

DE PROBLEMATIEK VAN DE RECHTSSTATELIJKHEID EN DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT BINNEN DE EUROPESE UNIE

Jan Wouters
Maaïke De Ridder



KVAB STANDPUNTEN

73

Koninklijke Vlaamse Academie van België
voor Wetenschappen en Kunsten - 2021

DE PROBLEMATIEK VAN DE RECHTSSTAAT EN DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT BINNEN DE EUROPESE UNIE



KVAB Press

KVAB STANDPUNT

73

Concept cover: Francis Strauven

Cover design: Charlotte Dua

Image: Serment du Jeu de Paume - Jacques-Louis David, Public domain, via Wikipedia Commons

De tekening van het Paleis der Academiën is een reproductie van het originele perspectief van Charles Vander Straeten in 1823. Jozef Cantré ontwierp het logo van de KVAB in 1947.

De KVAB Standpunten worden gepubliceerd door de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Hertogsstraat 1, 1000 Brussel.
Tel. 00 32 2 550 23 23 – info@kvab.be – www.kvab.be

DE PROBLEMATIEK VAN DE RECHTSSTAAT EN DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT BINNEN DE EUROPESE UNIE

Jan Wouters
Maaïke De Ridder



Gedeeltelijke reproductie is toegelaten mits uitdrukkelijke bronvermelding.
Partial reproduction is permitted provided the source is mentioned.

Aanbevolen citeerwijze: Jan Wouters, Maaïke De Ridder, De problematiek van de rechtsstaat en democratische legitimiteit binnen de Europese Unie, KVAB Standpunt 73, 2021.

© Copyright 2021 KVAB
D/2021/0455/06
ISBN 978 90 656 920 54

Drukkerij Universa

DE PROBLEMATIEK VAN DE RECHTSSTAAT EN DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT BINNEN DE EUROPESE UNIE

INHOUD

Samenvatting	6
Executive summary	9
Voorwoord	12
I. De problematiek van de rechtsstatelijkheid en democratische legitimiteit binnen de Europese Unie.....	13
A. Een vertrouwenscrisis	13
B. De EU opnieuw verbinden met haar burgers	16
II. RECONNECT bevindingen over democratie	17
A. Globale transformaties en context	17
B. Transformaties binnen de EU	18
C. Burgerparticipatie en beleving.....	19
1. Deelname aan verkiezingen	19
2. Burgerpercepties	21
III. RECONNECT bevindingen over de rechtsstaat	24
A. De rechtstaat in de EU	24
1. Het begrip rechtstaat	24
2. De beste praktijkvoorbeelden van de rechtsstaat	25
B. De toolbox voor de rechtsstaat van de EU	27
1. Verdragsinstrumenten	27
2. Zachte rechtsinstrumenten	30
C. COVID-19 als RECONNECT case study	31
IV. Aanbevelingen op basis van RECONNECT onderzoek	33
A. Aanbevelingen voor de democratie	33
B. Aanbevelingen voor de rechtsstaat	34
1. Algemene aanbevelingen voor de rechtsstaat	34
2. Aanbevelingen voor de rechtsstaat en goed bestuur voor nood- situaties op het gebied van de volksgezondheid (COVID-19)	35
V. Conclusie	38

Samenvatting

RECONNECT ('Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and the Rule of Law') is een vierjarig multidisciplinair Horizon2020 onderzoeksproject dat tot doel heeft de uitdagingen van de Europese Unie ('EU' of 'Unie') met een expliciete focus op het versterken van de legitimiteit van de EU door middel van democratie en de rechtsstaat. Het project is gestart op 1 mei 2018 en loopt tot eind april 2022. Het brengt achttien partnerinstellingen uit veertien verschillende landen samen. Het onderzoek gaat uit van de veronderstelling dat er een existentiële vertrouwenscrisis is tussen de EU en haar burgers.

Sinds een aantal jaar hebben een flink aantal uitdagingen de Unie tot het uiterste gedreven. Sommige van deze uitdagingen komen voort uit een nieuwe mondiale realiteit die veel minder is afgestemd op de oorspronkelijke en fundamentele waarden en constitutionele orde van de EU. Andere uitdagingen komen voort uit ontwikkelingen binnen de grenzen van de Unie: een hernieuwde belangstelling voor nationale soevereiniteit en identiteit heeft de EU op haar grondvesten doen wankelen. Te midden van deze nieuwe en veranderende omstandigheden hebben twee van de kernwaarden van de Unie in verschillende EU-lidstaten te maken gehad met ernstige erosie: de democratie en de rechtsstaat.

Democratische beginselen zijn in een aantal lidstaten steeds meer onder druk komen te staan, voornamelijk door een afname van de kwaliteit van het publieke debat en door een daling van de opkomst bij verkiezingen. Deze factoren hebben geleid tot een groeiende kloof tussen de EU en haar burgers. Evenzo zijn de normen van de rechtsstaat verslechterd: onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, gelijkheid voor de wet, politieke 'checks and balances' en andere beginselen van de rechtsstaat zijn allemaal aangetast. RECONNECT heeft conceptueel en praktisch onderzoek gedaan naar deze waarden en de bedreigingen daarvan binnen de EU. Hiermee poogt RECONNECT bruikbare inzichten te verkrijgen over de samenhang tussen democratie en de rechtsstaat, hoe de EU en lidstaten deze waarden toepassen en of deze waarden nog steeds resoneren met EU-burgers. Het uiteindelijke doel van het project is om concrete beleidsaanbevelingen te formuleren en een nieuw verhaal voor Europa te ontwikkelen, dat de belangrijkste bevindingen van het project consolideert, maar ook een collectieve visie uitdrukt voor de toekomst van Europa.

Over democratie concludeert RECONNECT dat de publieke dialoog en burgerparticipatie cruciaal zijn als het gaat om het versterken van democratische waarden en de democratische legitimiteit van de EU. Het project beveelt aan dat nationale politieke campagnes meer aandacht moeten besteden aan Europese zaken. Bovendien moet de EU aan haar burgers verduidelijken wat haar bevoegdheden zijn en welke kwesties bij de Europese verkiezingen op het spel staan. De deelname aan Europese verkiezingen moet ook worden vergroot door ervoor te zorgen dat meerdere verkiezingen samenvallen.

Eén van de belangrijkste conceptuele bevindingen van RECONNECT is dat er nu een algemene juridische consensus bestaat over de kernbetekenis van de rechtsstaat in Europa. Toch vormen de inspanningen om de rechtsstaat praktisch en effectief te handhaven en te versterken op nationaal en internationaal niveau nog steeds de grootste uitdaging. De belangrijkste aanbeveling over de rechtsstaat betreft het snelle, krachtige en gecoördineerde gebruik van bestaande instrumenten om naleving van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten af te dwingen.

Deze publicatie van de Koninklijke Vlaamse Academie van België bespreekt de fundamentele vertrouwenscrisis die is ontstaan tussen de EU en haar burgers. Het onderzoekt de bevindingen van RECONNECT over democratie en de rechtsstaat en sluit af met de volgende concrete aanbevelingen, die voorstellen hoe de EU verder moet gaan.

Aanbeveling 1: Publieke dialoog. De publieke dialoog is een sleutelfactor om de democratische achteruitgang in de EU en haar lidstaten te begrijpen. De EU lijkt echter niet over de instrumenten te beschikken om dit thema te agenderen. Daarom beveelt RECONNECT de EU aan om haar focus op de rechtsstaat aan te vullen met een expliciete focus op de verslechtering van de publieke dialoog.

Aanbeveling 2: Kiezersopkomst. Uit onderzoek van RECONNECT blijkt dat de EU-instellingen en lidstaten de steeds lagere opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement moeten gaan aanpakken. Parameters die gemakkelijk te wijzigen zijn en significante effecten hebben, kunnen de steeds lagere verkiezingsopkomst verbeteren.

Aanbeveling 3: Soevereiniteit. Het institutionele evenwicht tussen het Europese en nationale rechtstelsel verandert snel. Deze veranderingen hebben zich in veel verschillende vormen voorgedaan, waaronder nationalistische bewegingen die openlijk hun kritiek op en afkeer van het Europese project hebben geuit, nationale rechtbanken die de autoriteit van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) hebben aangevochten, en zeer individuele reacties van staten op de COVID-19 pandemie. RECONNECT heeft met al deze factoren rekening gehouden en stelt dat het nodig is om het concept van soevereiniteit te heroverwegen binnen de verschillende bestuurniveaus van de EU.

Aanbeveling 4: Burgerkennis van de EU. De Unie zou zich meer moeten inspannen om de kennis van de burgers over de EU te vergroten. Om dit te bereiken, moet er bereidheid zijn in de lidstaten om jonge Europese burgers te scholen over EU-politiek en -competenties, als standaardonderdeel van het leerplan. Onderwijs is echter een nationale of regionale competentie en geen EU competentie.

Het Standpunt geeft ook enkele concrete aanbevelingen voor de huidige COVID-19 pandemie.

Aanbeveling 5: Rechtszekerheid en duidelijkheid in de publieke communicatie. Een eerste aanbeveling in dit verband betreft rechtszekerheid en duidelijkheid in de publieke communicatie. Regels en beperkingen moeten duidelijk zijn, de toepassing consistent en eventuele wetswijzigingen moeten vooraf worden aangekondigd, zodat burgers voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden.

Aanbeveling 6: Transparantie in besluitvorming. Alle zaken die verband houden met besluitvormende organen, zoals lidmaatschap en het besluitvormingsproces, moeten openbaar worden gemaakt.

Aanbeveling 7: Internationaal recht en mensenrechten. In noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid is het noodzakelijk dat regeringen alleen maatregelen nemen die noodzakelijk, evenredig en tijdelijk zijn en de mensenrechten respecteren.

Aanbeveling 8: Snelle, gecoördineerde en collectieve actie. De gunstigste manier voor nationale staten om de COVID-19 crisis aan te pakken, is door middel van een snelle, systematische en intergouvernementele strategische aanpak. De staten moeten verschillende actieplannen op alle niveaus coördineren om collectieve actie te garanderen.

Aanbeveling 9: Maatregelen gericht op het oplossen van de gezondheidscrisis. RECONNECT stelt dat overheden hun interventies en acties specifiek moeten afstemmen op de pandemie en niet richten op het bereiken van andere beleidsdoelen.

A

Aanbeveling 10: Toezichtmechanismen. Toezichthouders verdienen bescherming tijdens noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid. Dit waarborgt een hogere kwaliteit van wetgeving, beleid en naleving.

Aanbeveling 11: Externe expertise, stakeholders en internationale ervaring. Regeringen moeten openstaan voor het volgen van richtlijnen van organisaties zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en voor het leren van internationale ervaringen.

Aanbeveling 12: Hervorm de wet. Wettelijke bepalingen met betrekking tot het afkondigen van een noodtoestand, bepalingen in de gezondheidswetgeving met betrekking tot pandemieën en overheidsmaatregelen tijdens een pandemie moeten allemaal nauwkeurig beoordeeld worden.

Executive summary

RECONNECT ('Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and the Rule of Law') is a four-year multidisciplinary Horizon2020 research project which aims to understand and provide solutions to challenges faced by the European Union ('EU' or 'Union') with an explicit focus on strengthening the EU's legitimacy through democracy and the rule of law. The project was launched on 1 May 2018 and will run until the end of April 2022. It brings together 18 partner institutions from 14 different countries. The research proceeds on the premise that there is an existential crisis of trust between the EU and its citizens.

For several years now, the Union has found itself confronted by a number of challenges. Some of these challenges originate from a new global reality that is far less aligned with the EU's fundamental values and constitutional order than it once was: the influence of disruptions by both illustrations of this shift. Other challenges originate from developments within the borders of the Union: a renewed interest in national sovereignty and identity have shaken the EU to its foundations. In the midst of these new and changing circumstances, two of the Union's founding values have faced severe erosion in several EU Member States: democracy and the rule of law.

