

Straatsburg, 8.7.2025
COM(2025) 900 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Verslag over de rechtsstaat 2025

Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie

{SWD(2025) 901 final} - {SWD(2025) 902 final} - {SWD(2025) 903 final} -
{SWD(2025) 904 final} - {SWD(2025) 905 final} - {SWD(2025) 906 final} -
{SWD(2025) 907 final} - {SWD(2025) 908 final} - {SWD(2025) 909 final} -
{SWD(2025) 910 final} - {SWD(2025) 911 final} - {SWD(2025) 912 final} -
{SWD(2025) 913 final} - {SWD(2025) 914 final} - {SWD(2025) 915 final} -
{SWD(2025) 916 final} - {SWD(2025) 917 final} - {SWD(2025) 918 final} -
{SWD(2025) 919 final} - {SWD(2025) 920 final} - {SWD(2025) 921 final} -
{SWD(2025) 922 final} - {SWD(2025) 923 final} - {SWD(2025) 924 final} -
{SWD(2025) 925 final} - {SWD(2025) 926 final} - {SWD(2025) 927 final} -
{SWD(2025) 928 final} - {SWD(2025) 929 final} - {SWD(2025) 930 final} -
{SWD(2025) 931 final}

1. INLEIDING

De democratie, veiligheid en economie van Europa zijn afhankelijk van de rechtsstaat. Deze vormt de hoeksteen voor het omzetten van de EU-waarden in tastbare voordelen voor de Europeanen, teneinde de stabiliteit, gelijkheid, sociale cohesie en het concurrentievermogen te bevorderen. De rechtsstaat is het fundament waarop de EU stand houdt in een wereld waarin de internationale op regels gebaseerde orde, de eerbiediging van de grondrechten en de democratische stelsels in toenemende mate onder druk staan. Het is essentieel dat de EU haar inzet voor de rechtsstaat herbevestigt en concrete stappen zet om die rechtsstaat te bevorderen en te verdedigen, op ons continent en wereldwijd. Het is ook noodzakelijk dat de EU met het oog op toekomstige uitbreiding beschikt over de benodigde solide basis, waarbij het vertrouwen in de overheidsinstanties is gewaarborgd, het bedrijfsleven kan bloeien en burgers hun rechten kunnen uitoefenen.

Burgers en het bedrijfsleven verwachten dat de EU een belangrijke rol speelt bij het handhaven van de rechtsstaat en ervoor zorgt dat zij, ongeacht waar zij wonen, kunnen rekenen op een eerlijk en solide bestuur. Binnen de EU is de rechtsstaat noodzakelijk om beleidsmaatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen via de eengemaakte markt uit te voeren en om burgers in staat te stellen actief deel te nemen aan zowel de maatschappij als de economie. De rechtsstaat is een essentiële overweging voor ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn. Ondernemingen, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, hebben behoefte aan een stabiel en voorspelbaar economisch klimaat. Zij worden echter vaak afgeremd door een gebrek aan rechtszekerheid en bezorgdheid over een gelijke behandeling van hun investering. Met ingang van het verslag van dit jaar, en zoals uiteengezet in de politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen¹, legt de Commissie in het bijzonder de nadruk op de dimensie van de eengemaakte markt, waarbij zij de ontwikkelingen in de lidstaten in de gaten houdt.

Dit zesde jaarverslag over de rechtsstaat, het eerste tijdens de ambtsperiode van deze Commissie, bestendigt een succesvol partnerschapsproces tussen de EU en de lidstaten om de rechtsstaat te bevorderen op basis van een voortdurende nadruk op een preventieve en op dialoog gebaseerde aanpak. Het is een essentieel onderdeel van een instrumentarium voor de rechtsstaat dat in ontwikkeling is. De analyse levert een bijdrage aan het nationaal debat en zet aan tot actie. De specifieke aanbevelingen aan de lidstaten geven de Commissie doeltreffende aandachtspunten voor de dialoog met de lidstaten. Ook kunnen de nationale instanties daardoor prioriteit geven aan bepaalde maatregelen, en 57 % van de aanbevelingen die in 2024 zijn gedaan, is dan ook volledig of gedeeltelijk uitgevoerd².

Het verslag over de rechtsstaat werpt ook een blik op de toekomst van een veranderende EU. Dat is een belangrijk thema in de politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen. De nieuwe generatie uitgaveninstrumenten van de EU die worden voorgesteld als onderdeel van het volgende meerjarig financieel kader zullen ervoor zorgen dat naleving van de beginselen van de rechtsstaat een voorwaarde blijft voor EU-financiering, om zo het gezonde financiële beheer van de Uniebegroting en de bescherming van haar financiële belangen te waarborgen. Financiële ondersteuning van de EU voor investeringen en hervormingen om de rechtsstaat te bevorderen kan een echte meerwaarde betekenen. Dit kan deel uitmaken van de bredere

¹ Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2024-2029.

² Voor bijna 18 % van de aanbevelingen gold dat ze volledig waren uitgevoerd of dat aanzienlijke vooruitgang werd geboekt, en voor 39 % van de aanbevelingen werd enige vooruitgang geboekt. Voor 14 % van de aanbevelingen bleek beperkte vooruitgang te zijn geboekt. Voor de resterende aanbevelingen werd geen vooruitgang geboekt.

inspanningen om de effectieve uitvoering van de aanbevelingen te volgen, door nauwere contacten met de lidstaten en de belanghebbenden.

In het licht van de aanhoudende geopolitieke instabiliteit is het bevorderen en beschermen van de rechtsstaat in én buiten de Unie dringender dan ooit. De handhaving van de rechtsstaat is cruciaal in het optreden van de EU met betrekking tot de mensenrechten en de democratie in haar buurlanden en wereldwijd. Dit jaar zijn naast de lidstaten dezelfde vier uitbreidingslanden als in 2024 opgenomen in het verslag over de rechtsstaat. Een ander aspect dat blijkt geeft van de veranderingen in de EU is de verdere bredere opname van meer uitbreidingslanden in het verslag over de rechtsstaat wanneer zij daar klaar voor zijn³. Zo worden hun hervormingsinspanningen ondersteund, teneinde vóór en na hun toetreding de democratie en de rechtsstaat stevig en onherroepelijk te verankeren in de uitbreidingslanden.

2. BELANGRIJKE ONTWIKKELINGEN IN HET VERSLAG VAN 2025

2.1 *De rechtsstaat als basis voor de eengemaakte markt van de EU*

De rechtsstaat is een essentiële voorwaarde voor een stabiel en voorspelbaar economisch klimaat, hetgeen de EU en haar lidstaten een mondiaal concurrentievoordeel oplevert. De vastberadenheid van de EU om te streven naar een robuuster en concurrentiekrachtiger Europa is sterk afhankelijk van de garantie dat de rechtsstaat doeltreffend wordt beschermd. De rechtsstaat speelt bij de werking van de economie van de EU een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat rechten worden beschermd, corruptie wordt bestraft en contracten worden nageleefd⁴, zoals ook wordt erkend in het kader van het Europees Semester.

De rechtsstaat en goed bestuur zijn cruciaal voor de totstandbrenging van een stabiel algemeen economisch klimaat en de noodzakelijke voorwaarden voor marktdeelnemers om de voordelen die de eengemaakte markt biedt ten volle te benutten. Een billijk en duidelijk rechtskader dat effectief wordt toegepast en nageleefd biedt zekerheid aan bedrijven, vertrouwen aan investeerders en gemoedsrust aan consumenten⁵. Door middel van de rechtsstaat worden de vlotte werking en veerkracht van de eengemaakte markt en de doeltreffende uniforme en transparante toepassing van het EU-recht gewaarborgd. Dit komt het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten ten goede en stelt bedrijven in staat op gelijke voet activiteiten uit te voeren over de grenzen heen. Derhalve is de toevoeging van een dimensie over de eengemaakte markt aan het verslag over de rechtsstaat breed toegejuicht door het Europees Parlement, de lidstaten, het maatschappelijk middenveld en zakelijke belanghebbenden⁶. De nieuwe dimensie zal het makkelijker maken om kwesties met betrekking tot de rechtsstaat aan te pakken die gevolgen hebben voor ondernemingen, vooral voor kmo's, met name wanneer zij grensoverschrijdend actief zijn.

Er zijn diverse aspecten onder alle vier de pijlers in het verslag over de rechtsstaat die rechtstreeks gevolgen hebben voor de vlotte werking van de eengemaakte markt:

³ Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië werden in 2024 toegevoegd. De selectie is een afspiegeling van de vooruitgang die werd geboekt in hun respectieve toetredingsprocessen of met betrekking tot de mate waarin zij voorbereid zijn op het gebied van de rechtsstaat.

⁴ Mededeling “Europees Semester 2025 — Voorjaarspakket”, COM(2025) 200 final.

⁵ Mededeling “De eengemaakte markt: onze Europese thuismarkt in een onzekere wereld. Een strategie om de eengemaakte markt eenvoudig, naadloos en sterk te maken”, COM(2025) 500 final. Bovendien helpt het Solvit-netwerk burgers en bedrijven die de EU-grenzen oversteken om op informele wijze problemen op te lossen die worden veroorzaakt door de onjuiste toepassing van het EU-recht door overheidsinstanties.

⁶ Bijvoorbeeld tijdens de informele Raad Algemene Zaken van 3 september 2024.

- De **efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van justitiële stelsels** zijn cruciaal voor een stabiel en voorspelbaar bedrijfs- en investeringsklimaat waar ook consumenten baat bij hebben.
- **Corruptiebestrijdingsmaatregelen**, zowel preventief als repressief, dragen bij tot een gelijk speelveld voor bedrijven, verminderen het risico van infiltratie van de georganiseerde misdaad in de economie en garanderen dat belangrijke beslissingen eerlijk worden genomen, zoals de gunning van overheidsopdrachten aan de beste inschrijver op objectieve basis, en beschermen de overheidsbegroting.
- Een **mediaomgeving** waarin duidelijke en transparante regels gelden, biedt niet alleen bescherming voor de integriteit van de democratische ruimte, maar ondersteunt ook de eengemaakte markt van de EU door een gelijk speelveld te waarborgen voor aanbieders van mediadiensten.
- Doeltreffende **controles en waarborgen** zijn cruciaal om een gelijke behandeling voor de wet en de onpartijdige toepassing van de regels door staatsregulatoren en andere instanties te waarborgen.

Teneinde deze dimensie verder te ontwikkelen, heeft de Commissie haar methode om lidstaten en bedrijfsverenigingen nauwer te betrekken bij deze kwesties aangepast, met een specifiek bereik, raadplegingsproces en een vragenlijst om schriftelijke feedback te verstrekken⁷.

In dit proces, dat in aanvulling op andere werkzaamheden zoals het Europees Semester⁸ en het scorebord van de eengemaakte markt werd uitgevoerd, werden een aantal nieuwe rapportagedomeinen vastgesteld die wegens hun relevantie voor de rechtsstaat en de eengemaakte markt worden opgenomen in het verslag over de rechtsstaat. Deze domeinen hebben betrekking op de behandeling van handelszaken door de rechterlijke macht, de stabiliteit van het regelgevingsklimaat, de effectieve werking en onafhankelijkheid van de regelgevende instanties en de rechterlijke toetsing van administratieve besluiten⁹. In het verslag wordt ook rekening gehouden met gegevens over de perceptie van bedrijven met betrekking tot de doeltreffendheid van investeringsbescherming door de wet en de rechtbanken en de onafhankelijkheid van controleorganen voor overheidsopdrachten en van nationale mededingingsautoriteiten¹⁰.

Terwijl de **EU zich voorbereidt op toekomstige toetredingen**, zal een grotere eengemaakte markt gebaseerd op gedeelde wettelijke normen en wederzijds vertrouwen niet alleen meer geïntegreerd zijn, maar ook meer concurrerend en veerkrachtig, om zo de op regels gebaseerde omgeving tot stand te brengen die essentieel is om het volledige potentieel van de markt te benutten en het concurrentievermogen van Europa op de lange termijn te stimuleren. Terwijl de uitbreidingspartners stappen zetten in de richting van lidmaatschap, hebben bedrijven uit zowel de uitbreidingsregio als uit de lidstaten belang bij de effectieve totstandkoming van een gelijk speelveld en de versterking van de rechtsstaat zodat zij volledig en op billijke wijze kunnen deelnemen aan de eengemaakte markt. Daarom worden, hoewel de uitbreidingspartners

⁷ Er werd een aanvullende vragenlijst opgesteld bij de reguliere vragenlijst. Naast de “referentievragen” die de meest relevante aspecten van de dimensie van de eengemaakte markt weerspiegelen, werden er ook een aantal bijkomende opties opgenomen die, indien relevant, konden worden gedeeld door de lidstaten en de belanghebbenden.

⁸ Indien relevant en indien dit niet is opgenomen in de herstel- en veerkrachtplannen, en in overeenstemming met het verslag over de rechtsstaat, worden de lidstaten door middel van de landenspecifieke aanbevelingen voor 2025 in het Europees Semester ertoe aangezet de doeltreffendheid van hun justitiële stelsels te verhogen en de corruptiebestrijding te versterken.

⁹ Deze onderwerpen werden door de lidstaten en/of bedrijfsverenigingen aangehaald in het raadplegingsproces.

¹⁰ Op basis van het scorebord voor justitie 2025 (https://commission.europa.eu/document/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en).

geen deel uitmaken van de eengemaakte markt, deze aspecten nog steeds behandeld in de respectieve landenhoofdstukken.

De belangrijkste bevindingen over de dimensie van de eengemaakte markt in de vier pijlers van het verslag worden in punt 4.5 weergegeven.

2.2 *Ondersteuning van de rechtsstaat door middel van de EU-begroting*

Zoals vastgelegd in de politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen, is de eerbiediging van de rechtsstaat een absolute voorwaarde om in aanmerking te komen voor EU-financiering. Het is essentieel dat er voor EU-uitgaven sterke waarborgen inzake de rechtsstaat gelden, teneinde de bescherming van de financiële belangen van de EU te verzekeren¹¹.

In de afgelopen jaren zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld om deze koppeling sterker te maken en het verband tussen de rechtsstaat en steun uit de EU-begroting te versterken. De faciliteit voor herstel- en veerkracht heeft aangetoond op welke manier de begroting van de EU hervormingen kan bevorderen die de rechtsstaat in de lidstaten versterken, zoals het hervormen en versterken van de justitiële stelsels en het verhogen van de efficiëntie door middel van digitalisering, het versterken van de instellingen die corruptie bestrijden of het verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces. De horizontale randvoorwaarde in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen is nog een belangrijk instrument dat ervoor zorgt dat lidstaten bij de toepassing van EU-fondsen het Handvest van de grondrechten eerbiedigen. Tot slot beschermt het algemeen conditionaliteitsregime de EU-middelen in het geval van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten¹².