Democratic principles have come under increasing pressure in a number of Member States, mainly through a decline in the quality of public debate as well as through a fall in electoral turnout. These factors have resulted in a growing disconnect between the EU and its citizens. Similarly, rule-of-law standards have deteriorated: independence of the judiciary, equality before the law, political checks and balances, and other rule-of-law principles have all been affected. RECONNECT has performed conceptual and practical research on these values and the threats they face in the EU, and has done so in an effort to gain useful insights into the coherence between democracy and the rule of law, how these values are applied at the EU and Member State levels, and whether these values still resonate with EU citizens. The ultimate goal of the project is to formulate concrete policy recommendations and develop a new narrative for Europe, which consolidates the project's main findings but also expresses a collective vision for the future of Europe.

On democracy, RECONNECT concludes that public deliberation and citizen participation are crucial when it comes to strengthening democratic values and the EU's democratic legitimacy. The project recommends that national political campaigns need to have an increased focus on European matters. Additionally, citizens' understandings of EU competences and the issues at stake in European elections should be improved. Participation in European elections should also be enhanced by ensuring that multiple elections coincide.

One of RECONNECT's main conceptual findings is that there is now a general legal consensus on the core meaning of the rule of law in Europe. Yet, efforts to practically and effectively enforce and strengthen the rule of law at national and international level still present the primary challenge. The main recommendation on the rule of law concerns the prompt, vigorous, and coordinated use of existing instruments to enforce compliance with rule-of-law principles in the Member States.

This publication of the Royal Flemish Academy of Belgium discusses the fundamental crisis of trust that has arisen between the EU and its citizens. It explores RECONNECT's findings on democracy and the rule of law and concludes with the following concrete recommendations, which suggest how the EU should move forward.

Recommendation 1: Public deliberation. Public deliberation is a key factor in understanding democratic backsliding in the EU and its Member States. However, the EU does not appear to possess the tools that might help address this problem. Therefore, RECONNECT recommends that the EU should complement its focus on the rule of law with an explicit focus on the deterioration of public deliberation.

Recommendation 2: Voter turnout. RECONNECT research indicates that the increasingly low voter turnout in European Parliament elections should be addressed by the EU institutions and the Member States. The lower turnout can be addressed through parameters that are easily changeable, yet could have significant effects.

Recommendation 3: Sovereignty. The institutional balance between the European and national legal systems is rapidly changing. These changes have occurred in many different forms, including nationalist movements that have openly expressed their criticism of and aversion to the European project, national courts that have challenged the authority of the Court of Justice of the European Union (CJEU), as well as Member States' highly individual responses to the COVID-19 pandemic. Having taken all of these factors into account, RECONNECT argues that there is a need to rethink the concept of sovereignty within the multilevel dimension of the EU.

Recommendation 4: Citizen knowledge of the EU. The Union should invest more in efforts that increase citizens' knowledge of the EU. To achieve this, there needs to be a certain willingness exhibited in the Member States – education is a national or regional, not an EU, competence – to provide young European citizens with training on EU politics and competences, as part of the basic school curriculum.

The position paper also addresses some concrete recommendations related to the current circumstances of the COVID-19 pandemic.

Recommendation 5: Legal certainty and clarity in public communication. A first recommendation in this regard concerns legal certainty and clarity in public communication. Rules and restrictions should be clear in their meaning, their application should be consistent, and any changes to the legal rules should be announced in advance, to allow enough time to prepare.

Recommendation 6: Transparency in decision-making. All matters related to decision-making bodies, such as membership and the decision-making process, should be made publicly available.

Recommendation 7: International law and human rights standards. In public health emergencies, it is necessary that governments only introduce measures that are necessary, proportionate, temporary, and respect human rights.

Recommendation 8: Rapid, coordinated, and collective action. The most beneficial way for States to tackle the COVID-19 crisis is through a rapid, systematic and cross-governmental strategic approach. Different action plans should be coordinated at all levels to ensure collective action.

Recommendation 9: Measures targeted at resolving the health crisis. RECONNECT argues that interventions and actions should be specifically tailored to respond to the pandemic and should not be targeted at achieving other policy goals.

Recommendation 10: Oversight mechanisms. Oversight mechanisms should be protected during public health emergencies, to ensure higher quality of law, policy, and compliance.

Recommendation 11: External expertise, stakeholders, and international experience. Governments should be open to following guidance from organisations such as the World Health Organization (WHO) and learning from international experience.

Recommendation 12: Reform the law. Legal provisions relating to declarations of a "state of emergency", provisions in health legislation relating to pandemics, and actions taken by state actors during a pandemic, should all be properly reviewed.

Voorwoord

De Standpuntenreeks (Position Papers) van de KVAB draagt bij aan een wetenschappelijk onderbouwd debat over actuele maatschappelijke en artistieke onderwerpen. De auteurs, leden en werkgroepen van de Academie schrijven onder eigen naam, zelfstandig en in volledige intellectuele vrijheid. De kwaliteit van de gepubliceerde studies wordt gegarandeerd door de goedkeuring van een of meerdere klassen van de Academie. Dit Standpunt is goedgekeurd voor publicatie door de vergadering van de Klasse Menswetenschappen op 25 september 2021.

I. De problematiek van de rechtsstatelijkheid en democratische legitimiteit binnen de Europese Unie

RECONNECT ('Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and the Rule of Law') is een vierjarig multidisciplinair Horizon2020 onderzoeksproject dat tot doel heeft de uitdagingen van de Europese Unie ('EU' of 'Unie') met een expliciete focus op het versterken van de legitimiteit van de EU door middel van democratie en de rechtsstaat. Het project is gestart op 1 mei 2018 en loopt tot eind april 2022. Het brengt achttien partnerinstellingen uit veertien verschillende landen samen. Het wordt geleid door het Leuven Centre for Global Governance Studies van de KU Leuven en gecoördineerd door de eerste auteur.

Dit Standpunt presenteert zowel de context van het uitgangspunt van RECONNECT, als de laatste resultaten van het onderzoek dat als onderdeel van het project is uitgevoerd.¹ In RECONNECT staat de kloof tussen de EU en haar burgers centraal, evenals de zogenaamde 'vertrouwenscrisis' die de waarden van democratie en rechtsstaat heeft aangetast. Dit Standpunt verklaart en plaatst deze crisis in een context, alvorens verder te gaan met de diepgaande uitdagingen waarmee democratie en rechtsstaat in de EU momenteel worden geconfronteerd. Het zal ook ingaan op instrumenten die de Unie zou kunnen gebruiken om haar fundamentele waarden te versterken en het vertrouwen van haar burgers terug te winnen. Bovendien zal het uitleggen hoe en waarom deze instrumenten er niet in zijn geslaagd weerstand te bieden tegen de tendensen van achteruitgang van democratie en rechtsstaat die zich in een aantal lidstaten voordoen. Het artikel sluit af met een reeks concrete aanbevelingen voor de toekomst van de EU en haar waarden, welke gebaseerd zijn op de conclusies van het RECONNECT onderzoek.

A. Een vertrouwenscrisis?

De EU is gegrondvest op een aantal fundamentele waarden. Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) zet deze waarden expliciet uiteen:²

De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

¹ Voor meer informatie over RECONNECT: <https://reconnect-europe.eu/>.

² Zie de geconsolideerde teksten van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zoals gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU, 2016 C202.

De plicht om deze waarden te respecteren en te bevorderen is een voorwaarde voor lidmaatschap van de Unie, zoals duidelijk wordt gemaakt in artikel 49 VEU:

Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. [...]

Op basis hiervan heeft het Europese Hof van Justitie, onder meer in zijn meest recente uitspraak van 15 juli 2021 over het tuchtrecht voor rechters in Polen, als volgt geoordeeld:

"...de Europese Unie is samengesteld uit staten die zich vrij en vrijwillig hebben verbonden aan de in artikel 2 VEU bedoelde gemeenschappelijke waarden, die deze waarden respecteren en zich ertoe verplichten ze te bevorderen. In het bijzonder volgt uit artikel 2 VEU dat de Europese Unie gegrondvest is op waarden, zoals de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving waarin onder meer het recht prevaleert. In dat verband moet worden opgemerkt dat het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en met name hun rechterlijke instanties is gebaseerd op de fundamentele premisse dat de lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden delen waarop de Europese Unie is gegrondvest, zoals vermeld in dat artikel".³

Deze jurisprudentie is door de EU-wetgever expliciet genoemd in de preambule van de recente conditionaliteitsverordening van 16 december 2020, waarin wordt toegevoegd dat "[d]e wetten en praktijken van de lidstaten moeten blijven voldoen aan de gemeenschappelijke waarden waarop de Unie gebouwd is."⁴

Gezien de huidige omstandigheden zou men zich echter de vraag kunnen stellen: is de EU, en zijn haar lidstaten, nog steeds oprecht en volledig betrokken bij het naleven en bevorderen van deze waarden?

In de afgelopen jaren heeft de Unie in een aantal lidstaten te maken gehad met een aanhoudende trend van achteruitgang op het gebied van democratie

³ Zaak C-791/19 Commissie/Polen [2021] ECLI:EU:C:2021:596, para. 50. Zie voor eerdere formuleringen onder meer *Advies 2/13 EU-toetreding tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens* [2014] ECLI:EU:C:2014:2454, para. 168; Zaak C-284/16 Achmea [2018] ECLI:EU:C:2018:158, para. 34 ; Zaak C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [2018] EU:C:2018:117, para. 30; Zaak C-619/18 , *Commissie/Polen* [2019] ECLI:EU:C:2019:531, punten 42-43; Zaak C-195/20 PPU, *Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof* [2020] EU:C:2020:749, para.30; Zaak C-665/20 PPU, X [2021] ECLI:EU:C:2021:339, para. 52; Zaak C-896/19 *Repubblika v Il-Prim Ministru* [2021] ECLI:EU:C:2021:311, para. 62; *Gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/ 19 Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'* [2021] ECLI:EU :C:2021:393, par. 160.

⁴ Vijfde overweging van de preambule, Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemene regeling van voorwaarden voor de bescherming van de begroting van de Unie, Publicatieblad van de Europese Unie, L433I/ 1.

en rechtsstaat: met name in Hongarije, Polen en Roemenië. Hierdoor komen de fundamentele waarden van de EU steeds meer onder druk te staan.⁵ Schendingen van de rechtsstaat en democratische normen hebben zich op verschillende manieren gemanifesteerd en blijven zich manifesteren. De meest voor de hand liggende inbreuken zijn onder meer: aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, wat zowel de nationale constitutionele hoven, als andere nationale rechtbanken en tribunalen betreffen; openlijke aanvallen op onafhankelijke media, het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke universiteiten; en toenemende corruptie en inmenging in de rechtsgang in sommige lidstaten.^{6,7} De Unie is bekritiseerd vanwege haar gebrek aan wilskracht om adequaat gebruik te maken van de instrumenten waarover haar instellingen beschikken om deze vormen van erosie van de democratie en de rechtsstaat aan te pakken. Er wordt weleens gezegd dat de EU, als zij haar instrumenten krachtig had gebruikt, de naleving van de democratie en de rechtsstaat in de lidstaten al lang geleden had kunnen afdwingen.⁸

Er zijn echter ook uitdagingen op het niveau van de Unie zelf. De EU wordt al lang bekritiseerd vanwege haar eigen democratisch tekort, een fenomeen dat in sommige van haar besluitvormingsprocessen voortduurt.⁹ De ontoereikende verantwoordingsplicht van de Commissie, het gebrek aan transparantie van de kant van de Europese Raad en de Raad, de uitholling van de rol van de nationale parlementen en het niet-transparante karakter van de onderhandelingen over handelsovereenkomsten dragen verder bij aan de slechte staat van dienst van de EU op het gebied van democratische legitimiteit.