In de volgende meerjarenbegroting moet de eerbiediging van de rechtsstaat worden gewaarborgd door middel van de besteding van EU-financiering. Naast de conditionaliteitsverordening, die van toepassing blijft op de gehele EU-begroting en waarbij wordt voortgebouwd op de lering die wordt getrokken uit de ervaring met diverse instrumenten, zal het belangrijk zijn om sterke waarborgen op te nemen in het ontwerp van de toekomstige EU-instrumenten om een doeltreffende naleving te garanderen en een nauwer verband te leggen tussen de aanbevelingen in het verslag over de rechtsstaat en de financiële steun uit de EU-begroting¹³. Met name de toekomstige nationale en regionale partnerschapsplannen zullen naar verwachting een doeltreffende bijdrage leveren aan de ondersteuning van hervormingen, onder meer door de aanpak van de in het verslag over de rechtsstaat vastgestelde landspecifieke uitdagingen.

De noodzaak om hervormingen op het gebied van de rechtsstaat in verband met de begroting te stimuleren heeft ook gevolgen voor de follow-up van de aanbevelingen in de verslagen. De begroting van de EU kan worden gebruikt om lidstaten te helpen hun eigen nationale of regionale hervormingen door te voeren of daarin te investeren. De digitalisering van justitiële stelsels, corruptiebestrijdingsstructuren, technische bijstand om waarborgen te identificeren of toe te passen of doeltreffende regelgeving zijn voorbeelden van domeinen die baat kunnen hebben bij EU-financiering, waarbij gebruikgemaakt wordt van investeringen om het hervormingsproces vooruit te helpen. Grensoverschrijdende initiatieven kunnen ook bijdragen aan hoge normen in de lidstaten.

Als onderdeel van haar inspanningen om haar financiële belangen zo efficiënt mogelijk te beschermen, is de EU ook begonnen met de voorbereidende werkzaamheden om haar

¹¹ Mededeling “De weg naar het volgende meerjarig financieel kader”, COM(2025) 46 final.

¹² Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, blz. 1-10 (hierna “conditionaliteitsverordening” genoemd).

¹³ Mededeling “De weg naar het volgende meerjarig financieel kader”, COM(2025) 46 final.

fraudebestrijdingsarchitectuur te herzien. Deze uitgebreide evaluatie, waarbij alle relevante actoren binnen de EU-fraudebestrijdingsarchitectuur worden betrokken, zal zich richten op afschrikking en meer synergieën en efficiëntie tussen de relevante actoren creëren, waardoor dubbel werk in elke fase van de fraudebestrijdingscyclus wordt vermeden. Deze stadia omvatten het voorkomen, opsporen, onderzoeken, corrigeren van fraude en het terugvorderen van de desbetreffende bedragen, waaronder die voor de EU-begroting.

3. HANDHAVING VAN DE RECHTSSTAAT — ONTWIKKELINGEN OP EU-NIVEAU

Sinds 2019 heeft de EU de architectuur met betrekking tot de rechtsstaat gestaag verdiept om de risico's met betrekking tot de rechtsstaat in zowel de afzonderlijke lidstaten als voor de EU als geheel aan te pakken. Het doel bestond erin een rechtsstaatcultuur te bevorderen, opkomende problemen te voorkomen en doeltreffend te reageren op aanhoudende uitdagingen. Daarvoor was op EU-niveau een diverse waaier aan instrumenten met betrekking tot de rechtsstaat vereist om de maatregelen zo vorm te geven dat ze maximaal effect sorteren.

3.1 *Dialogo over en follow-up van het verslag over de rechtsstaat*

Het **verslag over de rechtsstaat** biedt een overzicht van hoe elke lidstaat van de EU ervoor staat op het gebied van de rechtsstaat en het verslag fungeert door middel van de jaarlijkse cyclus als een richtpunt voor de maatregelen gedurende het jaar. Het helpt de lidstaten om problemen op te sporen of hun hervormingen te overdenken en oplossingen te vinden door samen te werken met de Europese Commissie, andere lidstaten en internationale organisaties en actoren zoals de Commissie van Venetië van de Raad van Europa. In de loop der jaren is het wederzijds vertrouwen door het verslag versterkt en heeft het tot een gedeeld begrip geleid van de wijze waarop een gunstig klimaat voor de rechtsstaat kan worden geschapen.

Sinds 2022 bevat het verslag aanbevelingen aan de lidstaten, ter ondersteuning van hun hervormingsinspanningen. Door deze aanbevelingen kon op nationaal niveau een doeltreffende nadruk worden gelegd op belangrijke hervormingen. De lidstaten hebben — in uiteenlopende mate — meer dan twee derde van de aanbevelingen uit 2022, 2023 en 2024 opgevolgd. Deze aanhoudende tendens geeft blijk van een positieve hervormingsdynamiek in de EU. Voor sommige aanbevelingen duurt het langer om ze aan te pakken wegens lopend politiek overleg of raadplegingen van belanghebbenden, of electorale cycli die soms de vooruitgang van het wetgevingsproces kunnen onderbreken. Er bestaan echter ook gevallen waarin er sprake kan zijn van onwil om gevolg te geven aan de aanbevelingen, of er stappen terug worden gezet.

Het verslag en de aanbevelingen erin vormen de hoeksteen voor een permanente dialoog met en tussen de lidstaten. Deze dialoog maakt zowel na publicatie van de verslagen als bij de voorbereiding van de volgende editie een aanhoudende en gerichte probleemoplossing mogelijk. Regelmatige bijeenkomsten van het **netwerk van contactpunten voor de rechtsstaat** dienen bijvoorbeeld als forum om ervaringen uit te wisselen over kwesties van gemeenschappelijk belang die in de verslagen over de rechtsstaat naar voren zijn gekomen¹⁴.

De Commissie heeft in het kader van haar nieuwe mandaat toegezegd de monitoring en verslaglegging te verbeteren en de controles en waarborgen te versterken, met name door de

¹⁴ Het afgelopen jaar werden onder meer uitwisselingen over goede praktijken gehouden met betrekking tot onderwerpen zoals initiatieven ter bevordering van een rechtsstaatscultuur, de dimensie van de eengemaakte markt met betrekking tot de rechtsstaat en maatregelen om de veerkracht van de nationale justitiële stelsels te versterken (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/network-national-contact-points-rule-law_en?prefLang=nl).

uitvoering van de aanbevelingen te volgen. De Commissie heeft derhalve haar contacten met de lidstaten tijdens het jaar aangehaald, zowel op politiek als technisch niveau, om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen.

De **dialoog over de rechtsstaat** in de Raad Algemene Zaken¹⁵ gebruikt het verslag over de rechtsstaat als uitgangspunt voor de discussie en is een gerenommeerd forum voor politieke uitwisselingen tussen de lidstaten. Er is de mogelijkheid om een constructieve dialoog te voeren, tekortkomingen te bespreken en te bekijken hoe die het beste kunnen worden aangepakt, en om van gedachten te wisselen over beste praktijken. In 2024 werd de dialoog in de Raad Algemene Zaken uitgebreid met de uitbreidingslanden die zijn opgenomen in het verslag over de rechtsstaat 2024¹⁶. Ook werden thematische rechtsstaatkwesties verder besproken in de Raad Justitie tijdens elk halfjaarlijks voorzitterschap van de Raad¹⁷.

Het **Europees Parlement** heeft zijn gebruikelijke jaarlijkse debatten over de verslagen over de rechtsstaat, landspecifieke debatten en openbare hoorzittingen over de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten voortgezet¹⁸. Het mandaat van de monitoringgroep inzake de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten (DRFMG) werd in 2024 vernieuwd en geeft extra aandacht aan de monitoring door het Europees Parlement¹⁹.

De raadgevende comités hebben hun debatten over de rechtsstaat op EU-niveau ook voortgezet. Het **Europees Economisch en Sociaal Comité** organiseerde zijn vijfde jaarlijkse conferentie over de grondrechten en de rechtsstaat en nam twee nieuwe adviezen over de rechtsstaat aan²⁰. Het **Comité van de Regio's** begon met een beschouwing over het lokale en regionale perspectief met betrekking tot de toepassing van de rechtsstaat²¹.

De Commissie organiseert in nauwe samenwerking met het Bureau voor de grondrechten **nationale dialogen over de rechtsstaat**²² als belangrijk onderdeel van een follow-upproces. Verschillende nationale belanghebbenden worden daarin samengebracht, teneinde hen nauwer te betrekken bij het vervolg van het verslag over de rechtsstaat en om op samenwerking gebaseerde methoden voor de uitvoering van de aanbevelingen op te zetten.

Het verslag dient ook als stimulans voor een sterkere **betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de belanghebbenden**. Maatschappelijke organisaties en andere

¹⁵ In dit verband werd in de Raad Algemene Zaken een horizontale bespreking gehouden over algemene ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsstaat in september 2024, en landspecifieke besprekingen in november 2024 en januari en mei 2025.

¹⁶ De ministers uit Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië waren aanwezig bij een gedachtewisseling over de algemene tendens aangaande de rechtsstatelijke situatie in hun landen tijdens de Raad Algemene Zaken op 24 september 2024.

¹⁷ In maart 2025 werd in de Raad Justitie gesproken over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en hoe het EU-instrumentarium die op de meest doeltreffende wijze kan bevorderen. In oktober 2024 werd in de Raad Justitie besproken hoe de toegang tot de rechter in het kader van de rechtsstaat en het concurrentievermogen kan worden verbeterd.

¹⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 18 juni 2025 over het verslag over de rechtsstaat van de Commissie van 2024 (2024/2078(INI)), alsook gerichte plenaire debatten over het verslag over de rechtsstaat 2024 (9 oktober 2024), Malta (23 oktober 2024), Slowakije (12 februari 2025), Hongarije (2 april, 21 mei en 18 juni 2025) en Spanje (18 juni 2025).

¹⁹ Aanvullende informatie is te vinden op de website van de monitoringgroep inzake de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten: (<https://www.europarl.europa.eu/committees/nl/libe/working-groups/drfrm>).

²⁰ “Evaluatie van de jaarverslagen van de Europese Commissie over de rechtsstaat in de Europese Unie”, aangenomen op 22 januari 2025, “De economische dimensie van de rechtsstaat” aangenomen op 30 april 2025.

²¹ “Het lokale en regionale perspectief bij de tenuitvoerlegging van de rechtsstaat in de Europese Unie”, advies aangenomen op 1 april 2025.

²² Zie de website over de nationale dialogen over de rechtsstaat voor meer informatie (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/national-rule-law-dialogues_en?prefLang=nl).

belanghebbenden, met name beroepsverenigingen die rechters, openbare aanklagers of journalisten vertegenwoordigen, spelen een belangrijke rol bij het ter plaatse bevorderen van de rechtsstaat. Deze actoren leveren een waardevolle bijdrage aan het verslag. Door de opname van de dimensie van de eengemaakte markt is er opnieuw aandacht geschonken aan zakelijke belanghebbenden. Het voorzitterschap van de Raad heeft de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld erkend door in april 2025 als onderdeel van zijn voorzitterschapsprogramma een conferentie te organiseren over de rol van het maatschappelijk middenveld bij de bescherming van de rechtsstaat.

3.2 Optreden van de EU ter bevordering van de rechtsstaat

De EU heeft een brede waaier aan instrumenten en processen ontwikkeld om de rechtsstaat en de consequente toepassing ervan in de lidstaten te bevorderen. Tegelijkertijd heeft het verslag ook als katalysator gewerkt voor nieuw EU-beleid en nieuwe rechtsinstrumenten van de EU op het gebied van bijvoorbeeld mediapluriformiteit en de bestrijding van corruptie, hetgeen de rechtsstaat in de gehele EU versterkt.

De bevordering van een sterke rechtsstatelijke cultuur

Bewustmaking over de rechtsstatelijke cultuur en de bevordering ervan bij Europese burgers, instanties en belanghebbenden is een belangrijke doelstelling. Diverse lidstaten hebben belangrijke initiatieven op poten gezet om die cultuur te bevorderen²³. De Commissie heeft een communicatiecampagne opgezet die beschikbaar is in alle officiële EU-talen en waarbij een reeks animaties wordt gebruikt om in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen uit te leggen waarom de rechtsstaat cruciaal is in het dagelijks leven²⁴. Het bevorderen van de rechtsstatelijke cultuur vormde ook het onderwerp van een succesvolle uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten tijdens een van de bijeenkomsten van de nationale contactpunten voor de rechtsstaat²⁵.

De rechtsstaat en het hervormingsproces

De rechtsstaat en goed bestuur zijn essentieel voor de goede werking van de eengemaakte markt, voor een gezond ondernemingsklimaat, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het succes van structurele hervormingen. Deze beginselen zijn cruciaal voor het **Europees Semester** en de landspecifieke aanbevelingen daarbij.

Bij het aanpakken van deze aanbevelingen zijn veel lidstaten uitvoering blijven geven aan hervormingen met specifieke maatregelen met betrekking tot de rechtsstaat, overeenkomstig de toezeggingen in hun nationale **herstel- en veerkrachtplannen**. Dat heeft tot een verdere versterking van de justitiële stelsels geleid, bijvoorbeeld door een herziening van de tuchtprocedure voor rechters of een verbetering van de efficiëntie van de rechtsgang door rechtbanken te herstructureren. Ook de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding zijn geïntensiveerd, waarbij onder meer de instellingen die zich richten op corruptiebestrijding zijn versterkt. Stappen om het wetgevingsproces te verbeteren hebben ook belangrijke gevolgen voor de rechtsstaat, zoals het verplicht maken van openbare raadplegingen en effectbeoordelingen. In sommige gevallen werden deze verbintenissen in de herstel- en

²³ In Spanje omvat het actieplan voor democratie bijvoorbeeld een voorstel voor een jaarlijks parlementair debat om de naleving door de regering van de rechtsstaat en de grondrechten te beoordelen. In Ierland werden initiatieven ontwikkeld voor de bevordering van de rechtsstatelijke cultuur op het niveau van het hoger onderwijs.

²⁴ Deze campagne is ter beschikking gesteld op de EU-leerhoek en werd verspreid over meer dan 140 000 scholen (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_nl#want-to-learn-more-watch-our-series-of-six-animations).

²⁵ Bijeenkomst van de nationale contactpunten voor de rechtsstaat, 22 oktober 2024.

veerkrachtplannen essentieel geacht om de financiële belangen van de EU te waarborgen en is de verwezenlijking ervan een voorwaarde om na een betalingsverzoek een uitbetaling te ontvangen.

Andere bronnen van **EU-financiering** ondersteunen de versterking van capaciteiten op het gebied van justitie, de media en het maatschappelijk middenveld voor de handhaving van de rechtsstaat en bieden technische bijstand voor gerichte hervormingen. In het huidige MFK verlenen het instrument voor technische ondersteuning, evenals programma's zoals het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden (CERV)", het programma "Justitie", het Europees Sociaal Fonds Plus en Creatief Europa elk belangrijke steun om het openbaar bestuur en de justitiële stelsels te versterken, en om eveneens uitdagingen met betrekking tot mediapluriformiteit en corruptiebestrijding het hoofd te bieden.

De ondersteuning van de rechtsstaat met behulp van nieuwe rechtsinstrumenten en uitvoering in de gehele EU

De Commissie heeft ook nauw samengewerkt met de lidstaten om de ontwikkeling en uitvoering van beleidsmaatregelen en rechtsinstrumenten die de rechtsstaat in de EU versterken te waarborgen. De Europese verordening mediavrijheid²⁶ heeft bijvoorbeeld geleid tot controles inzake de gereedheid van de wetgeving van de lidstaten met het oog op de toepassing van de meeste bepalingen ervan in augustus 2025²⁷. De onlangs opgerichte Europese Raad voor mediadiensten, een onafhankelijk adviesorgaan dat bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale mediaregulatoren, zal een cruciale rol vervullen bij de monitoring, de coördinatie en de ondersteuning van het mediabeleid in de lidstaten van de EU. De Raad zal de EU-lidstaten op verschillende manieren ondersteunen, bijvoorbeeld door deskundigenadvies te verstrekken, door de uitwisseling van beste praktijken, capaciteitsopbouw of crisisrespons. De Raad zal ook adviezen opstellen over regelgevende maatregelen die invloed hebben op de werking van aanbieders van mediadiensten op de interne markt, zoals besluiten voor het verlenen van vergunningen, en over beoordelingen inzake concentraties op de mediamarkt waarbij sprake is van een internemarktdimensie. De Raad verleent ook bijstand aan de Commissie bij het opstellen van richtsnoeren.

De Commissie heeft ook samengewerkt met de lidstaten om de omzetting en uitvoering van de nieuwe anti-SLAPP-richtlijn te ondersteunen, die wettelijke waarborgen bevat om onrechtmatige rechtszaken tegen journalisten en mensenrechtenverdedigers in grensoverschrijdende situaties tegen te gaan, en van de bredere anti-SLAPP-aanbeveling²⁸. Naast de regels op EU-niveau werd de lidstaten aanbevolen maatregelen te treffen op nationaal niveau om journalisten en mensenrechtenverdedigers te beschermen tegen onrechtmatige rechtszaken²⁹. Veel lidstaten hebben hiertoe concrete stappen gezet, bijvoorbeeld door

²⁶ Verordening (EU) 2024/1083 van 11 april 2024.

²⁷ De meeste bepalingen van de verordening zullen in augustus 2025 rechtstreeks toepasselijk zijn in de EU. Er zijn echter een aantal bepalingen met een andere toepassingsdatum: sommige zijn reeds van toepassing en de bepaling inzake het recht op aanpassing treedt in werking in mei 2027.

²⁸ Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie"); en de verwante Aanbeveling 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 7 mei 2026 aan deze richtlijn te voldoen.

²⁹ Zie SWD(2024) 292 final over de follow-up van Aanbeveling 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022.

specifieke opleidingen aan te bieden, bewustmakingscampagnes op poten te zetten en te beginnen met de ontwikkeling van ondersteuningsmechanismen³⁰.

Teneinde de bestrijding van corruptie te versterken, ondersteunt de Commissie de medewetgevers zodat zij dichterbij een overeenkomst komen over haar voorstel om het huidige rechtskader van de EU inzake corruptiebestrijding te moderniseren³¹. Het EU-netwerk tegen corruptie vormt een breed forum voor regelmatige samenwerking en uitwisseling van goede praktijken om de inspanningen van de lidstaten ter bevordering van de integriteit en ter bestrijding van corruptie te ondersteunen³². De discussies van het netwerk over kwesties zoals vermogensaangiften en de aanpak van gevallen van corruptie op hoog niveau sluiten aan bij de onderwerpen die aan bod komen in het verslag over de rechtsstaat.

De rechtsstaat vormt de kern van het uitbreidingsproces en het externe optreden

De bescherming van onze democratische instellingen en waarden is een collectieve verantwoordelijkheid die wordt gedeeld door de lidstaten en de instellingen van de EU. De inzet van de EU voor de verdediging van de rechtsstaat is alleen maar krachtiger geworden naar aanleiding van de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, die niet alleen een rechtstreekse aanval vormt op Oekraïne en zijn bevolking, maar ook op de fundamentele waarden van de EU en de op regels gebaseerde internationale orde. Tegelijkertijd is het respect voor de rechtsstaat en goed bestuur essentieel om weerwerk te bieden tegen buitenlandse inmenging en manipulatie die erop gericht is de democratie in de EU en haar directe omgeving te ondermijnen.

Het consolideren van democratische structuren, het handhaven van de rechtsstaat en het beschermen van de grondrechten staan centraal in het uitbreidingsproces, als onderdeel van de grondbeginselen voor toetreding tot de EU. In het jaarlijks uitbreidingspakket van de Commissie wordt de vooruitgang van elk land beoordeeld op basis van verdiensten. In de herziene uitbreidingsmethodologie die in 2020 werd goedgekeurd, werd verder versterkt dat er tastbare duurzame verbeteringen aangaande de rechtsstaat moeten worden doorgevoerd voordat er een hoofdstuk van de onderhandelingen kan worden afgesloten. De uitbreidingspartners kunnen ook rekenen op steun van de Raad van Europa³³ om hen bij te staan bij het toepassen van de normen met betrekking tot de rechtsstaat, het zorgen voor afstemming op het EU-acquis, en het bieden van begeleiding voor hervormingen door middel van monitoring.

Naar aanleiding van de succesvolle integratie van Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië in het verslag over de rechtsstaat vanaf 2024 wordt in de politieke beleidslijnen bevestigd dat naarmate de uitbreidingspartners vooruitgang boeken op het gebied van de rechtsstaat en in het formele toetredingsproces, zij geleidelijk aan zullen worden toegevoegd aan deze inspanning, teneinde de verbintenis na te leven om vast te houden aan strenge normen tijdens hun toetredingstraject en als toekomstige lidstaten.

De rechtsstaat is ook cruciaal voor de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan, de hervormings- en groeifaciliteit voor Moldavië en de faciliteit voor Oekraïne. Om

³⁰ Dergelijke mechanismen omvatten de knooppunten, dat zijn contactpunten waar doelwitten van SLAPP's terecht kunnen voor steun.

³¹ Voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van corruptie, COM(2023) 234 final, 3 mei 2023.

³² Twee vergaderingen vonden plaats tijdens de verslagperiode, in oktober 2024 en juni 2025. Het netwerk verenigt vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, beroepsbeoefenaars, het maatschappelijk middenveld, internationale organisaties en instellingen en instanties van de EU.

³³ [Commissie van Venetië, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Cepej, en Greco.](#)

deze ondersteuningsmechanismen ten volle te benutten, moeten landen een hervormingsagenda uitvoeren met concrete stappen met betrekking tot de fundamentele kwesties.

De EU versterkt haar inzet voor internationale wettelijke normen door middel van haar toetreding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de lopende toetsing in het kader van het VN-verdrag tegen corruptie.

3.3 Optreden van de EU om te reageren op schendingen van de rechtsstaat

De EU heeft haar capaciteit om doeltreffend te reageren op schendingen van de rechtsstaat versterkt, waarbij zij gebruikmaakt van een reeks instrumenten, waaronder inbreukprocedures, jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, de procedure van artikel 7 en de conditionaliteitsverordening.

Inspelen op uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat

De Commissie is haar rol als hoedster van de EU-verdragen blijven vervullen door inbreukprocedures in te leiden om specifieke schendingen van de rechtsstaat aan te pakken. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (“het Hof”) is ook belangrijke arresten over de rechtsstaat blijven wijzen waarin de vereisten uit hoofde van het EU-recht verder werden toegelicht. Dit omvatte arresten inzake gerechtelijke salarissen³⁴, de onttrekking van zaken aan een rechter³⁵, de toewijzing van zaken³⁶ of de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing³⁷.

In de politieke beleidslijnen werd duidelijk vermeld dat handhaving door middel van inbreukprocedures en de versterkte toepassing van het mechanisme uit hoofde van artikel 7, VEU, nog steeds op doeltreffende wijze moet worden ingezet, ook in de toekomst in een uitgebreide EU³⁸. De procedure uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU, op grond waarvan de Raad kan vaststellen of er een duidelijk risico bestaat op een ernstige schending van de waarden van de EU en gevolg kan geven aan dergelijke risico's, wordt verder toegepast in verband met Hongarije³⁹. De Raad behandelde in november 2024 een punt over de stand van zaken in Hongarije en organiseerde in mei 2025 een formele hoorzitting.

De begroting van de EU beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat

Schendingen van de beginselen van de rechtsstaat kunnen de financiële belangen van de Unie ook ernstig schaden. Het gezonde financiële beheer kan alleen worden gewaarborgd als de overheidsinstanties in overeenstemming met de wet handelen, als inbreuken op de wet doeltreffend worden vervolgd door opsporings- en vervolgingsdiensten, en als willekeurige of onrechtmatige besluiten van overheidsinstanties aan een effectieve rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen.

³⁴ Arrest van 25 februari 2025, gevoegde zaken C-146/23 en C-374/23, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat de methode voor de bepaling van de bezoldiging van rechters krachtens artikel 19, lid 1, VEU, objectief, voorzienbaar, stabiel en transparant en in de wet verankerd moet zijn.

³⁵ Arrest van 6 maart 2025, gevoegde zaken C-647/21 en C-648/21, met het oordeel dat wetgeving waardoor een besluit kan worden genomen om zaken die zijn toegewezen aan een rechter aan hem te onttrekken, indruist tegen artikel 19, lid 1, VEU, indien deze niet zijn gebaseerd op objectieve en nauwkeurige criteria die zijn vastgelegd in de wetgeving of waarborgen bevatten tegen willekeurige besluiten.

³⁶ Arrest van 14 november 2024, zaak C-197/23, met het oordeel dat het EU-recht zich verzet tegen nationale wetgeving waardoor een hof van beroep niet kan nagaan of een zaak opnieuw moet worden toegewezen aan een andere rechter in eerste aanleg.

³⁷ Arrest van 7 november 2024, zaak C-326/23. Zie het verslag over de rechtsstaat 2024, Polen, blz. 4.

³⁸ Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2024-2029.

³⁹ Het Europees Parlement heeft de procedure ingeleid in 2018. De procedure die in 2017 door de Commissie werd ingeleid ten aanzien van Polen werd in 2024 afgesloten op basis van de beoordeling van de Commissie dat er geen duidelijk risico meer bestaat op een ernstige schending van de rechtsstaat in Polen.

Het algemene conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting treedt in werking wanneer er een voldoende rechtstreeks verband bestaat tussen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en de Uniebegroting, en indien andere in de wetgeving van de Unie vastgestelde procedures de begroting niet doeltreffender kunnen beschermen. De beschermingsmaatregelen die de Raad in december 2022 vaststelde in het kader van de door de Commissie ingeleide procedure tegen Hongarije uit hoofde van de conditionaliteitsverordening zijn nog steeds van toepassing⁴⁰.

Voor de vaststelling van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en van een voldoende rechtstreeks verband met de begroting van de EU is een grondige beoordeling door de Commissie vereist. Het verslag over de rechtsstaat is een belangrijke informatiebron voor de toepassing van de conditionaliteitsverordening en een aantal domeinen die aan bod komen in het verslag kunnen van rechtstreeks belang zijn⁴¹. Dit betreft met name het rechtstelsel evenals de goede werking van opsporingsdiensten en de instanties van het openbaar ministerie en een effectieve rechterlijke toetsing door onafhankelijke rechtbanken. Dit kan ook betrekking hebben op corruptiebestrijding wat betreft de werking van de instanties die de Uniebegroting uitvoeren of financiële controles, monitoring en audits uitvoeren; de preventie en de bestraffing van fraude en corruptie; alsmede doeltreffende en tijdige samenwerking met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het EOM.

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

Methodologie voor het verslag over de rechtsstaat en de bijbehorende aanbevelingen

De beoordeling in de landenhoofdstukken voor elke lidstaat en elk opgenomen uitbreidingsland werd opgesteld volgens een vastgestelde methodologie die ook bij eerdere edities van het verslag werd toegepast⁴². Voor de uitbreidingspartners behandelt het jaarlijks uitbreidingspakket van de Commissie de gereedheid en de vorderingen inzake de afstemming op het EU-acquis en de Europese normen, waaronder alle aspecten van de rechtsstaat. In de landenhoofdstukken over de geselecteerde uitbreidingspartners in het verslag over de rechtsstaat kan worden verwezen naar de richtsnoeren die in het uitbreidingsproces voor hen zijn opgesteld en er kan de nadruk worden gelegd op de complementariteit tussen dat proces en het verslag over de rechtsstaat.

De landenhoofdstukken zijn gestoeld op een kwalitatieve, zelfstandig door de Commissie verrichte beoordeling, waarbij een synthese is gemaakt van belangrijke ontwikkelingen sinds juli 2024. In elk landenhoofdstuk is de analyse gericht op domeinen waar zich belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, of waar in vorige verslagen vastgestelde problemen nog niet waren opgelost. De analyse bevat een kwalitatieve beoordeling van de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen van 2024⁴³. Het doel van

⁴⁰ Op 17 december 2024 concludeerde de Commissie dat de door de Raad in 2022 vastgestelde maatregelen van kracht moesten blijven, aangezien de aanpassingen met betrekking tot de “trusts van openbaar belang” niet volstonden om de zorgen van de Raad weg te nemen (zie C(2024) 9140 final). Op 13 december 2023 had de Commissie reeds geconcludeerd dat de door de Raad vastgestelde maatregelen van kracht moesten blijven, aangezien Hongarije geen nieuwe maatregelen had genomen om de openstaande punten van zorg weg te nemen (C(2023) 8999 final).

⁴¹ Zie artikel 3 en artikel 4, lid 2, van de conditionaliteitsverordening.

⁴² De methodologie is hier te vinden: https://commission.europa.eu/document/72742fd9-3ce0-4d23-9086-58f885f84cdd_nl.

⁴³ Afhankelijk van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de verschillende onderdelen van elke aanbeveling en van het feit of de aanbevelingen van het verslag van 2023 werden doorgevoerd, kwam de

de aanbevelingen voor 2025 bestaat er nog steeds in de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om hervormingen door te voeren⁴⁴. Er zijn geen aanbevelingen opgenomen voor de uitbreidingslanden in dit verslag, aangezien dergelijke aanbevelingen in het kader van het jaarlijkse uitbreidingspakket worden geformuleerd.