Daar komt nog bij dat opeenvolgende crises, zoals de financiële crisis van 2008, de daaropvolgende staatsschuldencrisis in de landen van de eurozone, de migratiecrisis, de veiligheids crisis in verband met terroristische aanslagen, Brexit en COVID-19, de legitimiteit van de Unie hebben uitgehold, en daarmee

⁵ 'RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union' (31 August 2020) <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/09/RECONNECT_PB2.pdf> accessed 15 July 2021.

⁶ Laurent Pech en Dmitry Kochenov, 'RECONNECT Policy Brief - Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid' (2019) <<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/06/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>> accessed 15 July 2021.

⁷ Dmitry Kochenov en Petra Bárd, 'Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU. The Pitfalls of Overemphasising Enforcement' (2018) 8-17 <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf> accessed 15 July 2021.

⁸ Laurent Pech, 'The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox' (2020) 32 <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

⁹ Raffaele Bifulco en Alessandro Nato, 'The Concept of Sovereignty in the EU-Past, Present and the Future' (2020) 35-36 <<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D4.3.pdf>> accessed 15 July 2021.

verbonden, het vertrouwen van haar burgers is kwijtgeraakt.¹⁰ De essentiële vraag rijst: hoe kan de EU zich *'herverbinden'* met haar burgers?

Zoals in het volgende zal blijken, confronteren zowel externe als interne dreigingen de democratie en de rechtsstaat in Europa. De mondiale politieke realiteit verandert snel en heeft de waarden van de Unie vaak op gespannen voet gebracht met nieuwe en evoluerende externe trends en factoren.¹¹ Er zijn ook specifieke interne dreigingen opgedoken, die verband houden met de uitdagingen die de Europese integratie met zich meebrengt, het publieke debat in de lidstaten en de kloof die is ontstaan tussen de Unie en haar burgers.¹²

B. De EU opnieuw verbinden met haar burgers

Het RECONNECT project is opgebouwd rond de volgende onderzoeksvragen: (i) hoe kunnen overheden Europees bestuur democratisch onderbouwen en gezag en legitimiteit herwinnen? (ii) hoe kunnen EU lidstaten Europees beleid beter verankeren in rechtvaardigheid en solidariteit? En tot slot, (iii) hoe kan de EU het vertrouwen en de erkenning van haar burgers vernieuwen en herwinnen?

Het doel van het project is om een grondig en geïntegreerd begrip te krijgen van de principes, praktijken en percepties van de rechtsstaat en democratie in zowel de EU als haar lidstaten, om beleidsaanbevelingen en juridische aanbevelingen te doen die helpen bij de ontwikkeling van een nieuw verhaal voor de EU. Het project richt zich tevens op deze onderwerpen binnen de context van vijf specifieke casestudies: Economische en Monetaire Unie (EMU), handel, migratie, terrorismebestrijding en COVID-19.¹³

¹⁰ 'RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union' (n 5) 9.

¹¹ Asif Efrat, eds. , 'Working Paper on Structural Factors, Actors, and Dynamics Strengthening or Undermining Intra-EU Commitment to Democratic Governance' (2020) 5–9 <<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D3.2.pdf>> accessed 15 July 2021.

¹² 'RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union' (n 5).

¹³ 'Work Packages – RECONNECT' <<https://reconnect-europe.eu/project-info/work-packages/>> accessed 15 July 2021.

II. RECONNECT bevindingen over democratie

A. Wereldwijde transformaties en context

Zoals hierboven beschreven, beperkt de dynamiek van de achteruitgang van de democratie en de rechtsstaat zich niet tot de grenzen van de EU; ze reikt inderdaad veel verder.¹⁴ De Unie bevindt zich in een bredere internationale context, die zich in toenemende mate kenmerkt door snelle veranderingen, instabiliteit en complexe interacties. Deze nieuwe mondiale realiteit strookt steeds minder met de fundamentele waarden en de constitutionele orde van de EU, wat de Unie dwingt manieren en middelen te vinden om de effecten van deze factoren op haar eigen interne organisatie te verzachten. Externe bedreigingen voor de Europese democratie hebben deze mondiale transformaties vergezeld en hebben meerdere vormen aangenomen. Voorbeelden zijn de opzettelijke verstoringen uitgevoerd door derde staten en/of niet-statelijke actoren tegen EU-doelen, die gericht zijn op het beïnvloeden van politieke systemen, processen en instellingen op EU- of lidstaatniveau en het vergroten van politieke invloed op de fragmentatie, verdeeldheid en wantrouwen dat al aanwezig is binnen de EU.¹⁵ Een andere externe factor die de voorwaarden voor democratisch bestuur binnen de EU heeft beïnvloed, zijn grensoverschrijdende stromen van migranten en asielzoekers.¹⁶ Deze stromen kunnen worden veroorzaakt door externe actoren, maar zijn vaak het gevolg van regionale en/of mondiale instabiliteit. Twee bredere mondiale factoren zijn: de algemene betwisting van de liberale orde, als gevolg van de heropleving van autoritarisme en/of populisme; en de angst die gepaard gaat met de grote veranderingen als gevolg van wereldwijde problemen, zoals klimaatverandering, demografische achteruitgang, technologische revoluties, enz., die resulteren in een ondermijning van het vertrouwen in politieke instellingen.¹⁷

Als gevolg van het afnemende vertrouwen van het publiek in het vermogen van democratieën om efficiënt en effectief te regeren, zijn populistische partijen in opkomst en hebben ze wereldwijd de aandacht van kiezers getrokken.¹⁸ Hoewel populisme een ernstige bedreiging kan vormen voor democratische waarden, zijn twee van de belangrijkste bevindingen van het RECONNECT onderzoek dat voorzichtigheid moet worden betracht bij het geven van definitieve oordelen over het effect van populistische partijen op de democratie, en dat niet alle populistische

¹⁴ Efrat, eds. (n 11) 5–9.

¹⁵ *ibid* 13–18.

¹⁶ *ibid* 21–26.

¹⁷ *ibid* 9.

¹⁸ Ben Crum, Alvaro Oleart en Patrick Overeem, 'Renewing or Undermining Democratic Pluralism? The Conditioning of Populist Parties across EU Member States' (2020) 7–8 <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

partijen als antidemocratisch moeten worden beschouwd.¹⁹ Populisme in politieke partijen kan worden gedefinieerd als 'een ideologie die het volk probeert te mobiliseren tegen de gevestigde elites', maar dit betekent niet dat een populistische partij standaard antidemocratisch is. RECONNECT-onderzoek heeft aangetoond dat ze zelfs het niveau van democratisch pluralisme kunnen bevorderen door nieuwe stemmen te laten horen en het politieke debat nieuw leven in te blazen.²⁰ Wanneer deze partijen echter de liberale waarden en democratische processen willen ondermijnen, en zich niet aanpassen aan het democratische systeem zoals dat in de loop van de tijd evolueert, blijft waakzaamheid geboden. RECONNECT heeft een raamwerk ontwikkeld om de voorwaarden te identificeren waaronder populistische partijen het meest waarschijnlijk anti-pluralistisch worden.²¹ Er zijn drie primaire factoren: (i) de reacties van de gevestigde partijen: of ze de opkomst van de populistische partij onderdrukken, isoleren of accommoderen; (ii) de institutionele voorwaarden (zijn er verboden op de deelname van bepaalde partijen aan het democratisch proces? Omvat het kiesstelsel evenredige vertegenwoordiging? Zijn er kiesdrempels?); en (iii) de ontvangst van de populistische partij door de media (worden ze genegeerd en/of blootgesteld vanwege hun potentieel bedreigende karakter of worden ze behandeld als elke andere politieke partij?).²²

B. Transformaties binnen de EU

Afgezien van de mondiale context en transformaties die de democratie binnen de EU hebben beïnvloed, zijn sommige uitdagingen volledig inherent aan de aard van de EU als unie van meerdere lidstaten. Hoewel democratie één van de fundamentele waarden van de EU is, heeft onderzoek van RECONNECT aangetoond dat er aanzienlijke verschillen zijn in de kwaliteit van nationale democratieën binnen de Unie.²³ Met name in Hongarije, Polen en Roemenië vertoont de democratie al enkele jaren een sterk dalende trend.

De overdracht van steeds bredere bevoegdheden aan de Unie heeft ertoe geleid dat meerdere landen openlijk uiting gaven aan hun neiging om hun nationale soevereiniteit en identiteit te herwinnen en te versterken.²⁴ Deze impuls kwam tot een kookpunt met de afronding van de Brexit in januari 2020, waarbij het VK zich terugtrok uit de EU, om een deel van de bevoegdheden terug te eisen die

¹⁹ *ibid* 23.

²⁰ *ibid* 11–12.

²¹ *ibid* 8.

²² Ben Crum en Alvaro Oleart, eds., 'Democratic Systems and Populist Challenges in Europe' (2020) 19 <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

²³ Anna Gora en Pieter De Wilde, 'Mapping Democratic Systems in EU Member States' (2020) 23 <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

²⁴ Paul Blokker, eds., 'The Democracy and Rule of Law Crises in the European Union and Its Member States' (2021) <<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/04/D14.1.pdf>> accessed 15 July 2021.

het tijdens zijn jaren van lidmaatschap aan de Unie had overgedragen. Evenzo is tijdens crises, zoals de migratiecrisis of COVID-19, de neiging van de lidstaten om de voorkeur te geven aan soevereine en nationale benaderingen, in tegenstelling tot gemeenschappelijke oplossingen, versterkt.²⁵ Deze roep om soevereiniteit heeft de kwetsbaarheid van het institutionele evenwicht van de EU aan het licht gebracht en heeft het vertrouwen van het publiek in de EU en haar instellingen negatief beïnvloed.²⁶

Een van de meest zorgwekkende aspecten van de achteruitgang van de democratie in de EU is de verslechtering van de kwaliteit van het publieke debat.²⁷ De ontwikkeling van andere sleutelcomponenten van democratie, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, scheiding der machten, burgerparticipatie, rechtsstaat, vrijheid van meningsuiting en gelijkheid, zijn ook in kaart gebracht en vergeleken door RECONNECT-onderzoek. Geen van deze componenten is de afgelopen jaren echter zo sterk achteruitgegaan als de kwaliteit en beleefdheid van de publieke dialoog.²⁸ Het niet adequaat uitleggen van acties aan burgers en de manier waarop politieke tegenstanders worden afgeschilderd – niet als democratische concurrenten maar als vijanden of onwettige rivalen – beïnvloeden met name de kwaliteit van het publieke discours.²⁹

C. Burgerparticipatie en beleving

1. Deelname aan verkiezingen

De vertrouwenscrisis die is ontstaan tussen de EU en haar burgers heeft zich op verschillende manieren gemanifesteerd. Eén van deze, en misschien wel de meest verontrustende, is de terugtrekking van burgers uit publieke participatie. RECONNECT-onderzoek heeft factoren geanalyseerd die van invloed zijn op de verkiezingsopkomst, zowel op nationaal als op Unie niveau. Tijdens de vergelijking van beide niveaus, tekenden zich twee patronen af. Enerzijds stelde het onderzoek vast dat de verkiezingsopkomst bij Europese verkiezingen altijd lager is dan de opkomst bij nationale parlementsverkiezingen. Anderzijds lopen de lijnen voor beide soorten verkiezingen parallel, wat het idee bevestigt dat de verkiezingen voor het Europees Parlement op de tweede plaats blijven na de nationale verkiezingen.³⁰ Hoewel de verkiezingen van 2019 een recordopkomst

²⁵ Bifulco and Nato (n 9) 81.