Het verslag is het resultaat van nauwe samenwerking met nationale autoriteiten en is gebaseerd op een breed scala aan nationale, internationale en andere bronnen⁴⁵, alsook op eigen gegevensverzameling door de Commissie⁴⁶. De lidstaten en uitbreidingslanden werden verzocht om bij te dragen, schriftelijke input te leveren en deel te nemen aan speciale landenbezoeken⁴⁷. Ook heeft een gerichte raadpleging van belanghebbenden waardevolle horizontale en landspecifieke bijdragen opgeleverd⁴⁸. Tevens heeft de Raad van Europa een overzicht gegeven van zijn recente adviezen en verslagen⁴⁹. Vóór de aanneming van dit verslag hebben de nationale autoriteiten de gelegenheid gekregen om feitelijke actualiseringen met betrekking tot het hoofdstuk over hun land in te dienen. Het aangenomen verslag vormt de basis voor latere discussies van de Commissie met nationale regeringen en parlementen.

4.1 Justitiële stelsels

Efficiënte, goed functionerende en volledig onafhankelijke justitiële stelsels zijn essentieel voor de toepassing en handhaving van zowel het EU-recht als het nationaal recht. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is cruciaal om ervoor te zorgen dat gerechtelijke procedures eerlijk verlopen en om een effectieve rechtsbescherming te bieden voor de rechten van individuen die moeten worden gewaarborgd⁵⁰. Toegang tot onafhankelijke rechtbanken en de mogelijkheid om te verzoeken om rechterlijke toetsing zijn van fundamenteel belang voor de rechtsstaat.

Bij het vormgeven van hun justitiële stelsels moeten de lidstaten de vereisten van het EU-recht en de jurisprudentie van het Hof van Justitie volledig in acht nemen. De Raad van Europa en de Commissie van Venetië hebben ook Europese normen ontwikkeld waarmee rekening moet worden gehouden. Europese justitiële netwerken en verenigingen leveren een belangrijke

Commissie in elk geval tot een besluit op basis van de volgende categorieën: geen (verdere) vooruitgang, beperkte vooruitgang, enige (verdere) vooruitgang, aanzienlijke vooruitgang en volledige uitvoering.

⁴⁴ De beginselen op basis waarvan de aanbevelingen zijn opgesteld, zijn dezelfde als eerdere jaren (zie COM(2022) 500 final, blz. 3). De aanbevelingen doen geen afbreuk aan procedures die de Commissie kan inleiden op grond van andere rechtsinstrumenten.

⁴⁵ Tot de bronnen die werden gebruikt behoren schriftelijke bijdragen van de lidstaten, schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen tijdens de gerichte raadpleging van belanghebbenden, informatie van internationale organisaties zoals de Raad van Europa, de OESO en de VN, en de input die tijdens landenbezoeken is gegeven. Deze bronnen bieden informatie voor de beoordeling van de Commissie, maar de conclusies van de Commissie blijven haar eigen verantwoordelijkheid.

⁴⁶ In het bijzonder biedt het EU-scorebord voor justitie vergelijkende en betrouwbare gegevens over de efficiëntie, de kwaliteit en de onafhankelijkheid van justitiële stelsels in de lidstaten van de EU. Het doel is de EU en de lidstaten te helpen om de doeltreffendheid van hun nationale justitiële stelsels te verbeteren.

⁴⁷ De input van de lidstaten is hier te vinden: https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-input-member-states-and-enlargement-countries_nl. Informatie over de landenbezoeken is te vinden in de landenhoofdstukken. Tijdens deze landenbezoeken, die online werden georganiseerd, heeft de Commissie besprekingen gevoerd met de nationale autoriteiten van de lidstaten, waaronder justitiële en onafhankelijke instanties en rechtshandavingsinstanties, en met andere belanghebbenden, zoals journalistenverenigingen en het maatschappelijk middenveld.

⁴⁸ De input van belanghebbenden is hier te vinden: https://commission.europa.eu/document/522cf36e-c82d-413a-8d43-fda1f37e3ae2_nl.

⁴⁹ De input van de Raad van Europa is hier te vinden: https://commission.europa.eu/document/e2050d5c-8874-4138-ac67-b018ff9f278e_nl.

⁵⁰ Artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

bijdrage aan het bevorderen en handhaven van de rechtsstaat en dragen bij aan de ontwikkeling van Europese normen⁵¹. Advocaten en balies spelen in dit verband ook een essentiële rol.

Percepties van de rechterlijke onafhankelijkheid in de EU

Uit de Eurobarometer-onderzoeken die in 2025 zijn uitgevoerd blijkt dat de perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid bij het brede publiek is toegenomen in dertien lidstaten, stabiel is gebleven in drie en is afgenomen in elf lidstaten. Evenzo is de perceptie bij bedrijven toegenomen in vijftien lidstaten, stabiel gebleven in twee, en afgenomen in tien lidstaten⁵². Zowel burgers als bedrijven hebben baat bij goed functionerende en volledig onafhankelijke justitiële stelsels, en de positieve effecten ervan op investeringen stimuleren de groei en het concurrentievermogen. In [Finland](#), [Denemarken](#), [Ierland](#), [Nederland](#), [Luxemburg](#) en [Zweden](#) blijft de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek of ondernemingen bijzonder hoog (meer dan 75 %), terwijl deze in [Kroatië](#), [Bulgarije](#) en [Polen](#) zeer laag blijft (minder dan 30 %). Met betrekking tot de uitbreidingslanden wijzen de resultaten van de Eurobarometer in het gunstigste geval op een gemiddelde perceptie van onafhankelijkheid.

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

De procedures voor de benoeming en het ontslag van rechters, evenals de bevoegdheden en de structuur van de raden voor de rechtspraak zijn cruciaal voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Raden voor de rechtspraak fungeren, indien deze zijn opgericht, als buffer tussen de rechterlijke macht en de andere machten op gebieden zoals benoemingen en loopbaanontwikkeling, en het beheer van het justitieel stelsel⁵³. De Raad van Europa heeft Europese normen ontwikkeld voor de wijze waarop deze raden moeten worden opgezet om hun onafhankelijkheid doeltreffend te beschermen, ook wat betreft hun samenstelling⁵⁴. Voor een efficiënte werking van de raden voor de rechtspraak moeten zij kunnen beschikken over voldoende middelen en bestuurlijke onafhankelijkheid.

Verschillende lidstaten hebben hun inspanningen opgevoerd om de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid van de raden voor de rechtspraak te versterken. In [Ierland](#) is de onlangs opgerichte commissie voor rechterlijke benoemingen aan haar werkzaamheden begonnen. In [Luxemburg](#) is de in 2023 opgerichte nationale raad voor de rechtspraak nu volledig operationeel en functioneert die doeltreffend.

In andere lidstaten zijn initiatieven aan de gang. In [Spanje](#) heeft een gestructureerde dialoog die in 2024 met de Europese Commissie werd georganiseerd, geleid tot de vernieuwing van de raad voor de rechtspraak en zijn er bepaalde stappen gezet om de benoemingsprocedure van de rechters die zitting hebben in deze raad aan te passen. In [Italië](#) werkt de hoge raad voor de magistratuur nu de hervorming van het justitieel stelsel achter de rug is aan zijn taken, terwijl de hervorming inzake de splitsing tussen de loopbanen van rechters en aanklagers, die de oprichting van twee afzonderlijke hoge raden behelst, is goedgekeurd door de kamer van volksvertegenwoordigers en momenteel wordt besproken in de senaat. In [Zweden](#) heeft de

⁵¹ Zoals het Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak, het Europees netwerk van Hoge Raden van de EU, de Vereniging van Raden van State en Hoogste Bestuursrechtelijke Rechtscolleges van de EU, de Raad van de balies van Europa, en de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (Cepej) van de Raad van Europa.

⁵² EU-scorebord voor justitie 2025, grafieken 50 en 52.

⁵³ Het Hof van Justitie heeft erkend dat wanneer een raad voor de rechtspraak deelneemt aan een benoemingsproces waarbij politieke organen betrokken zijn, deze kan bijdrage tot een objectiever proces. Zie bijvoorbeeld het arrest van 2 maart 2021, AB e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy — Beroep).

⁵⁴ Zie met name Aanbeveling CM/Rec(2010) 12 final van de Raad van Europa.

regering voorstellen gedaan om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verder te versterken, met name wat de benoeming van rechters en de tuchtprocedures betreft. In [Polen](#) werd de wet waarin het gebrek aan onafhankelijkheid van de nationale raad voor de rechtspraak wordt aangepakt, goedgekeurd door het parlement maar is die nog niet in werking getreden omdat de zaak aanhangig werd gemaakt bij het grondwettelijk hof en de regering aan een herzien voorstel werkt. In [Estland](#) werd de hervorming van de raad voor het beheer van de rechtbanken doorgevoerd, die erop gericht is bevoegdheden van het ministerie van Justitie over te dragen, waarbij de raad een permanent orgaan wordt en de samenstelling ervan wordt gewijzigd.

Tegelijkertijd heeft de hoge raad voor de magistratuur in [Portugal](#) opgeroepen tot een beschouwing over de mogelijke mechanismen om zijn stabiliteit te waarborgen en zijn onafhankelijkheid te garanderen. In [Bulgarije](#) werden de wijzigingen van de samenstelling van de hoge justitiële raad om reeds lang bestaande punten van zorg aan te pakken door het grondwettelijk hof nietig verklaard omdat zij niet werden goedgekeurd door de bevoegde instantie, hetgeen betekent dat het probleem inzake de samenstelling en de werking van de hoge justitiële raad onopgelost blijft. [Slowakije](#) is voornemens de rol van de raad voor de rechterlijke macht te vergroten op gebieden zoals tuchtprocedures. Er wordt weliswaar overwogen om waarborgen in te voeren teneinde voldoende garanties te bieden inzake de onafhankelijkheid met het oog op het ontslag van de leden van de justitiële raden, maar er zijn geen formele stappen ondernomen.

Met betrekking tot de uitbreidingslanden heeft de uitvoering van het eerder gewijzigde rechtskader in [Montenegro](#) een aantal eerste positieve resultaten opgeleverd, terwijl de samenstelling van de hoge raden voor justitie en rechtsvervolgning nog verder moet worden verbeterd. In [Albanië](#) houden de problemen inzake het beheer van de benoemingen en de loopbaanbeslissingen van magistraten aan, alsook van de leden van de hoge raad voor justitie en de hoge raad voor rechtsvervolgning die geen magistraat zijn.

De procedures voor de benoeming en het ontslag van rechters zijn cruciaal voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en voor de publieke perceptie. Het Hof heeft bepaald dat de voorwaarden en regels voor de benoeming van rechters dusdanig moeten zijn dat gegronde twijfels over mogelijke beïnvloeding van deze rechters door externe factoren worden voorkomen⁵⁵. In verschillende lidstaten worden inspanningen geleverd om de gerechtelijke benoemingsprocedures te verbeteren, onder meer als opvolging van de aanbevelingen van 2024. In [Malta](#) zijn er discussies gaande in het parlement over een uitgebreide grondwetswijziging om zo de betrokkenheid van de rechterlijke macht in de procedure voor de benoeming van de opperrechter mogelijk te maken. In [Griekenland](#) werd de rechterlijke macht voor het eerst betrokken bij de benoemingen voor de hoogste functies in het gerechtelijk apparaat. In [Duitsland](#) worden naar aanleiding van een nieuwe hervorming om de veerkracht van het grondwettelijk hof te versterken bepaalde waarborgen voor de werking en onafhankelijkheid ervan in de grondwet verankerd. In [Cyprus](#) versterkt de onlangs ingevoerde rechterlijke toetsing van de besluiten van de hoge raad voor de rechtspraak de transparantie en de verantwoordingsplicht. In [Litouwen](#) werden er stappen gezet om de transparantie van het benoemingsproces te verhogen.

In andere lidstaten vorderen de hervormingen langzaam. In [Finland](#) zijn slechts beperkte stappen gezet om de hervorming van de benoeming van lekenrechters te bevorderen. In

⁵⁵ Zie de arresten van 15 juli 2021, C-791/19, Commissie/Polen; van 20 april 2021, C-896/19, Repubblika/Il-Prim Ministru; en van 2 maart 2021, C-824/18, AB e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy).

[Zweden](#) is het debat over de versterking van waarborgen om de onafhankelijkheid bij de benoeming van rechters te waarborgen nog steeds gaande.

In sommige lidstaten blijven er uitdagingen of tekortkomingen bestaan met betrekking tot benoemingen voor rechterlijke functies op hoog niveau en voor de voorzitters van rechtbanken, hoewel de effecten en de ernst ervan variëren. In [Hongarije](#) zijn nieuwe regels ingevoerd voor de benoeming en de loopbaan van rechters, maar in het proces werd de nationale raad voor de rechtspraak niet altijd geraadpleegd over een aantal van de relevante wetswijzigingen. In [Letland](#) is er nog altijd een gebrek aan waarborgen om de benoemingsprocedure voor rechters van het hooggerechtshof te beschermen. In [Oostenrijk](#) is er geen actie ondernomen om systematische rechterlijke betrokkenheid bij de benoeming van voorzitters van administratieve rechtbanken in te voeren.

Wat de uitbreidingslanden betreft, is de nieuwe voorzitter van het hooggerechtshof in [Montenegro](#) met eenparigheid van stemmen benoemd. In [Noord-Macedonië](#) werden in alle lagen van de rechterlijke macht maatregelen getroffen om de transparantie te versterken, hoewel er nog steeds twijfels bestaan met betrekking tot benoemingsbesluiten.

In enkele lidstaten bestaan bezorgdheden over ongepaste druk op de rechterlijke macht. In [Hongarije](#) blijft er binnen de rechterlijke macht sprake van ongepaste druk op sommige rechters, met name met betrekking tot interne debatten over belangrijke kwesties die verband houden met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In [Bulgarije](#) hebben de ad-hoccommissies die werden opgericht om gevallen van intimidatie van magistraten en een mogelijke infiltratie van de rechterlijke macht te onderzoeken hun werkzaamheden afgerond. Wat de uitbreidingslanden betreft, bleef de politieke druk op de rechterlijke macht en het openbaar ministerie in [Servië](#) hoog, met weinig tot geen follow-up door de hoge raden voor justitie en rechtsvervolgung, de regering en het parlement. In [Noord-Macedonië](#) leiden inmenging en druk van andere takken van de staat tot twijfels over het respect voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

De autonomie en onafhankelijkheid van het openbaar ministerie

Hoewel de structuur van de nationale openbare ministeries verschilt van lidstaat tot lidstaat, zijn institutionele waarborgen noodzakelijk om de autonomie van het openbaar ministerie te verzekeren, zodat het kan optreden zonder dat er sprake is van inmenging⁵⁶. Deze autonomie is zowel voor de handhaving van het nationale als het Europese strafrecht cruciaal.