²⁶ *ibid.*

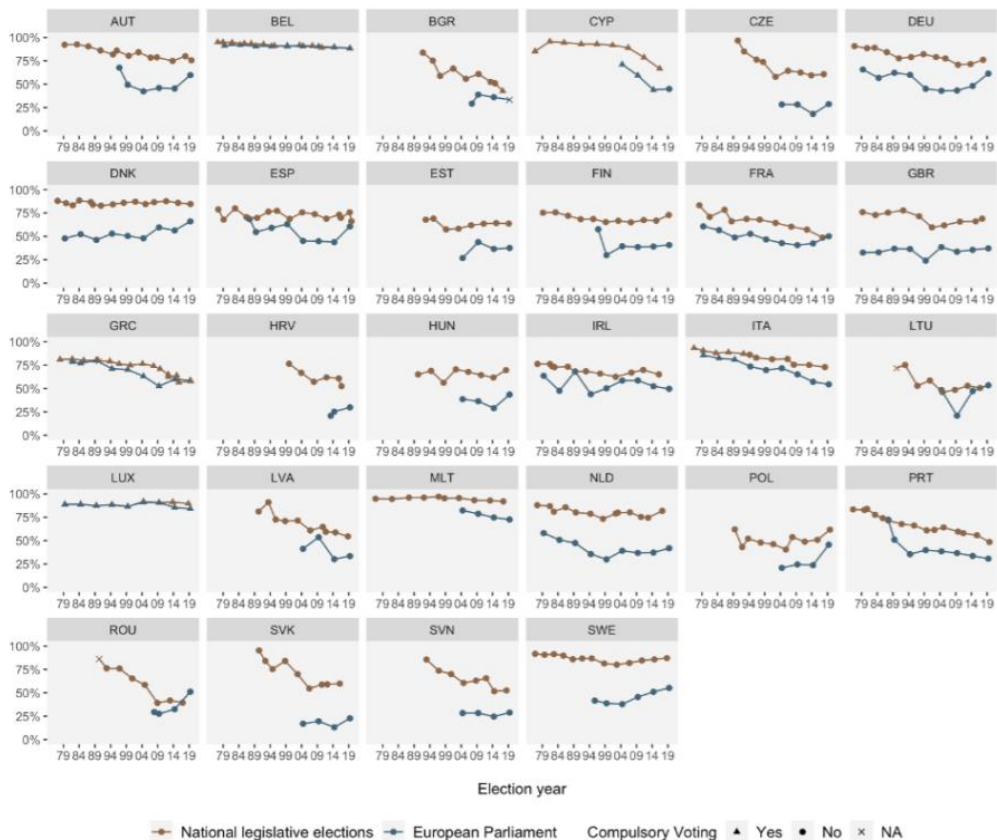
²⁷ Gora en De Wilde (n 23) 23.

²⁸ 'RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union' (n 5).

²⁹ Gora en De Wilde (n 23) 7.

³⁰ François Briatte, eds. , 'Working Paper on Citizens' Participation and Electoral Linkages' (2020) 15 <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

hadden, was de opkomst bij alle eerdere EU-verkiezingen sinds 1979 lager dan bij de vorige verkiezingen.³¹



Volgens onderzoeksresultaten van RECONNECT kan de opkomst bij verkiezingen het gevolg zijn van een breed scala aan factoren.³² Factoren als de dag van de week waarop de verkiezingen worden gehouden, het aantal opeenvolgende verkiezingen en de nabijheid van de verkiezingen kunnen allemaal van invloed zijn op de potentiële opkomst. Verkiezingen in het weekend houden, verplicht stemmen en tegelijkertijd nationale en EU-verkiezingen houden, hebben de neiging om de deelname van burgers aan verkiezingen te vergroten, terwijl verkiezingen op weekdays en afzonderlijk gehouden nationale verkiezingen een negatieve invloed hebben op de opkomst.³³ Uit het onderzoek blijkt dat de verkiezingen voor het Europees Parlement in veel opzichten nog steeds tweederangsverkiezingen

³¹ *ibid* 13–15.

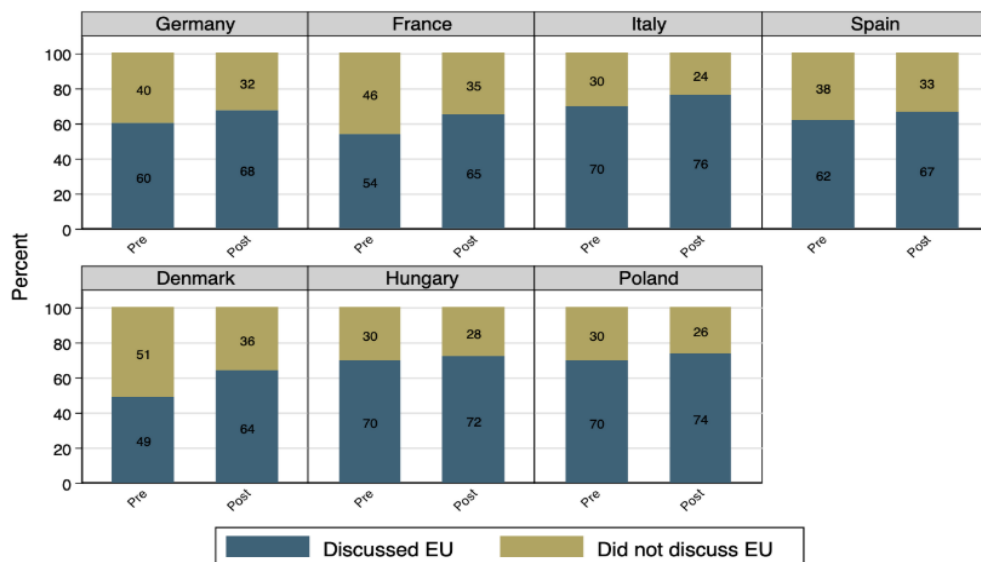
³² *ibid* 16.

³³ *ibid* 22–24.

zijn in de ogen van veel burgers en dat de hogere opkomst van 2019 verband lijkt te houden met de positionering van de verkiezingen voor het Europees Parlement binnen nationale verkiezingscycli.³⁴

2. Percepties van de burger

RECONNECT heeft ook onderzoek gedaan naar discussies over de Unie onder haar burgers, door voor en na de verkiezingen van 2019 burgerenquêtes te organiseren in zeven verschillende lidstaten.³⁵ Uit de bevindingen bleek dat burgers wel over de EU praten, maar dat er verschillen bestaan tussen tijd en land. Na de start van de campagnes voor de Europese verkiezingen in 2019 namen de discussies over de EU toe. Uit de enquêteresultaten blijkt echter dat deze discussies niet zozeer bestonden uit inhoudelijke beleidsdebatten over de EU, maar vooral over de verkiezingen als een gebeurtenis op zich. Burgers gaven ook aan dat hun belangrijkste politieke vraagstukken zich nog steeds op nationaal niveau concentreren.³⁶ Verrassend genoeg besprak 20-50% van de EU-burgers helemaal geen EU-onderwerpen, noch voor, noch na de Europese verkiezingen.³⁷



³⁴ James Wilhelm, Sylvia Kritzing, Carolina Plescia, Kolja Raube en Jan Wouters, 'From Second-Order towards First-Order Elections: Some Concluding Observations', in: Carolina Plescia, James Wilhelm, Sylvia Kritzing, Kolja Raube en Jan Wouters, eds., *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, London, Routledge, 2020, 235, at 238.

³⁵ Sylvia Kritzing eds., 'Discussions About the European Union Among Its Citizens' (2021) 12-13 <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

³⁶ Wilhelm, Kritzing, Plescia, Raube en Wouters (n 34) 239.

³⁷ Kritzing eds. (n 35) 14-16.

In september en oktober 2020 voerden RECONNECT onderzoekers opnieuw een burgerenquête uit. De enquête onder 12.000 burgers in zes EU-lidstaten³⁸ ging over hoe de Europese burger de EU in haar meest ideale vorm ziet en ging in op hoe burgers denken over: een verdere overdracht van bevoegdheden aan de EU, de herverdeling van rijkdom van rijkere naar armere lidstaten, de beleidsterreinen waarop zij zouden willen dat de EU besluiten neemt en de manier waarop de institutionele kenmerken van de EU van invloed zijn op hun steun voor besluiten van de Unie.

Uit het onderzoek kwamen zeven belangrijke inzichten naar voren³⁹:

1. Burgers zijn verdeeld over de vooruitzichten om extra bevoegdheden naar het Europese niveau over te hevelen of soevereiniteit terug naar het nationale niveau te repatriëren. De optie die voor een meerderheid van de burgers het meest acceptabel lijkt, is een verdeling van bevoegdheden die dicht bij de huidige status-quo ligt.
2. Burgers staan even ambivalent tegenover het idee van Europese solidariteit in de vorm van herverdeling van rijkdom van rijkere naar armere lidstaten. Er zijn grote verschillen tussen landen op dit punt en ze lopen langs de bekende scheiding tussen rijkere nettobetalers en armere nettobegunstigden. Vergaande hervormingen in de richting van minder of meer herverdeling binnen de EU zullen in de respectievelijke landen dus waarschijnlijk op publieke weerstand stuiten.
3. EU-burgers gaven aan dat EU-beleidsterreinen met een duidelijk transnationaal karakter prioriteit zouden moeten krijgen. Er zijn ook aanwijzingen dat veel beleidsterreinen die de voorkeur van burgers hebben, verband houden met percepties van mondiale dreigingen, wat suggereert dat EU-actie met succes zou kunnen worden vormgegeven in de trant van Emmanuel Macron's slogan "une Europe qui protège".
4. Als het gaat om de institutionele parameters die de aanvaarding van EU-besluiten door burgers zouden kunnen verbeteren, blijkt uit het onderzoek ook een relatief sterke status-quo-oriëntatie, vooral op gebieden die raken aan de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten. Hervormingen die dit machtsevenwicht veranderen, zullen dus waarschijnlijk op publieke tegenstand stuiten.

³⁸ Constantin Schäfer, Bernd Schlipphak en Oliver Treib, 'The Ideal Setting of the EU in the Mind of European Citizens' (2021) <<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2021/04/D9.2.pdf>> accessed 15 July 2021.

³⁹ *ibid* 26–28.

5. Er is nog ruimte om de acceptatie van EU-besluiten door mensen te verbeteren. Uit de gegevens blijkt dat er brede steun is voor meer burgerparticipatie en meer transparantie van EU-besluitvormingsprocessen. Burgers hechten ook veel belang aan het vermogen van het EU-beleid om problemen op te lossen en waarden de gelijke verdeling van de voordelen over alle lidstaten. Distributieve rechtvaardigheid overtroeft het nationale eigenbelang.

6. De empirische analyse laat verschillen zien tussen winnaars en verliezers van recente maatschappelijke transformaties, maar deze zijn vooral relevant voor de verticale verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten. Oudere, lager opgeleide burgers met een lage sociaaleconomische status en een hoge mate van waargenomen maatschappelijke marginalisering zijn beduidend minder enthousiast over de verdieping van de Europese integratie. Tegelijkertijd worden veel andere aspecten van de besluitvorming van de EU, zoals de steun voor meer burgerparticipatie, meer transparantie en effectiever beleid, gedeeld door de verschillende groepen in de samenleving.

7. Het onderzoek heeft verschillende implicaties voor toekomstige EU-hervormingen. Beleidsmakers die tegemoet willen komen aan de wensen van Europese burgers, moeten ernaar streven om laatstgenoemden meer participatiekanalen te bieden en hun vermogen om politieke processen op Europees niveau te volgen, te verbeteren. Bovendien zal het voor veel burgers waarschijnlijk goed aanslaan om de aard van de EU als een beschermende kracht tegen externe bedreigingen te beschouwen. Ten slotte, aangezien burgers verdeeld zijn over de machtsverhoudingen tussen de EU en haar lidstaten, moeten beleidsmakers voorzichtig zijn met pogingen om de verticale machtsverdeling in de EU te veranderen. De Conferentie over de toekomst van Europa zou kunnen onderzoeken in hoeverre eurosceptici en eurofielen verschillende niveaus van opvallendheid aan hun voorkeuren hechten, wat erop kan wijzen dat hervormingen die de autonomie van de lidstaten vergroten wellicht minder controversieel zijn dan hervormingen die het machtssevenwicht verder doen kantelen in de richting van de supranationale niveau.

III. RECONNECT bevindingen over de rechtsstaat

Net als bij democratie is het respect voor de rechtsstaat in sommige lidstaten al enkele jaren aan het verslechteren, en tot dusver is de EU er niet in geslaagd om dit probleem effectief op te lossen. De terugval van de rechtsstaat is in het RECONNECT-onderzoek gedefinieerd als “het proces waarbij gekozen overheidsinstanties doelbewust overheidsblauwdrukken implementeren die tot doel hebben de interne controles op de macht systematisch te verzwakken, teniet te doen of te veroveren met het oog op de ontmanteling van de liberaal-democratische staat en het verankeren van de lange termijn heerschappij van de dominante partij”.⁴⁰ Recent onderzoek heeft zich gericht op zowel de reikwijdte en betekenis van het concept van de rechtsstaat in de EU, als de beste praktijken die door de Unie en haar lidstaten moeten worden nageleefd.⁴¹

A. De rechtsstaat in de EU

1. Het concept van de rechtsstaat

De rechtsstaat is vaak bekritiseerd als concept vanwege het vage en willekeurige karakter ervan. Er bestaat een schril contrast tussen het perspectief van de terugvallende lidstaten, die stellen dat de rechtsstaat geen consensuele betekenis heeft, en de Europese Commissie, die stelt dat de rechtsstaat een vaststaand beginsel is.⁴² RECONNECT heeft de belangrijkste vragen rond de betekenis en reikwijdte van de EU-rechtsstaat behandeld en is tot de conclusie gekomen dat de rechtsstaat moet worden beschouwd als “een essentieel en consensueel element van de Europese rechtsruimte”.⁴³ Sterker nog, de rechtsstaat is een van de weinige overkoepelende constitutionele beginselen die aan alle rechtssystemen in Europa ten grondslag liggen.⁴⁴ Hoewel gedeelde eigenschappen geen uniformiteit impliceren, en hoewel het concept nog steeds op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd, geeft RECONNECT-onderzoek aan dat de rechtsstaat uiteindelijk kan worden beschouwd als “(i) een gesteld rechtsbeginsel van constitutionele waarde dat inherent verbonden is met democratie en respect voor mensenrechten, (ii) een overkoepelend principe met formele en inhoudelijke componenten, (iii) een primair beginsel van rechterlijke interpretatie, en (iv) een bron waaruit normen voor rechterlijke toetsing kunnen worden afgeleid”.⁴⁵

⁴⁰ Pech en Kochenov (n 6).

⁴¹ ‘RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union’ (n 5) 5.

⁴² Laurent Pech, eds., ‘Meaning and Scope of the EU Rule of Law’ 5 <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ *ibid* 5–6.

⁴⁵ ‘RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union’ (n 5) 5.

Deze bevindingen bevestigen dat de grootste problemen met betrekking tot de rechtsstaat tegenwoordig praktisch en niet conceptueel van aard zijn.

Een kritiek probleem dat echter blijft bestaan, is het vermeende gebrek aan een definitie van de rechtsstaat. Deze kwestie lijkt nog steeds een bron van kritiek in de literatuur.⁴⁶ Een belangrijk referentiepunt voor het definiërende aspect van de rechtsstaat is de Rule of Law Checklist van de Commissie van Venetië.⁴⁷ Deze lijst geeft vijf belangrijke ijkpunten voor de rechtsstaat: legaliteit, rechtszekerheid, voorkoming van machtsmisbruik, gelijkheid voor de wet en non-discriminatie en tot slot toegang tot het recht. Op basis van deze criteria ontwikkelde de Europese Commissie het 'Rule of Law Framework' (zie *infra*), maar voegde twee belangrijke elementen toe: een brede eis van respect voor grondrechten en de scheiding der machten.⁴⁸

2. De beste praktijkvoorbeelden van de rechtsstaat

Het verkennen van de beste praktijkvoorbeelden van de rechtsstaat is van primair belang voor de bescherming van de rechtsstaat in de EU-lidstaten, aangezien velen van hen vaak beweren de basisbeginselen van de rechtsstaat te respecteren en te handhaven, terwijl ze tegelijkertijd tegenstrijdige praktijken toepassen.⁴⁹ Het RECONNECT-onderzoek verdeelt de best practice-elementen van de rechtsstaat onder in drie categorieën: institutionele elementen, procedurele elementen en politieke elementen.⁵⁰ Het is belangrijk op te merken dat de rechtsstaat geen one-size-fits-all institutioneel model is, en dat als gevolg hiervan contextuele verschillen van toepassing zijn. De rechtsstaat bevat echter duidelijke grenzen voor de beoordeling van beginselen en praktijken.⁵¹

Institutionele elementen betreffen de institutionele arrangementen die gericht zijn op de praktische toepassing van de rechtsstaat.⁵² Het institutionele ideaal van de rechtsstaat houdt in dat juridische instituties adequaat zijn, in termen van het voorkomen van machtsmisbruik en het waarborgen van de juiste vaststelling en toepassing van het recht. De rechtsstaatpraktijken in een lidstaat moeten

⁴⁶ Pech, eds. (n 42) 6.

⁴⁷ 'European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Rule of Law Checklist' (2016) <https://www.venice.coe.int/images/SITE_IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf> accessed 15 July 2021.

⁴⁸ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law' (2014) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>> accessed 15 July 2021.

⁴⁹ Barbara Grabowska-Moroz, 'Understanding the Best Practices in the Area of the Rule of Law' (2020) <www.reconnect-europe.eu> accessed 15 July 2021.

⁵⁰ *ibid.*

⁵¹ *ibid.* 10.

⁵² *ibid.*

gericht zijn op het bereiken van deze doelstellingen, maar er kunnen altijd contextuele invloeden zijn. Onwetendheid ten aanzien van juridische, politieke en culturele contexten kan resulteren in een situatie van vermeende naleving van de beginselen van de rechtsstaat op papier en geen respect voor de praktijken die met het concept gepaard gaan.⁵³ Contextuele verschillen in constitutionele systemen en tradities kunnen niet leiden tot verschillende normen voor de toepassing van de rechtsstaat. In plaats daarvan moeten de praktijken worden beschouwd als 'delen van significante eigenschappen' die in verschillende modi en in verschillende contexten kunnen worden geïmplementeerd.⁵⁴ De voogden van de rechtsstaat moeten ernaar streven de wettigheid in zowel de lidstaten als de EU te waarborgen. Het debat mag zich echter niet beperken tot de wettigheid alleen. De scheiding der machten is een tweede 'best practice'-aspect van de institutionele elementen van de rechtsstaat: indien goed ontworpen en gewaarborgd, zal de scheiding der machten ervoor zorgen dat bevoegdheden worden verdeeld over de verschillende staatsinstellingen, met een aangepast systeem van checks en balances.⁵⁵ De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een integraal onderdeel van dit principe.⁵⁶

De procedurele elementen hebben betrekking op "...de elementen van de rechtsstaat, die eerlijke procedurele verbintenissen garanderen die relevant zijn wanneer de wet op het punt staat van toepassing te zijn op individuele gevallen".⁵⁷ Deze omvatten het recht op een eerlijk proces, het recht op verdediging, het recht om te worden gehoord, enz., en zijn nauw verbonden met institutionele regelingen zoals onafhankelijke rechtbanken. Deze elementen stellen de wet in staat zijn ware functie te vervullen; onafhankelijke instellingen en adequate procedures zijn immers essentieel voor een effectieve rechterlijke toetsing en eerbiediging van de grondrechten.⁵⁸

De politieke elementen met betrekking tot de rechtsstaat zijn gekoppeld aan de politieke cultuur van een rechtsstelsel, waarbinnen de vaststelling, handhaving en uitvoering van het recht plaatsvinden.⁵⁹ De idee van een politieke cultuur die relevant is voor de rechtsstaat plaatst discussies over de rechtsstaat buiten de puur institutionele context en besteedt in plaats daarvan aandacht aan de bredere sociaal-politieke context binnen een bepaalde lidstaat. Acties van politieke actoren

⁵³ *ibid* 11.

⁵⁴ *ibid*; Laurent Pech, 'The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union' (28 April 2009) Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, 70; Gianluigi Palombella, 'The Rule of Law as an Institutional Ideal' in: Gianluigi Palombella en Leonardo Morlino, eds. , *Rule of Law and Democracy: Inquiries Into Internal and External Issues* (Brill 2010) 28.

⁵⁵ *ibid* 13.

⁵⁶ *ibid* 13; Venice Commission, Rule of law checklist, para 74.

⁵⁷ *ibid* 14.

⁵⁸ *ibid* 16.

⁵⁹ *ibid* 16-18.

kunnen helpen de rechtsstaat te versterken en de legitimiteit van de wet te vergroten, maar hun acties kunnen ook de rechtsstaat ondermijnen. Het temperen van de publieke macht is een van de hoofddoelen van de rechtsstaat, waardoor politieke elementen op gespannen voet kunnen staan met de institutionele en procedurele kant van de rechtsstaat. Adequate procedures en bevoegde instellingen zijn dus aanwezig om zowel rechtsmisbruik als de heerschappij van de politiek te voorkomen.⁶⁰

B. De toolbox voor de rechtsstaat van de EU

1. Op verdragen gebaseerde instrumenten

Naast conceptueel en praktisch onderzoek naar de rechtsstaat heeft RECONNECT ook het huidige rechtsstaatapparaat van de EU onder de loep genomen. Eén van de belangrijkste conclusies is dat we het wiel niet opnieuw hoeven uitvinden en dat de bestaande instrumenten toereikend zijn om de rechtsstaat in de EU en haar lidstaten te handhaven.⁶¹ Deze conclusie komt tot stand onder de kritische voorwaarde dat de EU deze instrumenten tijdig, krachtig en gecoördineerd inzet. En laat dat nu juist het probleem zijn.⁶²

Een instrument dat lang in de gereedschapskist heeft ontbroken en wat in het RECONNECT onderzoek ook geïdentificeerd is⁶³, was een specifiek mechanisme om de EU-begroting te beschermen tegen lidstaten die EU-middelen misbruiken om de bewuste erosie van de rechtsstaat te consolideren. De EU heeft een dergelijk mechanisme op 16 december 2020 aangenomen, maar pas na een lange impasse, veroorzaakt door veto's van Hongarije, Polen en Slovenië.⁶⁴ Het mechanisme introduceert de mogelijkheid om de begroting van de Unie te beschermen in gevallen waarin lidstaten de beginselen van de rechtsstaat schenden (artikel 1).⁶⁵ De verordening werd uiteindelijk aangenomen na een aantal concessies van de EU, die Polen en Hongarije ertoe brachten de EU-begroting te deblokken en hun

⁶⁰ 'RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union' (n 5) 5.

⁶¹ Pech (n 10).

⁶² Pech en Kochenov (n 6) 7.

⁶³ Laurent Pech en Dimitry Kochenov, 'RECONNECT Policy Brief: Strengthening the Rule of Law within the European Union: Diagnoses, Recommendation and What to Avoid' (June 2019) <<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>> accessed 15 July 2021.

⁶⁴ Julinda Beqiraj, 'The "Regulation on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget" and Its Contested Implementation' (19 January 2021) <<https://reconnect-europe.eu/blog/the-regulation-on-a-general-regime-of-conditionality-for-the-protection-of-the-union-budget-and-its-contested-implementation/>> accessed 15 July 2021.