Er is vooruitgang geboekt met betrekking tot de hervormingen om de institutionele waarborgen voor het openbaar ministerie te versterken, een aantal ervan als reactie op de aanbevelingen van 2024. In [Slovenië](#) zijn waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid en autonomie van openbare aanklagers met betrekking tot parlementaire onderzoeken in werking getreden. In [Spanje](#) vindt er vóór de goedkeuring door de regering en de indiening bij het parlement een raadpleging plaats over een ontwerp-hervorming van het statuut van de procureur-generaal, die ook inhoudt dat de ambtstermijn van de procureur wordt ontkoppeld van die van de regering. In [Cyprus](#) wordt vooruitgang geboekt met de hervorming van het bureau juridische zaken die moet leiden tot een duidelijker onderscheid tussen de adviserende rol en de vervolgingsrol van de procureur-generaal. In [Polen](#) zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt om het kabinet van de minister van Justitie en de procureur-generaal te splitsen, hoewel de wetgeving daarvoor nog moet worden goedgekeurd. In [Roemenië](#) worden stappen op het gebied van wetgeving

⁵⁶ Zie de verzameling adviezen en verslagen inzake openbare aanklagers van de Commissie van Venetië (*Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on constitutional justice*) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)).

onderzocht om de waarborgen met betrekking tot de onafhankelijkheid van hooggeplaatste aanklagers te versterken.

In [Oostenrijk](#) is er tot op heden geen vooruitgang geboekt wat de oprichting van een onafhankelijk federaal openbaar ministerie betreft, hoewel deze opdracht is opgenomen in het regeringsprogramma en er voorbereidingen gaande zijn voor de wetsontwerpen. In [Bulgarije](#) werd weliswaar verklaard dat het mechanisme voor de effectieve verantwoording en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de procureur-generaal en zijn plaatsvervangers verenigbaar is met de grondwet, maar er moeten nog procedurele kwesties worden aangepakt om de volledige werking ervan te waarborgen. In [Hongarije](#) zorgt een grondwetswijziging ervoor dat de vereiste dat de procureur-generaal wordt gekozen uit de aanklagers wordt geschrapt. In [Slowakije](#) blijven er zorgen bestaan over de bevoegdheid van de procureur-generaal om beslissingen van aanklagers nietig te verklaren, nu gecombineerd met een nieuw kader voor rechtsvervolgging.

Wat de uitbreidingslanden betreft, wordt er in [Noord-Macedonië](#) ontwerpwetgeving opgesteld met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de autonomie van de instanties van het openbaar ministerie. In [Servië](#) bestaan er zorgen over de autonomie van het openbaar ministerie, en worden de effectiviteit en het vertrouwelijke karakter van het strafrechtelijk onderzoek belemmerd door tekortkomingen in de wetgeving en in de praktijk.

Waarborgen van de verantwoording en onafhankelijkheid in tuchtprocedures

Het Hof van Justitie heeft duidelijk vermeld dat tuchtprocedures niet mogen worden gebruikt als een vorm van politieke controle over de rechterlijke macht⁵⁷. De waarborgen omvatten duidelijke regels waarin wordt gedefinieerd wat een tuchtrechtelijke inbreuk vormt en welke straffen moeten worden toegepast. Tuchtprocedures moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke instantie, het recht op verdediging eerbiedigen en zij moeten kunnen worden aangevochten voor de rechter⁵⁸.

De tendens in de richting van meer waarborgen in tuchtprocedures werd in diverse lidstaten voortgezet. In [Tsjechië](#) trad een nieuwe tuchtprocedure voor rechters, aanklagers en gerechtsdeurwaarders in werking, waarin een mogelijkheid om beroep aan te tekenen is opgenomen. In [Slovenië](#) worden de wijzigingen die moeten voorzien in waarborgen voor het tuchtkader voor rechters besproken in het parlement. In sommige lidstaten bestaan echter punten van zorg. In [Griekenland](#) heeft de beslissing om tuchtprocedures op te starten tegen rechters naar aanleiding van de inhoud van hun besluiten een debat doen oplaaien binnen de magistratuur. In [Slowakije](#) zijn stappen gezet om opheldering te geven over een aantal procedurele aspecten, en heeft de regering aangegeven dat zij openstaat voor verdere wetgevingsmaatregelen, maar er is nog steeds behoefte aan verdere vooruitgang wat het invoeren van voldoende waarborgen op het gebied van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechterlijke beslissingen betreft.

De effectieve bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid vereist een cultuur van integriteit en onpartijdigheid. Verschillende lidstaten implementeren beleid en praktijken om de integriteit binnen de rechterlijke macht te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is [Litouwen](#) waar de rechterlijke macht wordt opgeleid om aan te zetten tot een ongunstig klimaat voor

⁵⁷ Het Hof heeft dit beginsel in herinnering gebracht in zaken met betrekking tot de tuchtkamer van het Poolse hooggerechtshof (arrest van 5 juni 2023, C-204/21, Commissie/Polen) en de Roemeense gerechtelijke inspectie (arresten van 11 mei 2023, zaak 817/21, Inspecția Judiciară, en van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a./Inspecția Judiciară e.a., C-83/19 enz.).

⁵⁸ Arrest van 25 juli 2018, LM., C-216/18 PPU, punt 67.

corruptie. In [Kroatië](#) worden nog altijd inspanningen geleverd om de integriteit van rechters en openbare aanklagers te handhaven en te verbeteren.

Wat de uitbreidingslanden betreft, is in [Albanië](#) de uitvoering van de justitiële hervorming voortgezet, en werd het doorlichtingsproces van alle rechters en aanklagers in eerste aanleg afgerond, hetgeen de verantwoordingsplicht verder heeft versterkt. In [Montenegro](#) is de bevordering en handhaving van ethiek en professionele normen bij rechters en aanklagers verbeterd.

Inspanningen om de kwaliteit en efficiëntie van justitie te verbeteren

De efficiëntie van justitiële stelsels is een noodzakelijke voorwaarde voor de bescherming van rechten, rechtszekerheid en vertrouwen van het publiek. Belangrijke maatregelen hebben betrekking op het beheer van de werklast en de beslissingssnelheid. Buitensporig lange procedures leiden tot achterstanden en ondermijnen het vertrouwen dat burgers hebben in nationale justitiële stelsels. Vertragingen hebben ook grote gevolgen voor zakelijke beslissingen en investeringen.

In sommige lidstaten zijn hervormingen aan de gang om de efficiëntie van justitiële stelsels te verhogen. In [Tsjechië](#) waren er verdere verbeteringen te zien met betrekking tot de tijd die nodig is om zaken op te lossen. In [Estland](#), [België](#) en [Spanje](#) worden overal stappen gezet om de efficiëntie te verbeteren. In [Duitsland](#) is een nieuwe procedure ingevoerd om “massale” civielrechtelijke zaken efficiënter te behandelen.

Sommige lidstaten blijven echter nog steeds kampen met langdurige uitdagingen met betrekking tot de efficiëntie van hun justitieel stelsel. In [Griekenland](#), [Italië](#), [Malta](#) en [Kroatië](#) blijft de duur van gerechtelijke procedures ondanks het feit dat er belangrijke stappen zijn gezet een serieus probleem. In [Portugal](#) is de efficiëntie van administratieve en fiscale rechtbanken in eerste aanleg weliswaar verbeterd, maar het bedrijfsleven heeft gewezen op serieuze uitdagingen met betrekking tot de tijd die nodig is om tot een besluit te komen, met name in rechtbanken van tweede aanleg. In [Servië](#) blijft het totaalbeeld positief voor burgerlijke, handels- en strafzaken, hoewel er serieuze uitdagingen blijven bestaan bij de behandeling van bestuursrechtelijke en grondwettelijke klachten.

Een efficiënt justitieel stelsel is gebaseerd op voldoende middelen, waaronder de nodige investeringen in infrastructuur en goed gekwalificeerd, opgeleid en voldoende betaald personeel. Voorspelbaarheid kan van essentieel belang zijn voor de geloofwaardigheid van het justitieel stelsel, en om nieuw personeel aan te trekken⁵⁹. Veel lidstaten zijn blijven investeren in hun justitiële stelsels, vaak ondanks grote druk op de overheidsuitgaven. In [Portugal](#) zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt om de personele middelen die aan het justitieel stelsel zijn toegewezen te versterken met nieuwe aanwervingen en wetswijzigingen. In [Nederland](#), [Roemenië](#), [Zweden](#) en [Denemarken](#) zijn ook stappen gezet om de middelen voor justitie te verhogen. In [Slovenië](#) werden de salarissen van rechters opgetrokken en werd een automatisch indexatiemechanisme omgezet in wetgeving. In [Kroatië](#) werden objectieve criteria voor de actualisering van de bezoldiging van rechters en openbare aanklagers opgenomen in de wetgeving. In [Hongarije](#) worden de salarissen binnen het justitieel stelsel in drie fasen tot aan 2027 opgetrokken.

De beloningsniveaus hebben doorgaans gevolgen voor de aantrekkingskracht van juridische beroepen. Er zijn enkele stappen gezet met betrekking tot de bezoldiging van rechters en openbare aanklagers in [Duitsland](#), hoewel de uitdagingen inzake de aanwerving van

⁵⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 25 februari 2025, gevoegde zaken C-146/23 en C-374/23, waarbij het Hof duidelijk maakt dat de gedetailleerde methode voor de bepaling van de bezoldiging van rechters krachtens artikel 19, lid 1, VEU, objectief, voorzienbaar, stabiel en transparant en in de wet verankerd moet zijn.

magistraten aanhouden. In [Cyprus](#) blijven rechters in eerste aanleg in hun werk kampen met uitdagingen met betrekking tot de middelen en de infrastructuur. Het tekort aan financiële en personele middelen blijft de kwaliteit van justitie in [Albanië](#) negatief beïnvloeden. De beperkte financiële middelen in [Noord-Macedonië](#) blijven effect hebben op de financiële autonomie van de rechterlijke macht.

Investerings in digitalisering kunnen de efficiëntie en toegankelijkheid van justitiële stelsels versterken en eveneens hun weerbaarheid verhogen. Er is vooruitgang geboekt inzake digitaliseringsinitiatieven in [Denemarken](#), [Estland](#), [Ierland](#), [Griekenland](#), [Spanje](#), [Frankrijk](#), [Luxemburg](#), [Malta](#) en [Polen](#). De resultaten kunnen echter gemengd zijn met het oog op de uitvoering in de praktijk. In [Bulgarije](#) zijn nieuwe digitale instrumenten voor de toegang tot de rechter ingevoerd, terwijl er nog altijd een gebrek is aan elektronische communicatiemiddelen. In [Tsjechië](#) zijn videoconferenties goed ingeburgerd en werd deze praktijk verder ondersteund door middel van recente wetswijzigingen, en werd de uitrol van het “e-file”-systeem verder vertraagd. Hoewel in [Italië](#) alle andere takken van het justitieel stelsel volledig gedigitaliseerd zijn, zijn digitale oplossingen in strafrechtbanken nog steeds beperkt vanwege technische uitdagingen die het ministerie van Justitie tegen eind 2025 moet oplossen. In [Albanië](#) worden nieuwe digitaliseringsinitiatieven en een modern geïntegreerd elektronisch systeem voor dossierbeheer ingevoerd in rechtbanken en bij het openbaar ministerie, en in [Servië](#) wordt een nieuw beheerssysteem voor rechtsvervolgingsdossiers toegepast. In [Noord-Macedonië](#) blijft men zich inspannen om de digitale instrumenten verder te verbeteren, maar er blijven uitdagingen bestaan, zoals de verouderde infrastructuur.

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

Advocaten, orden van advocaten en andere juridische beroepen zoals notarissen spelen een essentiële rol bij de handhaving van de rechtsstaat. Het recente verdrag van de Raad van Europa betreffende de bescherming van het beroep van advocaat is een belangrijke stap voorwaarts om ervoor te zorgen dat advocaten de fundamentele rol waarmee zij zijn belast in een democratische samenleving kunnen vervullen⁶⁰.

De proceskosten en de toegang tot rechtsbijstand zijn cruciaal om daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen. In [Ierland](#) zijn verdere stappen gezet om de proceskosten te verlagen, de algemene herziening van de rechtsbijstandsregeling in burgerlijke zaken is afgerond en er worden voorbereidingen getroffen voor een hervorming van het systeem voor rechtsbijstand in strafzaken. In [Spanje](#) is het kader voor rechtsbijstand versterkt en in [Denemarken](#) wordt een herziening van het rechtsbijstandssysteem opnieuw geïntroduceerd. In [Nederland](#) kwam uit een onafhankelijke evaluatie de aanbeveling voort dat de vergoedingen voor rechtsbijstandsadvocaten moeten worden verhoogd. Nieuwe regels inzake rechtsbijstand in [Portugal](#) zijn erop gericht de lage bezoldiging van rechtsbijstandsverleners aan te pakken, hoewel de orde van advocaten heeft aangedrongen op bijkomende wijzigingen.

In een functioneel rechtssysteem beschikken advocaten over de vrijheid om hun rol te vervullen als adviseur en vertegenwoordiger van hun cliënten. In [België](#) drongen advocaten na de invoering van richtlijnen die het opnemen van gesprekken tussen de advocaten en cliënten verbieden aan op aanvullende procedurele waarborgen om het wettelijk beroepsgeheim te beschermen. In [Litouwen](#) blijft de eerbiediging van de vertrouwelijkheid tussen advocaten en cliënten aanleiding voor bezorgdheid.

⁶⁰ Verdrag van de Raad van Europa betreffende de bescherming van het beroep van advocaat, Cm(2024)191-add 1 final.

4.2 Kader voor corruptiebestrijding

Corruptie tast het vertrouwen in overheidsinstellingen aan, brengt schade toe aan de verlening van overheidsdiensten en brengt een gevoel van oneerlijkheid en wantrouwen teweeg. Het is vaak gekoppeld aan andere misdrijven, met name witwaspraktijken, waarbij illegale winsten verborgen worden gehouden door middel van witwasconstructies. Om corruptie doeltreffend te bestrijden is een integrale benadering nodig, waarbij preventieve en repressieve maatregelen in een robuust juridisch en institutioneel kader worden gecombineerd met doeltreffende onderzoeken en vervolgingen. Er zijn preventieve maatregelen en bewustmakingscampagnes nodig om integriteit te bevorderen en corruptie zo weinig mogelijk ruimte te laten.