⁶⁵ '2018/0136(COD) PE-CONS 64/20 Regulation of the European Parliament and of the Council on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget' <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-64-2020-INIT/en/pdf>> accessed 15 July 2021.

respectieve veto's op te heffen. Een deel van het compromis was een bepaling die zegt dat de Commissie richtsnoeren moet opstellen om het gebruik van het mechanisme te regelen, voordat de EU het tegen een lidstaat kan gebruiken.⁶⁶ Indien een lidstaat bovendien een beroep tot nietigverklaring van de verordening bij het Hof van Justitie (HvJ-EU) instelt – in maart 2021⁶⁷ hadden Polen en Hongarije⁶⁸ al zaken aanhangig gemaakt – moet de Commissie deze richtsnoeren na het arrest van het HvJ-EU afronden. De Commissie kan bovendien geen maatregelen in het kader van de verordening voorstellen totdat de richtsnoeren zijn afgerond.⁶⁹ Op het moment van schrijven was het mechanisme nog niet door de Commissie gebruikt en het Europees Parlement bereidde zich voor om de Commissie aan te klagen wegens nalatig handelen.⁷⁰

Naast dit nieuwste instrument heeft RECONNECT ook de andere instrumenten onderzocht die de Unie ter beschikking staan in haar inspanningen om op zijn minst terugvallende lidstaten in bedwang te houden en ze hopelijk te stoppen. Het huidige instrumentarium van de EU bestaat uit: de inbreukprocedures van de artikelen 258-260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), de procedure van artikel 7 VEU, het samenwerkings- en verificatiemechanisme en verschillende soft law-instrumenten, waaronder het Rule of Law Framework en de blauwdruk van de EU voor actie.

De procedures van artikel 7 VEU, die in theorie een oplossing zouden moeten bieden voor schendingen van de fundamentele waarden van de EU, bleken in de praktijk moeilijk uitvoerbaar te zijn.⁷¹ De EU activeerde de preventieve procedure op grond van artikel 7, lid 1, VEU tegen zowel Polen als Hongarije⁷², maar om sancties op grond van de sanctieprocedure in dit artikel (7, lid 2 VEU) teweeg te

⁶⁶ 'EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8 European Council Conclusions 10 and 11 December 2020' <<https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>> accessed 15 July 2021.

⁶⁷ Zaak C-157/21 Republiek Polen tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie.

⁶⁸ Zaak C-156/21 Hongarije tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie.

⁶⁹ Beqiraj (n 64).

⁷⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 10 juni 2021 over de situatie van de rechtsstaat in de Europese Unie en de toepassing van de conditionaliteitsverordening (EU, Euratom) 2020/2092 (2021/2711(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_EN.pdf geraadpleegd op 15 juli 2021.

⁷¹ Pech (n 10) 24–26.

⁷² Europese Commissie, 'Met redenen omkleed voorstel in overeenstemming met artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende de rechtsstaat in Polen – Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de vaststelling van een duidelijk risico op een ernstige inbreuk door de Republiek Polen op de rechtsstaat' [2017] (COM(2017) 835 final; Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel waarin de Raad wordt verzocht om, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, vast te stellen of een duidelijk risico van een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie is gegrondvest (2017/2131(INL)).

brengen, is eenparigheid van stemmen van alle lidstaten vereist, behalve de staat in kwestie. Hoewel er pogingen zijn gedaan om de procedure van artikel 7, lid 2, tegen zowel Polen als Hongarije in te leiden, is de procedure verlamd door het feit dat meer dan één lidstaat de 'verkeerde terugval' is ingeslagen.⁷³ Nu Polen en Hongarije elkaar steunen en een unanieme stemming van de lidstaten verhindert, is de procedure van artikel 7, lid 2, VEU gesneuveld en niet in staat gebleken om een halt toe te roepen aan eroderende praktijken op het gebied van de rechtsstaat en democratie.⁷⁴ RECONNECT-onderzoek heeft uitgewezen dat dit artikel ten volle moet worden gebruikt en dat "het niet mag voorzien in de deelname van een lidstaat die al is onderworpen aan een artikel 7(1) VEU-procedure aan een andere artikel 7-procedure waarbij een andere lidstaat betrokken is".⁷⁵

Een van de instrumenten die de EU consequent heeft gebruikt, is de inbreukprocedure die is vastgelegd in artikel 258 VWEU. De Commissie kan deze procedure in werking stellen tegen elke lidstaat die wordt geacht te hebben gefaald in het nakomen van een verplichting uit de Verdragen. De Commissie heeft meerdere malen op grond van dit artikel procedures ingesteld, zowel tegen Hongarije als tegen⁷⁶ Polen.⁷⁷ Er zijn echter belangrijke beperkingen aan het gebruik ervan. De waarden op grond van artikel 2 VEU worden over het algemeen niet beschouwd als wettelijke verplichtingen die als directe basis kunnen dienen voor inbreukprocedures. Als gevolg hiervan heeft de Commissie indirecte juridische argumenten moeten gebruiken om de rechtsstaat in de EU-lidstaten te beschermen. Bovendien waren de procedures slechts bedoeld om één inbreuk op de Verdragsverplichtingen tegelijk aan te pakken, terwijl pogingen om de rechtsstaat en democratische bescherming te ondermijnen vaak gepaard gaan met meerdere systematische inbreuken op de fundamentele waarden van de EU.⁷⁸ RECONNECT beschouwt de inbreukprocedure als een belangrijk instrument in de juridische weerbaarheid van de EU tegen eroderende praktijken. Desalniettemin suggereert het onderzoek dat de Commissie het potentieel verder moet onderzoeken om onderling verbonden inbreukprocedures in te stellen, die gebaseerd zijn op meerdere artikelen, waaronder artikel 2 VEU en artikel 4, lid 3, VEU (de bepaling inzake loyale

⁷³ Kim Lane Scheppele, Dmitry Kochenov en Barbara Grabowska-Moroz, 'EU Values Are Law, after All: EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union' [2020] Yearbook of European Law 1, 9.

⁷⁴ Kim Lane Scheppele en Laurent Pech, 'Is Article 7 Really the EU's "Nuclear Option"?' (*Verfassungsblog*, 6 March 2018) <<https://verfassungsblog.de/is-article-7-really-the-eus-nuclear-option/>> accessed 2 October 2020.

⁷⁵ Pech en Kochenov (n 6) 7.

⁷⁶ Zaak C-78/18, Commissie/Hongarije (NGO's) ECLI:EU:C:2020:476.

⁷⁷ Zaak C-192/18 Commissie/Polen ECLI:EU:C:2019:924; C619/18 Commissie/Polen ECLI:EU:C:2019:531; Pech (n 50) 28-30.

⁷⁸ Scheppele, Kochenov en Grabowska-Moroz (n 73) 48-49.

samenwerking) en artikel 19, lid 1, VEU (over effectieve rechtsbescherming), om de rechterlijke onafhankelijkheid te verdedigen.⁷⁹

Net als artikel 258 VWEU, beschrijft artikel 259 de mogelijkheid om inbreukprocedures in te stellen tegen een lidstaat. In tegenstelling tot artikel 258 moet een andere lidstaat in plaats van de Commissie een dergelijk beroep instellen. Hoewel er veel potentie in dit instrument zit, is het vanwege het politieke gewicht in het verleden nauwelijks gebruikt.⁸⁰ Ondanks politieke implicaties is er geen reden waarom lidstaten het artikel niet nuttig kunnen inzetten in de context van de erosie van de rechtsstaat, op voorwaarde dat lidstaten het in de toekomst niet te ruim gebruiken. RECONNECT-onderzoek bevestigt dat de lidstaten zich meer bewust moeten zijn van deze bepaling en dat zij zich er beter op moeten kunnen beroepen tegen andere lidstaten. Het is vermeldenswaardig dat het Nederlandse parlement in februari 2021 een motie over de uitvoering van artikel 259 VWEU tegen Polen heeft goedgekeurd.⁸¹ In juni 2021 werd ook een ontwerp-motie ingediend in het Belgische federale parlement als reactie op de Hongaarse anti-LGBTQI-wetgeving.

2. 'Soft law'-instrumenten

In 2014 heeft de Commissie haar 'Rule of Law Framework' aangenomen als een instrument dat zij destijds beschouwde als een vereenvoudigde inbreukprocedure, te gebruiken voorafgaand aan een artikel 7 VEU procedure.⁸² Het is echter niet het enige soft law-instrument op het gebied van de rechtsstaat: in 2013 had de Commissie al het EU-scorebord voor justitie gelanceerd, dat vergelijkbare gegevens biedt over de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van nationale rechtsstelsels. Het kader bestaat uit een proces in drie fasen, dat voor het grootste deel een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie omvat. Als de Commissie na een eerste beoordeling (de eerste fase) een systemische bedreiging voor de rechtsstaat vaststelt, kan zij een formeel advies uitbrengen. Als de lidstaat er niet in slaagt om een bevredigend antwoord te geven op de bezorgdheid van de Commissie, kan de Commissie een formele aanbeveling voor de rechtsstaat doen (tweede fase), die een specifieke termijn voor implementatie in de betrokken lidstaat kan bevatten. De laatste fase van de procedure omvat een actieve monitoring van de naleving of niet-naleving door de lidstaat (derde

⁷⁹ Pech en Kochenov (n 6) 7.

⁸⁰ Scheppele, Kochenov en Grabowska-Moroz (n 73) 105.

⁸¹ 'Motie van Het Lid Groothuizen c.s. over Onderzoek Om Polen Voor Het Europese Hof van Justitie Te Dagen Nr. 35570-VI-58' (2020) [van_het_lid_groothuizen_c.s._over_onderzoek_om_Polen_voor_het_Europese_Hof_van_Justitie_te_dagen \(2\).pdf](#).

⁸² 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law' (2014) <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm> accessed 15 July 2021.

fase). Als een lidstaat de aanbeveling niet uitvoert, kan de Commissie een van de procedures van artikel 7 VEU activeren.⁸³

De Commissie gebruikte het 'Rule of Law Framework' voor het eerst in 2016 tegen Polen en hoewel de activering bestond uit één formeel advies en vier formele aanbevelingen, had het weinig effect op eroderende praktijken in Polen. Als gevolg hiervan had de Commissie geen andere keuze dan artikel 7, lid 1, VEU in werking te stellen.⁸⁴

In 2019 heeft de Commissie een 'Blueprint of Action' uitgebracht, waarin zij een nieuw instrument heeft uiteengezet, de Evaluatiecyclus van de Rechtsstaat of 'Rule of Law Review Cycle' genaamd.⁸⁵ Deze evaluatie omvat alle lidstaten: niet alleen die met voortdurende zorgen over de rechtsstaat. De eerste evaluatie is gepubliceerd in september 2020. Helaas gebruikte het alleen eufemistische taal in zijn verslag, waardoor de ernst van de situatie die zich in meerdere lidstaten ontvouwde, niet helder naar voren kwam. In het eerste Review Cycle-rapport werd de dringende aard van de bedreigingen voor de rechtsstaat in de EU niet erkend.⁸⁶

C. COVID-19 als RECONNECT-casestudy

Zoals eerder vermeld, omvat het RECONNECT project vijf casestudies in zijn onderzoek naar democratie en de rechtsstaat: deze betreffen de democratische legitimiteit in het macro-economisch en fiscaal beleid van de EU (EMU), transparantie in het EU-handelsbeleid, terrorismebestrijding, migratiebeleid en de impact van de COVID-19-pandemie. Toen COVID-19 op wereldschaal een aanzienlijke bedreiging begon te vormen voor de rechtsstaat en de democratie, verlegde RECONNECT een groot deel van zijn aandacht naar het onderzoeken van de juridische gevolgen van de crisis en het ontwikkelen van aanbevelingen voor regeringen om zich zo vaak aan de rechtsstaat te houden als mogelijk.

Toen COVID-19 het Europese grondgebied binnenkwam, reageerden de lidstaten in de hele EU en riepen de noodtoestand uit als middel om de verspreiding van

⁸³ Pech (n 10) 22.

⁸⁴ Europese Commissie, Rechtsstaat: Europese Commissie treedt op ter verdediging van de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen, IP/17/5367, 20 december 2017.

⁸⁵ Europese Commissie, "Mededeling van de Commissie: versterking van de rechtsstaat in de Unie, een blauwdruk voor actie", COM (2019) 343 definitief.

⁸⁶ Dan Kelemen, 'Op-Ed: "You Can't Fight Autocracy with Toothless Reports" by R. Daniel Kelemen - EU Law Live' (EU Law Live, 9 October 2020) <<https://eulawlive.com/op-ed-you-cant-fight-autocracy-with-toothless-reports-by-roger-daniel-kelemen/>> accessed 15 July 2021; Laurent Pech, 'Doing More Harm than Good? A Critical Assessment of the European Commission's First Rule of Law Report' (9 December 2020) <<https://reconnect-europe.eu/blog/doing-more-harm-than-good-a-critical-assessment-of-the-european-commissions-first-rule-of-law-report/>> accessed 15 July 2021.

het virus te stoppen en de negatieve sociale en economische effecten van de pandemie te verminderen. Een aantal reacties van de overheid betreft onder meer het plaatsen van vergaande beperkingen op mensenrechten, individuele vrijheden en vrijheden, en beperkingen op democratische processen en het functioneren van instituties.⁸⁷ Als gevolg hiervan zijn veel lidstaten afgeweken van de beginselen en praktijken van de rechtsstaat en goed bestuur, wat de rechtsstaatcrisis in de EU verder heeft verergerd.⁸⁸

Een opmerkelijke trend, die waarneembaar is in de pandemiereacties van de lidstaten, is de neiging om prioriteit te geven aan nationale soevereiniteit, door individuele reacties aan te nemen en grenzen te sluiten, in plaats van te kiezen voor gemeenschappelijke en gecoördineerde oplossingen op EU-niveau. Als gevolg daarvan zag het publiek de Unie als afwezig en zwak in haar aanpak van de crisis. RECONNECT-onderzoek bevestigt opnieuw de noodzaak van goed bestuur, respect voor de principes van de rechtsstaat en een gecoördineerde aanpak met betrekking tot mensenrechten.⁸⁹

⁸⁷ 'RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union' (n 5) 7.

⁸⁸ <https://verfassungsblog.de/category/debates/power-and-the-covid-19-pandemic-debates/>.

⁸⁹ Joelle Grogan en Nyasha Weinberg, 'Principles to Uphold the Rule of Law and Good Governance in Public Health Emergencies' (2020) <www.reconnect-europe.eu.> accessed 15 July 2021.

IV. Aanbevelingen op basis van RECONNECT-onderzoek

De vertrouwenscrisis en de bedreiging van waarden die zich aan het voltrekken is, en zich inderdaad voortzet, is een van de grootste uitdagingen voor de toekomst van de Unie. Het RECONNECT project heeft zijn onderzoeksresultaten gesynthetiseerd in concrete beleidsaanbevelingen voor de EU; de belangrijkste aanbevelingen van het project, die zowel betrekking hebben op democratie als op de rechtsstaat, hebben we hieronder samengevat.⁹⁰ Gezien de huidige context en stand van zaken is bijzondere nadruk gelegd op de reacties op de COVID-19 pandemie.

A. Aanbevelingen voor de democratie

Aanbeveling 1: *Publieke dialoog*. De publieke dialoog is een sleutelfactor om de democratische achteruitgang in de EU en haar lidstaten te begrijpen. De EU lijkt echter niet over adequate instrumenten te beschikken om het probleem aan te pakken. Daarom beveelt RECONNECT de EU aan om haar focus op de rechtsstaat aan te vullen met een expliciete focus op de verslechtering van de publieke dialoog. De publieke dialoog is een van de belangrijkste componenten van een liberale democratie en heeft de afgelopen tien jaar een sterke achteruitgang gezien in de Oost-Europese lidstaten. Een aanvullende aanbeveling, die in de verdere toekomst zou kunnen worden uitgevoerd, is de oprichting van een onafhankelijke commissie van deskundigen, die de kwaliteit van het publieke debat in de EU moet observeren. Bijzondere aandacht verdienen de kwaliteit van de argumentatie en beleefdheid in het plenaire parlementaire debat en in de media.

Aanbeveling 2: *Kiezersopkomst*. Uit onderzoek van RECONNECT blijkt dat EU-instellingen en de lidstaten de steeds lagere opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement moeten aanpakken. Parameters die gemakkelijk te wijzigen zijn en significante effecten hebben, kunnen de lagere opkomst opvangen. Dit omvat een benadering van verkiezingen die:

- het houden van meerdere verkiezingen (bijv. nationale, regionale, lokale) dicht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement vermijdt.
- de verkiezingen voor het Europees Parlement op dezelfde dag als andere verkiezingen organiseert. Idealiter zouden deze verkiezingen op een zondag moeten plaatsvinden.
- de communicatie-inspanningen met de Midden- en Oost-EU-lidstaten verhoogt, gericht op het verlagen van de drempel voor politieke participatie in lidstaten met een minder ontwikkelde participatiecultuur.

⁹⁰ 'RECONNECT Policy Brief: Fundamental Principles in Times of Crises - Democracy and Rule of Law in the European Union' (n 5); Pech en Kochenov (n 6).

De oprichting van een Europese partijlijst verdient overweging, aangezien nationale partijen niet gemakkelijk gemotiveerd zijn om hun verkiezingscampagnes te organiseren op basis van Europese aspecten.

Aanbeveling 3: *Soevereiniteit*. Het institutionele evenwicht tussen het Europese rechtsstelsel en zijn nationale tegenhangers in de lidstaten verandert snel. Deze veranderingen hebben zich in veel verschillende vormen voorgedaan, waaronder nationalistische bewegingen die openlijk hun kritiek op en afkeer van het Europese project hebben geuit, nationale rechtbanken die de autoriteit van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) hebben aangevochten, en zeer individuele reacties van staten op de COVID-19 pandemie. Reconnect heeft met al deze factoren rekening gehouden en stelt dat het nodig is om het concept van soevereiniteit te heroverwegen binnen de verschillende bestuursniveau's van de EU. Om dit te bereiken moeten EU en lidstaten democratische participatiekanalen in het Europese besluitvormingsproces versterken en verder verkennen. Additioneel, soevereine macht moet berusten op het niveau van EU-burgers: dit kan alleen gebeuren door de ontwikkeling van werkelijk representatieve systemen.

Aanbeveling 4: *Burgerkennis van de EU*. De Unie zou meer moeten investeren in inspanningen die de kennis van de burgers over de EU vergroten. Op dit moment hebben veel burgers geen breed begrip van de bevoegdheden van de Unie en ook niet van de manier waarop zij omgaan met en betrekking hebben op de bevoegdheden van de lidstaten. Dit leidt ertoe dat burgers niet beseffen wat er op het spel staat bij de Europese verkiezingen. Om dit te bereiken, moet er een zekere bereidheid zijn in de lidstaten – onderwijs is een nationale of regionale, geen EU-competentie – om jonge Europese burgers een opleiding te geven over EU-politiek en -competenties, als standaardonderdeel van het leerplan in scholen.

B. Aanbevelingen voor de rechtsstaat

1. Algemene aanbevelingen voor de rechtsstaat

Aanbeveling 1: *Toolbox rechtsstaat*. De Unie hoeft haar rechtsstaatinstrumentarium niet te vernieuwen of opnieuw uit te vinden. In plaats daarvan zou het zich moeten concentreren op het snel, krachtig en gecoördineerd gebruiken van bestaande instrumenten.

Aanbeveling 2: *Verbeteringen aan bestaande instrumenten*. De Europese Commissie zou zich moeten richten op het verbeteren van de huidige instrumenten en processen met betrekking tot het EU Kader voor de Rechtsstaat.

- Na de activering van het Kader voor de Rechtsstaat moet er een periode van dialoog zijn, die maximaal zes maanden duurt, voordat de Commissie een Rechtsstaataanbeveling publiceert.

- Binnen twee maanden na de dialoogperiode mag de Commissie maximaal één Rechtsstaataanbeveling uitbrengen.
- Binnen twee maanden na het uitbrengen van een aanbeveling zullen alle betrokken EU-lidstaten volledige naleving eisen.
- De activering van artikel 7 moet de officiële positie worden in geval van niet-naleving door een lidstaat van specifieke aanbevelingen van de Commissie.
- De Commissie moet inzendingen van belanghebbende partijen, met inbegrip van maatschappelijke organisaties, formeel verwelkomen en uitnodigen, en deze online beschikbaar stellen.

Aanbeveling 3: *EU-scorebord voor justitie*. De EU moet haar scorebord voor justitie verbeteren door lacunes in de gegevens expliciet te maken en te laten zien wanneer en waar ze het gevolg zijn van de onwil van nationale autoriteiten bij te dragen aan het scorebord. Bovendien moet de Commissie rekening houden met informatie die professionele organisaties, zoals de Commissie van Venetië, enz. verzamelen.

Aanbeveling 4: *Het Europese juridische ecosysteem*. Europese instellingen moeten mechanismen en mandaten die de achteruitgang van rechtsstaat en democratie kunnen bestraffen handhaven, met als doel om de fundamentele waarden waarop de Unie is gegrondvest overeind te houden. RECONNECT stelt bijvoorbeeld dat de EU een netwerk van onafhankelijke deskundigen zou kunnen creëren, dat de Unie zou kunnen toevoegen aan het Bureau voor de grondrechten van de EU of de Europese Commissie. Andere voorbeelden zijn de invoering van een stresstest voor de rechtsstaat, het zorgen voor een meer systematische betrokkenheid van de Commissie van Venetië en de nationale actoren, het eisen dat nationale regeringen de procedures van artikel 259 VWEU initiëren,

2. Aanbevelingen voor de rechtsstaat en goed bestuur voor noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid (COVID-19)

Aanbeveling 5: *Rechtszekerheid en duidelijkheid in de publieke communicatie*. RECONNECT stelt dat respect voor de rechtsstaatnormen en beginselen van goed bestuur de resultaten kan bevorderen tijdens noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid. Een eerste aanbeveling in dit verband betreft rechtszekerheid en duidelijkheid in de publieke communicatie: regels en beperkingen moeten duidelijk zijn in hun betekenis, de toepassing ervan moet consistent zijn en overheden moeten eventuele wijzigingen in wettelijke regels vooraf aankondigen, zodat er voldoende tijd is om zich voor te bereiden. Bovendien moet openbare communicatie over de pandemie altijd duidelijk, toegankelijk en consistent zijn en moeten overheden regelmatig updates geven over nieuwe ontwikkelingen, beleid en acties. Idealiter zouden overheden een gesequentieerd responsplan moeten implementeren, waarin zij aangeven wat wel en niet is toegestaan en wanneer.

Dit plan moeten zij vervolgens, indien nodig, actualiseren in het licht van nieuwe ontwikkelingen en informatie.

Aanbeveling 6: *Transparantie in besluitvorming*. Alle zaken die verband houden met besluitvormende organen, zoals lidmaatschap en het besluitvormingsproces, moeten overheden openbaar maken. Evenzo moeten alle wetenschappelijke bewijzen en onderliggende motivaties van openbaar beleid beschikbaar zijn: zowel volledig als in de vorm van een samenvatting op gemakkelijk toegankelijke openbare websites.

Aanbeveling 7: *Internationaal recht en mensenrechtennormen*. In noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid is het van het grootste belang dat regeringen alleen maatregelen nemen die noodzakelijk, evenredig en tijdelijk zijn en de mensenrechten respecteren. Het is van essentieel belang dat regeringen ernaar streven om binnen de grenzen van hun gebruikelijke bevoegdheden zo vaak mogelijk op de crisis te reageren. Bovendien moeten overheden van lidstaten onevenredig gebruik van geweld en sancties voor overtredingen van de COVID-19 maatregelen vermijden om burgers te beschermen tegen willekeurige en discriminerende toepassing van de regels. In dezelfde geest moeten regeringen bijzondere aandacht besteden aan kwetsbare groepen en ervoor zorgen dat maatregelen deze groepen niet onevenredig treffen. Er zijn nog twee factoren waar regeringen rekening mee moeten houden: maatregelen mogen de vrijheden van de media niet beperken en evenmin de introductie van datagestuurde technologieën inhouden die het staatstoezicht uitbreiden en niets met de pandemie te maken hebben.