Corruptieperceptie in de EU

Uit de resultaten van de corruptieperceptie-index⁶¹ blijkt systematisch dat acht van de twintig landen die internationaal het best zijn gerangschikt, EU-lidstaten zijn⁶². Er blijven echter verschillen bestaan tussen de lidstaten⁶³. De uitbreidingspartners scoren lager dan het gemiddelde in deze rangschikking⁶⁴. Uit de enquêtes over corruptie in de Eurobarometer 2025 blijkt dat corruptie de EU-burgers en bedrijven in de EU ernstige zorgen blijft baren. Ongeveer zeven op de tien Europeanen (69 %) zijn van mening dat corruptie wijdverbreid is in hun land en meer dan vier op de tien Europeanen (44 %) denken dat de corruptie in hun land is toegenomen. Slechts 32 % van de burgers is van mening dat de inspanningen van hun regering om corruptie te bestrijden doeltreffend zijn. Evenzo denken de meeste Europese bedrijven (63 %) dat corruptie in hun land wijdverbreid is en vindt slechts ongeveer de helft van de bedrijven (52 %) dat het waarschijnlijk is dat corrupte personen of bedrijven zouden worden betrapt of dat ze bij de politie of het openbaar ministerie zouden worden aangegeven.

Nationale strategieën voor corruptiebestrijding en de uitvoering ervan

Het belang van het handhaven van een effectief beleid voor de bestrijding van corruptie wordt erkend in het internationaal recht⁶⁵. Nationale strategieën voor de bestrijding van corruptie kunnen ervoor zorgen dat lidstaten een alomvattende, coherente en geïntegreerde aanpak volgen, waardoor maatregelen tegen corruptie kunnen worden geïntegreerd in alle relevante beleidsdomeinen. Bijna alle lidstaten beschikken momenteel over nationale strategieën voor de bestrijding van corruptie, hoewel de reikwijdte ervan kan variëren⁶⁶.

In [Roemenië](#), [Estland](#) en [Griekenland](#) worden er geactualiseerde strategische kaders voorbereid en ligt de uitvoering van de bestaande kaders op schema. [Nederland](#) heeft voor het eerst een nationaal beleid ter bestrijding van corruptie aangenomen en in [Frankrijk](#) zal het nieuwe plan ter bestrijding van corruptie naar verwachting tegen de zomer van 2025 worden aangenomen.

⁶¹ Transparency International (2025) (<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>).

⁶² Er staan acht lidstaten in de top twintig; dat zijn er drie minder dan in het voorgaande jaar. Vier lidstaten (Denemarken, Finland, Luxemburg en Zweden) scoren 80/100 of hoger op de index, terwijl andere lidstaten (Nederland, Ierland, Estland en Duitsland) hoger dan 70/100 scoren.

⁶³ Griekenland (49), Slowakije (49), Kroatië (47), Roemenië (46), Bulgarije (43) en Hongarije (41) scoren lager dan 50.

⁶⁴ Montenegro (46), Albanië (42), Noord-Macedonië (40) en Servië (35) scoren lager dan 50.

⁶⁵ Krachtens het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie zijn de partijen daarbij verplicht om, in overeenstemming met de grondbeginselen van hun rechtsstelsel, een doeltreffend en gecoördineerd beleid inzake corruptiebestrijding te ontwikkelen en uit te voeren of te handhaven dat de participatie van de samenleving bevordert en dat recht doet aan de beginselen van de rechtsstaat, goed beheer van publieke aangelegenheden en publieke goederen, integriteit, transparantie en verantwoordingsplicht. Alle lidstaten en de EU zijn partij bij het verdrag. Zie ook de verklaring van Kuala Lumpur over strategieën inzake corruptiebestrijding.

⁶⁶ Momenteel hebben 21 lidstaten specifieke strategieën of programma's voor de bestrijding van corruptie; in bijna alle andere lidstaten is corruptiebestrijding onderdeel van andere nationale strategieën en actieplannen.

[Slovenië](#) heeft zijn nieuwe strategie voor corruptiebestrijding aangenomen, die berust op een “samenlevingsbrede” aanpak om corruptie terug te dringen en de transparantie en integriteit te vergroten. [Finland](#) heeft een nieuw actieplan tegen corruptie vastgesteld. [Ierland](#) heeft enige vertraging opgelopen bij het opstellen van een nieuw strategisch kader.

Wat de uitbreidingslanden betreft, hebben [Albanië](#) en [Servië](#) meerjarige strategieën voor corruptiebestrijding aangenomen. In [Montenegro](#), waar het rechtskader voor corruptiebestrijding in grote lijnen aanwezig is, worden de strategie voor corruptiebestrijding voor de periode 2024-2028 en het bijbehorende actieplan momenteel uitgevoerd, maar er zijn nog uitdagingen met betrekking tot het toezicht. In [Noord-Macedonië](#) blijft de uitvoering van de nationale strategie voor corruptiebestrijding over het geheel genomen ontoereikend.

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

Om corruptie op doeltreffende wijze te bestrijden, is een robuust rechtskader nodig, evenals sterke en onafhankelijke instellingen om dit kader te handhaven. De rechtskaders in alle lidstaten en de uitbreidingslanden die in dit verslag aan bod komen, worden als robuust beschouwd en over het algemeen worden er maatregelen genomen of overwogen om enkele specifieke lacunes aan te pakken. Zodra de EU-richtlijn inzake de bestrijding van corruptie is vastgesteld, zal zij de lidstaten een nieuwe gelegenheid bieden om hun rechtskaders te versterken⁶⁷.

Verscheidene lidstaten hebben vooruitgang geboekt bij de hervorming van het strafrecht om de strijd tegen corruptie op te voeren. [Zweden](#) heeft nieuwe wetgeving vastgesteld om de verjaringstermijnen voor de ernstigste corruptiemisdrijven te verlengen. [Kroatië](#) bereidt ontwerpwetgeving voor ter ondersteuning van doeltreffendere onderzoeken naar en vervolgingen van corruptiemisdrijven en ter versterking van de bevoegdheden van de gespecialiseerde vervolgingsdiensten. In [Duitsland](#) is er een hernieuwd engagement om financiële criminaliteit, waaronder corruptie, aan te pakken, terwijl de plannen voor de bestraffing van bedrijven voor buitenlandse omkoping al vergevorderd waren vóór de vervroegde ontbinding van het parlement. In [Spanje](#) wordt ook gewerkt aan de herziening van het wetboek van strafvordering teneinde de duur van onderzoeken in te korten.

In andere lidstaten zijn de geplande hervormingen tijdelijk opgeschort om deze in overeenstemming te brengen met de nieuwe EU-regels inzake corruptiebestrijding, waarover momenteel interinstitutionele onderhandelingen worden gevoerd. Dit is het geval in [Finland](#) dat voornemens is de herzieningen met betrekking tot het strafrechtelijk delict van buitenlandse omkoping en de strafbaarstelling van ongeoorloofde beïnvloeding door te voeren zodra het nieuwe rechtskader van de EU van kracht is. In sommige gevallen hebben wijzigingen in het strafrecht de doeltreffendheid van maatregelen ter bestrijding van corruptie ondermijnd. In [Slowakije](#) is de in 2024 doorgevoerde hervorming van het strafrecht aangepast om de bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen en de Slowaakse regering heeft zich hiervoor actief ingezet. Andere aspecten geven echter nog steeds aanleiding tot specifieke bezorgdheid en hebben gevolgen voor verschillende lopende onderzoeken naar en vervolgingen van corruptiemisdrijven, waarbij ook hoge functionarissen betrokken zijn. In [Noord-Macedonië](#) worden de inspanningen om corruptie te bestrijden, met name in zaken op

⁶⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bestrijding van corruptie, ter vervanging van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad en van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad (COM(2023) 234 final).

hoog niveau, nog steeds belemmerd door de in 2023 doorgevoerde wijzigingen van het wetboek van strafrecht.

Verscheidende lidstaten nemen maatregelen om hun instellingen voor corruptiebestrijding te versterken. In [Cyprus](#) worden voorstellen besproken om de functionele en operationele onafhankelijkheid van de onafhankelijke autoriteit voor corruptiebestrijding te versterken. In [België](#) zullen nieuwe onderzoeks- en vervolgingsstructuren worden opgezet om corruptie te helpen bestrijden. In [Ierland](#) is de vroegere ombudsdienst van de Garda Síochána vervangen door een nieuw bureau van de ombudsman voor politieaangelegenheden (Fiosrú).

Om de steeds complexere corruptiezaken aan te pakken, moeten rechtshandhavingsinstanties, openbare aanklagers en justitie voldoende gespecialiseerd zijn en over voldoende middelen beschikken. In [Portugal](#) werden extra personele middelen toegewezen aan onderzoeken. In [Spanje](#) zijn vanwege de steeds complexere aard van corruptiezaken extra middelen ter beschikking gesteld van het openbaar ministerie, en wel in de vorm van twee gespecialiseerde kamers voor rechtsvervolging en bijkomende posten bij het openbaar ministerie voor corruptiebestrijding. In [Noord-Macedonië](#) heeft het openbaar ministerie gerapporteerd dat in verschillende onderzoekscentra de onderzoekscapaciteit is opgevoerd, de interinstitutionele samenwerking is verbeterd en de operationele capaciteit is verhoogd. In andere landen blijven er uitdagingen bestaan. In [Ierland](#) blijft het tekort aan middelen en specialisatie een probleem voor het onderzoeken en vervolgen van corruptiezaken. In [Montenegro](#) zijn de personele middelen voor de bestrijding van corruptie enigszins uitgebreid, maar over het geheel genomen blijven ze ontoereikend. In [Servië](#) zetten ontoereikende personele middelen een rem op de capaciteit van het openbaar ministerie voor georganiseerde misdaad om complexe zaken op het gebied van georganiseerde misdaad en corruptie op hoog niveau te behandelen en te onderzoeken.

De nauwe samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties en andere agentschappen, zoals financiële inlichtingeneenheden en belasting-, audit-, mededingings- en andere bestuursrechtelijke autoriteiten, evenals de toegang tot gegevensbanken en de onderlinge koppeling van registers, is van essentieel belang om corruptie doeltreffend te kunnen bestrijden. In [Ierland](#) verloopt de samenwerking tussen de verantwoordelijke autoriteiten soepel. In [Polen](#) zijn gewijzigde regels voor de coördinatie van de vervolgingsdiensten in werking getreden. In sommige andere lidstaten blijven uitdagingen bestaan. In [Slovenië](#) heeft het openbaar ministerie gemeld dat het moeilijkheden ondervindt om toegang te krijgen tot informatie en om bewijs te verzamelen, met name bankgegevens. In [Hongarije](#) meldt de integriteitsautoriteit dat zij bij de uitoefening van haar taken nog steeds met obstakels wordt geconfronteerd, waaronder onvoldoende toegang tot informatie in de databanken van andere instanties.

De samenwerking tussen de nationale autoriteiten en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zou in het algemeen goed zijn in de deelnemende landen. Daarnaast is het EOM nu volledig operationeel in [Polen](#) en [Zweden](#) en kan het daar misdrijven onderzoeken en vervolgen die de financiële belangen van de Unie schaden. In [Ierland](#) voorziet het regeringsprogramma voor 2025 in een toezegging om aan het EOM deel te nemen.

Corruptiemisdrijven doeltreffend onderzoeken en vervolgen en de resultaten in corruptiezaken op hoog niveau verbeteren

Volgens de speciale Eurobarometer over de houding van burgers tegenover corruptie is ongeveer twee derde van de Europeanen (66 %) van mening dat corruptiezaken op hoog niveau onvoldoende worden vervolgd. De doeltreffendheid van het onderzoek naar en de vervolging van corruptiezaken kan worden belemmerd door juridische tekortkomingen, zoals onduidelijke

of omslachtige procedures om de onschendbaarheid op te heffen en korte verjaringstermijnen. Deze belemmeringen kunnen vooral schadelijk zijn in complexe corruptiezaken.

In een aantal lidstaten worden corruptiemisdrijven doeltreffend onderzocht en vervolgd. In [Frankrijk](#) zijn de inspanningen om corruptie te vervolgen opgevoerd, ook in zaken op hoog niveau. Daartoe zijn bijkomende personele middelen ter beschikking gesteld van onderzoeksinstanties en zijn nieuwe wetgevingsinstrumenten ingevoerd. Het onderzoek naar en de vervolging van corruptiemisdrijven in [Nederland](#) blijven doeltreffend verlopen; rechercheurs en aanklagers maken geen melding van belemmeringen. In [Zweden](#) blijft het onderzoek naar en de vervolging van corruptiemisdrijven resultaten opleveren, hoewel er bij de rechtshandavingsinstanties bezorgdheid bestaat over de mogelijke onderrapportage van corruptiezaken. In [Letland](#) worden corruptiemisdrijven doeltreffend onderzocht en vervolgd, maar is er enige bezorgdheid geuit over corruptie op hoog niveau.

De autoriteiten in [Kroatië](#) boeken resultaten wat betreft onderzoeken naar corruptie en vervolgingen en veroordelingen in corruptiezaken, ook in zaken op hoog niveau. In [Polen](#) worden grootschalige corruptiezaken onderzocht waarbij overheidsfunctionarissen en politici betrokken zijn. In [Griekenland](#) wordt gewerkt aan een interoperabel gemeenschappelijk dossierbeheersysteem, terwijl de inspanningen worden voortgezet om de prestaties op het gebied van vervolging en definitieve veroordelingen te verbeteren, ook in corruptiezaken op hoog niveau. In [Slovenië](#) werden verschillende openstaande en belangrijke onderzoeken uit voorgaande jaren afgerond door de politie, die aanzienlijk meer corruptiezaken dan het jaar daarvoor heeft overgedragen aan het openbaar ministerie.

In [Portugal](#) ondervinden de autoriteiten problemen om corruptiezaken op hoog niveau tijdig te onderzoeken, te vervolgen en te berechten, waardoor het risico bestaat dat deze zaken verjaren. In [Malta](#) werden nieuwe onderzoeken en vervolgingen ingeleid, maar het aantal definitieve veroordelingen in corruptiezaken blijft laag en er lopen procedures in een aantal zaken waarbij hoge functionarissen betrokken zijn. In [Roemenië](#) zijn nog steeds positieve resultaten geboekt, ook voor corruptiezaken op hoog niveau, maar hebben uitspraken over verjaring ertoe geleid dat veel corruptiezaken zonder gevolg werden afgesloten en veroordelingen nietig werden verklaard. [Bulgarije](#) en [Hongarije](#) hebben nog geen solide staat van dienst als het gaat om onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau.

Wat de uitbreidingslanden betreft, heeft de speciale structuur voor de bestrijding van corruptie in [Albanië](#) tot tastbare vooruitgang geleid in de strijd tegen corruptie, met name op hoog niveau. In [Montenegro](#) worden de prestaties inzake onderzoeken en vervolgingen bij corruptiezaken op hoog niveau steeds beter, maar het lage aantal definitieve veroordelingen en het gebrek aan doeltreffende afschrikkende sancties dragen bij aan de perceptie van straffeloosheid. Ondanks de recente inspanningen in [Noord-Macedonië](#) blijven vertragingen in gerechtelijke procedures en beperkte middelen belemmeren dat er betere prestaties worden geleverd wat betreft de aanpak van corruptiezaken op hoog niveau. Voor [Servië](#) blijft het een uitdaging om resultaten te boeken op het gebied van onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau.

De bestrijding van corruptie als drijvende kracht van georganiseerde misdaad

Georganiseerde criminele groepen gebruiken corruptie om hun doelen te bereiken, wat een bedreiging vormt voor zowel publieke als particuliere instellingen. De aanpak van corruptierisico's in verband met ongeoorloofde beïnvloeding en infiltratie door de georganiseerde misdaad in de overheidssector blijft een hoge prioriteit voor verschillende lidstaten. In [Frankrijk](#) is een wet ter bestrijding van het gebruik van corruptie door criminele organisaties getoetst door het grondwettelijk hof. In [Nederland](#) wordt verder gewerkt aan de

bestrijding van omkoping van overheidsfunctionarissen door de georganiseerde misdaad. [Zweden](#) heeft wetgeving vastgesteld om achtergrondcontroles van gemeentepersoneel op te voeren teneinde de mogelijke infiltratie van actoren uit de georganiseerde misdaad in overheidsdiensten te voorkomen.

Versterking van de kaders voor corruptiepreventie en integriteit

Transparante en toerekenbare bestuurs- en integriteitskaders vormen de beste bescherming tegen corruptie. Daarom spelen een betere transparantie, ethiek en integriteit voor overheidsinstanties een cruciale rol in de strijd tegen corruptie en zijn tevens specifieke maatregelen nodig op gebieden zoals belangenconflicten, lobbyactiviteiten en “draaideurpraktijken”.

- Belangenconflicten voorkomen⁶⁸

Belangenconflicten doen zich voor wanneer een overheidsfunctionaris privé- of beroepsbelangen heeft die de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn taken in gevaar kunnen brengen. In sommige lidstaten wordt het integriteitskader aangevuld met gedragscodes en maatregelen om belangenconflicten te voorkomen, onder meer door de verantwoordelijke autoriteiten te versterken. In [Cyprus](#) is een speciale adviseur ethiek benoemd, van wie wordt verwacht dat hij een centrale rol speelt bij de bevordering van de beginselen van goed bestuur voor hoge functionarissen. In [Slowakije](#) is een ontwerp van een gedragscode voor personen met een hoge uitvoerende functie voorbereid, dat naar verwachting in juli 2025 door de regering zal worden voorgesteld. In [Luxemburg](#) overweegt de regering verdere wijzigingen teneinde gedragscodes in te voeren voor verkozen vertegenwoordigers en functionarissen op gemeentelijk niveau. In [Albanië](#) zijn enkele stappen gezet om de wetgeving inzake belangenconflicten te hervormen.

In [Oostenrijk](#) wordt een ontwerp van een gedragscode voor ministers opgesteld, dat op belangenconflicten is gericht. In [Estland](#) melden de autoriteiten dat de regels inzake belangenconflicten naar behoren worden uitgevoerd en dat in elk ministerie een contactpunt voor de bestrijding van corruptie is aangewezen om de naleving van de toepasselijke normen te ondersteunen. Sommige lidstaten hebben maatregelen ingevoerd om de integriteit te vrijwaren in specifieke sectoren, zoals justitie of de politie. Dit was het geval in [Bulgarije](#), waar verdere maatregelen zijn getroffen om de integriteit bij de politie en justitie te versterken, waaronder herziene ethische codes. Ook in [Italië](#) zijn acties gelanceerd om de integriteit van de politie te verbeteren, terwijl het wetsontwerp ter verbetering van de integriteitsmaatregelen voor parlementsleden in behandeling is en uitgebreide regels inzake belangenconflicten, na goedkeuring door de kamer van volksvertegenwoordigers, nog moeten worden aangenomen in de senaat.

In andere lidstaten blijven er tekortkomingen bestaan, omdat de regels inzake belangenconflicten onvolledig zijn of de hervormingen tot stilstand zijn gekomen. In [Tsjechië](#) heeft het grondwettelijk hof de wetgeving inzake belangenconflicten om procedurele redenen ongrondwettelijk verklaard. In [Malta](#) zijn maatregelen genomen om belangenconflicten bij de overheid te voorkomen en te beheersen, maar de reikwijdte ervan blijft beperkt omdat parlementsleden niet onder deze regels vallen.

- Lobbyactiviteiten en “draaideurpraktijken”

Om ervoor te zorgen dat lobbyactiviteiten een legitieme vorm van deelname aan beleidsontwikkeling zijn, moeten deze onderworpen zijn aan strenge eisen op het gebied van

⁶⁸ Zie Raad van Europa, Aanbeveling Rec(2000) 10 final inzake gedragscodes voor overheidsfunctionarissen.

transparantie en integriteit. Deze eisen zijn essentieel om verantwoording en inclusieve besluitvorming te garanderen en om ongeoorloofde of heimelijke beïnvloeding te voorkomen⁶⁹.

Sommige lidstaten hebben hun transparantieregels voor lobbyactiviteiten herzien, transparantieregisters opgezet of uitgebreid of bereiden nieuwe wetgeving voor. [Tsjechië](#) heeft wetgeving inzake lobbyactiviteiten vastgesteld en een nieuw transparantieregister ingevoerd. In [Estland](#) zijn alle politieke partijen in het parlement het eens geworden over een kader voor lobbyactiviteiten bij parlementsleden en worden de regels voor lobbywerk voor de regering beoordeeld. In [Spanje](#) is bij het parlement een wetsontwerp ingediend om lobbyactiviteiten te reguleren en er wordt werk gemaakt van een openbaar register van lobbyisten. In [Ierland](#) is de reikwijdte van het lobbyregister verruimd van de centrale en lokale overheid tot andere instanties. In [Zweden](#) heeft een partijoverschrijdende onderzoekscommissie aanbevolen regels voor lobbyactiviteiten in te voeren.

Het ontbreken van uitgebreide lobbyregels in sommige lidstaten of tekortkomingen in de handhaving van het bestaande kader worden gezien als een belangrijk verbeterpunt. In [Italië](#) bestaan er, hoewel er enige besprekingen hebben plaatsgevonden over wetsontwerpen, nog altijd geen alomvattende regels voor lobbywerk en is er geen openbaar toegankelijk register van lobbyisten, met enkele beperkte vrijwillige maatregelen op ministerieel niveau. In [Nederland](#) zijn in het bestaande systeem procedurele verbeteringen doorgevoerd, maar er heeft nog geen meer doortastende hervorming plaatsgevonden. Terwijl in [Portugal](#) de eerste initiatieven zijn ondernomen om lobbyactiviteiten te reguleren, zijn deze niet voor het einde van de vorige regeerperiode afgerond. In [Frankrijk](#) blijven de openbaarmakingsvereisten alleen van toepassing op lobbyisten en niet op functionarissen op topniveau. In [Polen](#), [Oostenrijk](#) en [België](#) werden geen verdere stappen ondernomen om de lobbyregels aan te scherpen. In [Kroatië](#) ligt de uitvoering van de nieuwe wet inzake lobbyactiviteiten op schema, maar wordt de bevolking niet rechtstreeks geïnformeerd over bijeenkomsten tussen lobbyisten en functionarissen. Er zijn verdere inspanningen nodig om het lobbykader in [Griekenland](#) te verbeteren, onder meer door de definitie van een lobbyist te herzien en te zorgen voor een doeltreffende uitvoering.

De regulering en handhaving van regels inzake “draaideurpraktijken” tussen publieke en private functies blijft een belangrijk aandachtspunt. In verschillende lidstaten wordt gesproken over onderwerpen als strengere beperkingen en afkoelingsperioden die gelden na uitdiensttreding. In [Finland](#) is in september 2024 een wet ter beperking van draaideurpraktijken voor ministers ingediend bij het parlement. In [Tsjechië](#) wordt op technisch niveau nog nagedacht over een mogelijke toekomstige herziening van de regels voor draaideurpraktijken. In [Nederland](#) zijn herziene regels inzake draaideurpraktijken voor ministers en staatssecretarissen goedgekeurd door de Tweede Kamer. In andere lidstaten is er geen vooruitgang geboekt in de besprekingen. In [Zweden](#) heeft er tot nu toe geen follow-up plaatsgevonden na de evaluatie van de regels inzake draaideurpraktijken. In [Denemarken](#) hebben recente gevallen van draaideurpraktijken bezorgdheid gewekt over de vraag of ethische normen wel kunnen worden gewaarborgd als er geen duidelijke regels zijn.

- *Openbaarmaking van vermogens en belangen*

Regelingen voor overheidsfunctionarissen inzake de openbaarmaking van vermogens en belangen zijn belangrijk om transparantie en verantwoordingsplicht in de overheidssector te

⁶⁹ In december 2023 heeft de Commissie een nieuwe richtlijn over namens derde landen uitgevoerde belangenvertegenwoordigingsactiviteiten voorgesteld teneinde hoge transparantie- en verantwoordingsvereisten op de interne markt in te voeren voor belangenvertegenwoordigingsactiviteiten, waaronder lobbyactiviteiten, wanneer deze namens overheden van derde landen worden verricht, en teneinde de uitvoering van dergelijke activiteiten in de lidstaten te vergemakkelijken (C/2023/8626).

garanderen. Een doeltreffend openbaarmakings- en verificatiesysteem kan de opsporing van belangenconflicten, onverenigbaarheden en corruptie vergemakkelijken. Hoewel de meeste lidstaten over dergelijke regelingen beschikken, variëren de reikwijdte, transparantie en toegankelijkheid ervan en bestaan er verschillen wat betreft de mechanismen inzake toezicht op en handhaving van de toepassing van deze regelingen.

In sommige lidstaten kunnen positieve ontwikkelingen worden opgetekend, ook wat betreft de omzetting van de aanbevelingen in het verslag. De nieuwe alomvattende wetgeving inzake vermogens- en belangenverklaringen in [Cyprus](#) bestrijkt een brede waaier aan hoge functionarissen. [Nederland](#) is voornemens de regeling inzake vermogens- en belangenverklaringen van ministers en staatssecretarissen te herzien.

Een belangrijk aspect behelst de verificatie van vermogensverklaringen en in sommige lidstaten zijn de hervormingen gericht op de versterking van dit element. In [Portugal](#) is de doeltreffendheid van het toezicht op en de verificatie van vermogensverklaringen aanzienlijk verbeterd. In [Griekenland](#) is de wet inzake vermogensverklaringen herzien om het indienen en verifiëren van verklaringen te vergemakkelijken.

In andere lidstaten blijven er uitdagingen bestaan. De regeling inzake openbaarmaking van vermogens en belangen in [Oostenrijk](#) geldt niet voor parlementsleden. In [Zweden](#) hoeven ministers en staatssecretarissen bepaalde belangrijke informatie niet op te geven in het kader van hun verplichtingen inzake vermogensverklaring. In [België](#) vertoont het systeem van vermogens- en belangenverklaringen tekortkomingen op het gebied van verificatie en transparantie. In [Kroatië](#) heersen er vanwege de beperkte middelen en in afwachting van het digitaliseringsproces problemen bij de nakoming van de toezeggingen om alle vermogensverklaringen te verifiëren. In [Albanie](#) worden de vermogens- en belangenverklaringen nog steeds geverifieerd, maar blijven er tekortkomingen bestaan op het gebied van doeltreffende verificatie en transparantie, aangezien de verklaringen niet worden gepubliceerd. In [Servië](#) blijft de verificatie van vermogensverklaringen en belangenconflicten een zwak punt. Naar aanleiding van een uitspraak van het grondwettelijk hof zal [Roemenië](#) zich opnieuw moeten buigen over wat als een sterk systeem voor vermogensverklaringen werd beschouwd.

- Bescherming van klokkenluiders en melding van corruptie

De bescherming van klokkenluiders is cruciaal om corruptie op te sporen en te voorkomen. De omzetting van de EU-richtlijn inzake de bescherming van klokkenluiders heeft ertoe geleid dat veel lidstaten nieuwe of herziene wetgeving hebben vastgesteld. Alle lidstaten hebben inmiddels de belangrijkste bepalingen omgezet, hoewel verdere verbeteringen nodig zijn op belangrijke gebieden zoals het materiële toepassingsgebied, de voorwaarden voor bescherming en de maatregelen ter bescherming tegen represailles⁷⁰. Bescherming van klokkenluiders levert toegevoegde waarde op als het gaat om een betere handhaving van de EU-wetgeving op bepaalde gebieden, waaronder milieucriminaliteit, maar de voordelen ervan voor de bescherming van het algemeen belang zijn breder en reiken ook verder dan alleen het EU-recht. Daarom heeft een grote meerderheid van de lidstaten de reikwijdte van de bescherming van klokkenluiders uitgebreid tot gebieden van nationaal recht.

In [Denemarken](#) zijn zowel de autoriteiten als het maatschappelijk middenveld van mening dat de uitvoering van de klokkenluidersregeling op de goede weg is. In [Litouwen](#) wordt een nieuw kader voor de bescherming van klokkenluiders uitgevoerd. In [Polen](#) is nu een nieuwe wet van

⁷⁰ Zie het verslag van de Commissie van 3 juli 2024 over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2019/1937.

kracht. [Letland](#) is naar aanleiding van een evaluatie voornemens de wetgeving inzake de bescherming van klokkenluiders te wijzigen. In [Montenegro](#) wordt het verbeterde rechtskader voor de bescherming van klokkenluiders momenteel uitgevoerd.

In de praktijk bestaan er echter nog steeds obstakels voor het melden van corruptiezaken. Volgens de speciale Eurobarometer over de houding van burgers tegenover corruptie denkt 27 % van de Europeanen dat degenen die een geval van corruptie melden, niet worden beschermd tegen represailles en denkt 27 % van de Europeanen dat gevallen van corruptie niet worden gemeld omdat er aan meldingen geen gevolg wordt gegeven en meldingen niet tot sancties leiden. Om deze terughoudendheid tegen te gaan, voeren lidstaten instrumenten in om een leidraad te bieden en het bewustzijn te vergroten. Zo loopt er in [Kroatië](#) een brede voorlichtingscampagne.

- *Financiering van politieke partijen en politieke campagnes*

Transparantie in de financiering van politieke partijen draagt ertoe bij ongeoorloofde beïnvloeding te voorkomen en de democratische verantwoordingsplicht te bevorderen⁷¹.