Aanbeveling 8: *Snelle, gecoördineerde en collectieve actie*. De gunstigste manier voor staten om de COVID-19 crisis aan te pakken, is door middel van een snelle, systematische en intergouvernementele strategische aanpak. Alle bestuursniveau's moeten verschillende actieplannen coördineren om collectieve actie te garanderen.

Aanbeveling 9: *Maatregelen gericht op het oplossen van de gezondheids crisis*. RECONNECT stelt dat overheden interventies en acties specifiek moeten afstemmen op de pandemie en niet gericht moeten zijn op het bereiken van andere beleidsdoelen. Evenzo moet zij zorgen voor een gelijke, correcte en consistente toepassing van alle regels: differentiatie in behandeling mogen overheden alleen toestaan als de redenen voor de variatie objectief gerechtvaardigd en gezondheidsgerelateerd zijn.

Aanbeveling 10: *Toezichtmechanismen*. Overheden moeten toezichtmechanismen beschermen tijdens noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid, om de beste kwaliteit van wetgeving, beleid en naleving te waarborgen. Het is essentieel dat de wetgevende macht en de rechtbanken en tribunalen hun gewone taken

kunnen voortzetten, met de nodige aanpassingen. Overheden moeten procedures om de toepassing van noodmaatregelen aan te vechten handhaven en beschikbaar maken voor het publiek en openbaar toezicht, via vrije mediatoegang.

Aanbeveling 11: *Externe expertise, stakeholders en internationale ervaring.* Regeringen moeten openstaan voor het volgen van de richtlijnen van organisaties zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en voor het leren van internationale ervaringen. RECONNECT stelt verder voor dat regeringen bij het opstellen van wettelijke maatregelen (bijvoorbeeld het maatschappelijk middenveld, NGO's) de input van een breed scala van belanghebbenden zouden moeten vragen. Regeringen moeten constructieve feedback van meerdere externe experts uit verschillende vakgebieden vragen.

Aanbeveling 12: *Hervorm de wet.* Goed bestuur moet de mogelijkheid omvatten om de wet te hervormen, na de identificatie en analyse van de beste praktijkvoorbeelden op nationaal en internationaal niveau. Regering en parlement moeten wettelijke bepalingen met betrekking tot het afkondigen van een 'noodtoestand', bepalingen in de gezondheidswetgeving met betrekking tot pandemieën en maatregelen van statelijke actoren tijdens een pandemie, allemaal naar behoren beoordelen.

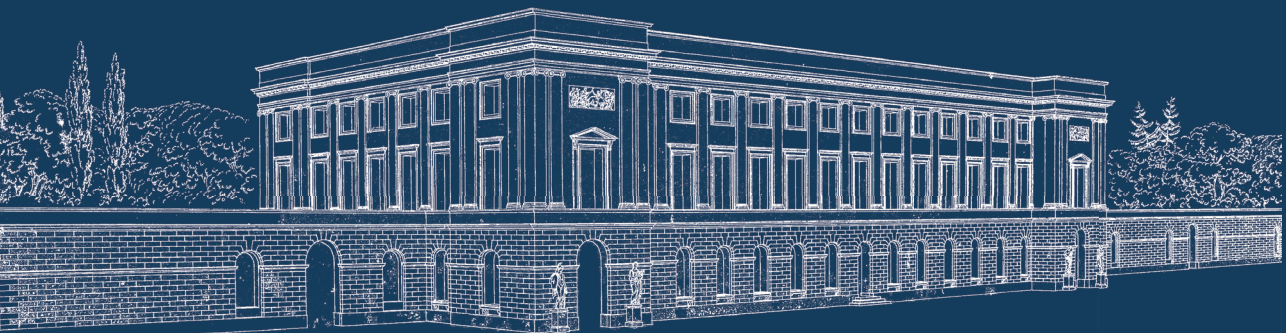
V. Conclusie

Dit Standpunt bevat de meest recente bevindingen van het RECONNECT-project over democratie en de rechtsstaat in de EU. Wat democratie betreft, heeft het RECONNECT-onderzoek geconcludeerd dat de dynamiek van democratische terugval niet beperkt is tot de grenzen van de EU, maar in plaats daarvan op mondiaal niveau kan worden gevonden. RECONNECT heeft ook uitgebreid onderzoek gedaan naar het populisme in de EU en heeft geconcludeerd dat populistische partijen niet noodzakelijk de democratische waarden ondermijnen en zich in de loop van de tijd zelfs kunnen aanpassen aan het democratische systeem. Bovendien bevestigt RECONNECT-onderzoek dat de EU wordt geconfronteerd met een voortdurend dalende electorale opkomst en dat meerdere factoren, zoals de dag van de week of gelijktijdige verkiezingen, van invloed kunnen zijn op democratische participatie. Bovendien suggereert het onderzoek ook dat een groot aantal burgers zelden of nooit over de EU praat en dat de verkiezingen voor het Europees Parlement in de hoofden van veel burgers nog steeds tweederangsverkiezingen blijven. Wat de rechtsstaat betreft, heeft RECONNECT vastgesteld dat het concept een consensueel onderdeel is van de Europese rechtspraktijk en heeft door deze bevinding de beweringen weerlegd dat de rechtsstaat te vaag en willekeurig is om af te dwingen. De grootste uitdagingen voor de rechtsstaat zijn dan ook van praktische aard. RECONNECT heeft de beste praktijkvoorbeelden van de rechtsstaat onderzocht in termen van institutionele elementen, procedurele elementen en politieke elementen. Om deze beste praktijkvoorbeelden in de lidstaten te implementeren, moet de EU de bestaande toolbox voor de rechtsstaat, hoewel deze volgens het onderzoek van RECONNECT voldoende wordt geacht, sneller en krachtiger gebruiken. Het Standpunt heeft ook toegelicht hoe RECONNECT aanbevelingen voor goed bestuur heeft gedaan in het licht van de COVID-19 pandemie als aanvulling op de algemene aanbevelingen die op basis van onderzoeksresultaten zijn gedaan over democratie en de rechtsstaat.

RECENTE STANDPUNTEN (vanaf 2017)

49. Yolande Berbers, Mireille Hildebrandt, Joos Vandewalle (e.a.) - *Privacy in tijden van internet, sociale netwerken en big data*, KVAB/Klasse Technische wetenschappen, 2017.
50. Barbara Baert (e.a.), *Iconologie of 'La science sans nom'*, KVAB/Klasse Kunsten, 2017.
51. Tariq Modood, Frank Bovenkerk - *Multiculturalism. How can Society deal with it?* KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2017.
52. Mark Eyskens - *Europa in de problemen*. KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2017.
53. Luc Steels - *Artificiële intelligentie. Naar een vierde industriële revolutie?*. KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2017.
54. Godelieve Gheysen, René Custers, Dominique Van Der Straeten, Dirk Inzé, *Ggo's anno 2018. Tijd voor een grondige herziening*. KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2017.
55. Christoffel Waelkens (e.a.) - *Deelname van Vlaanderen aan grote internationale onderzoeksinfrastructuur: uitdagingen en aanbevelingen*, KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2017.
55. Addendum. Jean-Pierre Henriët. - *Mijlpalen in internationale wetenschappelijke samenwerking*, KVAB/Klassen Natuurwetenschappen, 2017.
56. Piet Swerts, Piet Chielens, Lucien Posman - *A Symphony of Trees. Wereldcreatie naar aanleiding van de herdenking van de Derde Slag bij Teper, 1917*, KVAB/Klasse Kunsten, 2017.
57. Willy Van Overschée e.a. - *De mobiliteit van morgen: zijn we klaar voor een paradigmawissel?*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2018.
58. Tinne De Laet e.a. - *"Learning Analytics" in het Vlaams hoger onderwijs*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2018.
59. Dirk Van Dyck, Elisabeth Monard, Sylvia Wenmackers e.a. - *Onderzoeker-gedreven wetenschap. Analyse van de situatie in Vlaanderen*, KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2018.
60. Liliane Schoofs - *Doctoraathouders geven het Vlaanderen van morgen vorm*, KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2018.
61. Luc Bonte, Aimé Heene, Paul Verstraeten e.a. - *Verantwoordelijk omgaan met digitalisering. Een oproep naar overheden en bedrijfsleven, waar ook de burger toe kan/moet bijdragen*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2018.
62. Jaak Billiet, Michaël Opgenhaffen, Bart Pattyn, Peter Van Aelst - *De strijd om de waarheid. Over nepnieuws en desinformatie in de digitale mediawereld*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2018.
63. Christoffels Waelkens. - *De Vlaamse Wetenschapsagenda en interdisciplinariteit. Leren leven met interdisciplinaire problemen en oplossingen*, KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2019.
64. Patrick Onghena - *Repliceerbaarheid in de empirische menswetenschappen*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2020.
65. Mark Eyskens - *Als een virus de mensheid gijzelt. Oorzaken en gevolgen van de Coronacrisis*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2020.
66. Jan Rabaey, Rinie van Est, Peter-Paul Verbeek, Joos Vandewalle - *Maatschappelijke waarden bij digitale innovatie: wie, wat en hoe?*, KVAB - Denkersprogramma 2019, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2020.
67. Oana Dima (auteur), Dirk Inzé, Hubert Bocken, Pere Puigdomènech, René Custers (eds)., *Genoombewerking voor veredeling van landbouwgewassen. Toepassingen van CRISPR-Cas9 en aanverwante technieken*, ALLEA-KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2020.
68. Marie-Claire Foblets, *De multiculturele samenleving en de democratische rechtsstaat - Hoe vrijwaren we de sociale cohesie?*, KVAB/Klasse Menswetenschappen 2020
69. Joost Van Roost, Luc Van Nuffel, Pieter Vingerhoets e.a., *De rol van gas in de Belgische energietransitie - Aardgas en Waterstof*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2020.
70. Richard Bardgett, Joke Van Wensem, *Bodem als natuurlijk kapitaal* - KVAB Denkersrapport 2020, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2021
71. Jos Smits e.a., *Multifunctionele eilanden in de Noordzee*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2021.
72. Elisabeth Monard, red., *Kunst, Wetenschap en Technologie in Symbiose*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2021.

De volledige lijst met standpunten en alle pdf's kunnen worden geraadpleegd op www.kvab.be/standpunten



Respect voor de democratie en de rechtsstaat staat de jongste jaren op losse schroeven in diverse lidstaten van de Europese Unie. De oorzaak is tweedelig. Enerzijds wordt de Europese Unie geconfronteerd met een nieuwe globale realiteit die steeds verder verwijderd is van haar fundamentele waarden. Anderzijds zien we in diverse lidstaten een heropleving van de drang naar meer nationale soevereiniteit en van het identiteitsgevoel. Beide factoren resulteren in een Unie die steeds minder weerklank vindt bij haar burgers. Burgers verliezen meer en meer het vertrouwen in de Europese instellingen en worden gevoeliger voor de populistische storm die sinds enkele jaren door Europa raast. De combinatie van het wantrouwen bij burgers en de uitholling van haar fundamentele waarden in een aantal lidstaten stelt de Europese Unie voor een grote uitdaging wat haar autoriteit en legitimiteit betreft.

Het Horizon2020 onderzoeksproject RECONNECT ('Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and the Rule of Law') is een vierjarig interdisciplinair project dat focust op deze problematiek. Dit Standpunt biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoekswerk dat door RECONNECT is verricht en overloopt de concrete aanbevelingen van RECONNECT om het toekomstige narratief van de Unie te verbeteren en de waarden van de democratie en de rechtsstaat te vrijwaren.

De reeks Standpunten van de Academie is een bijdrage tot het wetenschappelijk onderbouwd debat over actuele maatschappelijke en artistieke thema's. De auteurs, leden en werkgroepen van de Academie schrijven in eigen naam, onafhankelijk en met volledige intellectuele vrijheid. De goedkeuring voor publicatie door een of meerdere Klassen van de Academie waarborgt de kwaliteit van de gepubliceerde studies.