Verscheidene lidstaten hebben hervormingen doorgevoerd of overwogen dit teneinde de transparantie en het toezicht op dit gebied te verbeteren. In [Slovenië](#) hebben bijgewerkte regels betreffende rapportage door politieke partijen tot doel voor meer transparantie en duidelijkheid te zorgen. In [Letland](#) hebben wijzigingen van de regels betreffende de financiering van politieke partijen geleid tot aangescherpte regels inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid voor illegale financiering. In [Estland](#) heeft de regering een hervorming goedgekeurd van het kader voor de financiering van politieke partijen, waarin de financiële verplichtingen van politieke partijen worden verduidelijkt. In [Italië](#) is er wetgeving ter verbetering van de transparantie van de financiering van politieke partijen voorgesteld en dergelijke wetgeving wordt voorts besproken in de parlementen in [Denemarken](#) en [Roemenië](#). In [Finland](#) heeft het parlement in juni 2025 een wetgevingsvoorstel aangenomen. In [Montenegro](#) wordt het rechtskader tot regulering van de financiering van politieke partijen nog steeds belemmerd door tekortkomingen op het gebied van reikwijdte, duidelijkheid en uitvoering.

Corruptie bestrijden in gebieden met een hoog risico

Corruptie kan invloed hebben op elk gebied van het openbare leven, maar sectoren met een hoog risico — meestal sectoren waar aanzienlijke openbare middelen worden besteed of essentiële diensten worden verleend — verdienen bijzondere aandacht. Sectoren zoals gezondheidszorg, energie, stadsplanning en lokale overheden of gemeenten zijn als kwetsbaar aangemerkt. Gebieden waar overheidsuitgaven snel toenemen of procedures zijn ingekort, zoals overheidsopdrachten op defensiegebied, vereisen bijzondere aandacht. In het kader van het EU-netwerk tegen corruptie analyseren de Commissie en de lidstaten deze gebieden met een hoog risico en wisselen zij beste praktijken uit over de doeltreffendste aanpak ervan⁷².

De lidstaten nemen verschillende maatregelen om de corruptierisico's in andere gebieden met een hoog risico te beperken. [Litouwen](#) en [Finland](#) hebben toezichtsregelingen ingevoerd die voornamelijk gericht zijn op gebieden met een hoog risico. [Duitsland](#) heeft zijn regels voor openbare aanbestedingen gemoderniseerd, wat kan bijdragen tot meer transparantie en een

⁷¹ Zie ook de aanbeveling van 12 december 2023 over inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Unie en het versterken van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement.

⁷² In november 2024 heeft de Europese Commissie een externe studie gepubliceerd waarin gemeenschappelijke gebieden met een hoog corruptierisico in de hele EU in kaart zijn gebracht; deze studie heeft zij vervolgens aan het netwerk gepresenteerd (https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-presents-new-study-areas-most-risk-corruption-2024-11-04_en).

gelijk speelveld voor bedrijven. In [Estland](#) wordt een aantal gebieden met een hoog corruptierisico onder handen genomen. In [Nederland](#), [Zweden](#) en [België](#) zijn initiatieven in gang gezet om corruptie in verband met georganiseerde misdaad aan te pakken. In [Malta](#) hebben controle-instellingen gewezen op zwakke punten in het gebruik van overheidsmiddelen en wijzigingen in de procedures voor overheidsopdrachten.

In [Montenegro](#) worden maatregelen getroffen om corruptie op gebieden met een hoog risico aan te pakken, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de integriteitsplannen in overheidsinstellingen worden uitgevoerd. In [Servië](#) wordt nog steeds op grote schaal gebruikgemaakt van uitzonderingen op de wet inzake overheidsopdrachten zodat de toepassing ervan wordt omzeild, terwijl de toezichtmechanismen tekortschieten.

4.3 Mediapluriformiteit en -vrijheid

Een vrije en pluriforme mediaomgeving is van essentieel belang voor de rechtsstaat. Onafhankelijke media roepen machthebbers ter verantwoording en zorgen voor een vrije stroom van informatie en meningen. Druk of zeggenschap vanuit politieke hoek of door de overheid kan de mediavrijheid verzwakken en verhinderen dat mensen informatie zoeken, ontvangen en delen. Een gebrek aan verantwoording voor aanvallen op de vrijheid van de media en journalisten gaat vaak hand in hand met een verslechtering van andere normen van de rechtsstaat.

De bevordering van mediapluriformiteit en -vrijheid staat centraal in de inspanningen van de EU om de democratie en de rechtsstaat te versterken. De maatregelen die in voorgaande jaren zijn voorgesteld op verschillende belangrijke gebieden die in de rechtsstaatverslagen aan bod komen, zoals de verbetering van de veiligheid en bescherming van journalisten, de aanpak van strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP) en de aanpak van structurele uitdagingen in het medialandschap meer in het algemeen in het kader van de Europese verordening mediavrijheid (EVM)⁷³, bevinden zich in verschillende stadia van uitvoering. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat ze tegen 8 augustus van dit jaar voldoen aan de meeste bepalingen van de EVM, en de meeste lidstaten zijn ermee bezig wetgeving vast te stellen of overwegen dit teneinde te voldoen aan de EVM-vereisten. Een correcte toepassing van de EVM zal ook bijdragen tot de omzetting van enkele aanbevelingen in dit rechtsstaatverslag, met name de aanbevelingen over de onafhankelijkheid van publieke media, bepaalde aspecten betreffende de bescherming van journalisten en de transparantie en billijkheid bij de toewijzing van overheidsreclame.

Monitoren van risico's voor mediavrijheid en -pluriformiteit

De monitor voor de pluriformiteit van de media⁷⁴ beoordeelt de risico's voor de vrijheid en de pluriformiteit van de media in alle EU-lidstaten en sommige kandidaat-lidstaten en daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar fundamentele bescherming, marktpluraliteit, politieke onafhankelijkheid en sociale inclusiviteit. Uit de bevindingen van 2025 blijkt dat de omstandigheden voor journalisten er in verschillende landen op achteruitgaan en dat zij meer fysiek geweld tijdens protesten, meer online-intimidatie en lastercampagnes door politici ondervinden. De risico's nemen toe vanwege de sterk geconcentreerde media-eigendom en de dominantie van enkele digitale platforms. Het verslag bevestigt ook de zware economische

⁷³ De EVM bevat specifieke bepalingen over de transparante en billijke toewijzing van overheidsreclame, transparantie van media-eigendom, de onafhankelijke werking van publieke media en de beschikbaarheid van financiële middelen voor de vervulling van de publieke opdracht. De EVM introduceert ook maatregelen om journalistieke bronnen en vertrouwelijke communicatie te beschermen.

⁷⁴ Uitgevoerd door het Centrum voor pluriformiteit en vrijheid van de media.

druk op het media-ecosysteem in heel Europa, waardoor het potentieel voor politieke beïnvloeding toeneemt.

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

Functioneel onafhankelijke nationale regelgevende instanties voor de media, die hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze uitoefenen, zijn essentieel voor het handhaven van mediapluriformiteit. Alle lidstaten beschikken over wetgeving waarin de bevoegdheden van de regelgevende instanties en de waarborgen voor hun onafhankelijkheid zijn vastgelegd. Zowel de richtlijn audiovisuele mediadiensten⁷⁵ als de EVM bevatten vereisten voor deze regelgevende instanties, waaronder onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid, onpartijdigheid, transparantie, verantwoording, voldoende middelen, benoemings- en ontslagprocedures en effectieve beroepsmechanismen.

Sinds het verslag over de rechtsstaat 2024 zijn de taken en bevoegdheden van verschillende nationale mediaregulatoren uitgebreid of is deze uitbreiding aan de gang, vooral om te voldoen aan de digitaledienstenverordening⁷⁶ en de EVM. Zo zijn in [Portugal](#) en [Zweden](#) de financiële middelen van de regelgevende instanties verhoogd en hebben de regulatoren in [Estland](#), [Denemarken](#) en [Griekenland](#) bijkomend personeel aangeworven. Zowel [Spanje](#) als [Frankrijk](#) nemen maatregelen om de toezichthoudende functie van de regelgevende instanties voor audiovisuele media te versterken. In [Estland](#), [Finland](#), [Slovenië](#), [Tsjechië](#), [Ierland](#), [België](#), [Luxemburg](#), [Malta](#), [Slowakije](#) en [Zweden](#) is er wetgeving gepland om regelgevende instanties nieuwe toezichthoudende en monitoringtaken te geven. Wat de uitbreidingslanden betreft, is de financiële onafhankelijkheid van de mediaregulatoren verbeterd in [Noord-Macedonië](#).

In verschillende lidstaten blijft er bezorgdheid bestaan over de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van regulatoren. Zo is gebleken dat er in [Hongarije](#), [Griekenland](#) en [Polen](#) onvoldoende waarborgen tegen ongeoorloofde politieke invloed op het benoemingsproces of op de werking van regelgevende instanties zijn. In [Albanië](#) blijft de onafhankelijkheid van de regelgevende instantie een punt van zorg vanwege de tweepartijenformule voor de verkiezing van bestuursleden en hun politieke kleur. Ten aanzien van de onafhankelijkheid van de mediaregulator in [Servië](#) blijven er ernstige twijfels bestaan vanwege de vertragingen en tekortkomingen in de procedure voor de benoeming van het bestuur die het vertrouwen van het publiek in het proces hebben ondermijnd.

De transparantie van media-eigendom vergroten

De transparantie van media-eigendom zorgt ervoor dat gebruikers met meer kennis van zaken een oordeel kunnen vormen, aangezien media-eigenaars de redactionele beslissingen en de aangeboden nieuwsinhoud direct of indirect kunnen controleren of beïnvloeden. Positieve ontwikkelingen zijn opgetekend in [Kroatië](#) en [Griekenland](#), zoals de opstelling of uitbreiding van onlineregisters inzake media-eigendom en een effectief toezicht daarop. In [Frankrijk](#) werkt de regelgevende instantie aan een nationale databank inzake media-eigendom. In [Letland](#) zal de registratie van aanbieders van massamediadiensten en informatie over uiteindelijke begunstigen verplicht worden als gevolg van wijzigingen in de perswet.

In andere landen is in dit opzicht een gemengd beeld te zien. In [Montenegro](#) zijn de regels inzake transparantie van informatie over media-eigendom verbeterd, maar alleen met betrekking tot media-aanbieders. In [Servië](#) zijn maatregelen om de eigendomsstructuren en overheidsfinanciering van de mediasector transparanter te maken slechts gedeeltelijk uitgevoerd.

⁷⁵ Richtlijn 2018/1808 van 14 november 2018.

⁷⁶ Verordening (EU) 2022/2065 van 19 oktober 2022.

Uitdagingen met betrekking tot de transparantie van media-eigendom blijven bestaan in [Bulgarije](#), [Tsjechië](#), [Nederland](#), [Cyprus](#) en [Spanje](#), hoewel in [Bulgarije](#) enige verbeteringen zijn geconstateerd en ook in [Spanje](#) verbeteringen worden verwacht in afwachting van de vaststelling van nieuwe wetgeving. In [Albanië](#) blijft de hoge concentratie van media-eigendom een negatieve invloed hebben op de onafhankelijkheid van de media.

Bescherming van de media tegen politieke druk en ongeoorloofde beïnvloeding

De onafhankelijkheid van de media kan worden ondermijnd door politieke druk en ongeoorloofde beïnvloeding. Waarborgen tegen de politisering van de publieke media en transparante regels voor de toewijzing van overheidsreclame zijn belangrijk om dergelijke druk te voorkomen.

Overheidsreclame omvat alle vormen van gebruik van de staatsbegroting, door overheidsinstanties of -entiteiten op alle niveaus, voor reclame- en campagnedoelinden. Als deze middelen niet transparant of niet billijk worden toegewezen, kunnen zij instrumenten zijn om politieke invloed uit te oefenen. De EVM pakt dit probleem aan door eisen te stellen aan de toewijzingscriteria en -procedures en door overheidsinstanties te verplichten jaarlijks de uitgegeven bedragen bekend te maken.

Om deze kwestie specifiek aan te pakken wordt er ontwerpwetgeving voorbereid in [Cyprus](#), [Malta](#), [Slowakije](#) en [Polen](#). Terwijl de regels inzake transparantie van overheidsreclame nog steeds naar behoren worden toegepast, blijft de billijke toewijzing van overheidsreclame een punt van discussie in [Oostenrijk](#). Er zijn geen maatregelen genomen of gepland om de verdeling van overheidsreclame onder mediakanalen te regelen in [Hongarije](#). In [Roemenië](#) heeft de financiering van particuliere media door politieke partijen en overheidsinstanties geleid tot een toename van niet-transparante politieke reclame. Wat de uitbreidingslanden betreft, zijn er in [Albanië](#) nog steeds tekortkomingen met betrekking tot de billijke toewijzing van overheidsreclame en andere overheidsmiddelen. In [Noord-Macedonië](#) heeft de herinvoering van door de staat gefinancierde reclame tot kritiek geleid van mediadeskundigen en maatschappelijke organisaties.

Hoewel elke lidstaat verantwoordelijk is voor de financiering van publieke media⁷⁷, wordt met de EVM ernaar gestreefd hun onafhankelijke werking te garanderen. Daartoe worden waarborgen geëist in verband met toereikende, duurzame en voorspelbare financiële middelen en wordt de transparantie bevorderd bij de benoeming en het ontslag van het bestuur. In [Tsjechië](#) zijn hervormingen doorgevoerd om de onafhankelijkheid van de nationale publieke omroepen te versterken, de taakomschrijving van de publieke media te verduidelijken en te zorgen voor een duurzamere financiering. In [Portugal](#) is een nieuwe overeenkomst met de aanbieder van publieke mediadiensten ondertekend en werden zijn middelen versterkt.

Er zijn nog hervormingen aan de gang of in voorbereiding in [Cyprus](#), [Estland](#), [Finland](#), [Ierland](#), [Letland](#), [Zweden](#), [Denemarken](#), [Bulgarije](#), [Frankrijk](#), [Italië](#), [Nederland](#) en [Polen](#). In [Griekenland](#) hebben de nieuwe procedures voor de benoeming van administratieve instanties positieve veranderingen teweeggebracht, terwijl er bezorgdheid blijft bestaan over het wetgevingskader en de politieke onafhankelijkheid van de publieke media. Ook in [Slowakije](#) blijven er zorgen bestaan over de wet van juli 2024 waarbij de publieke omroep wordt ontbonden en een nieuwe entiteit wordt opgericht. Eerder aan de orde gestelde zorgen met betrekking tot het onafhankelijke bestuur en de redactionele onafhankelijkheid van de publieke

⁷⁷ Zolang de handels- en mededingingsregels van de EU worden nageleefd. Zie het Protocol bij de Verdragen (nr. 29) betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten.

media zijn nog niet aangepakt in [Roemenië](#), [Malta](#) en [Hongarije](#). In [Albanië](#) en [Servië](#) is de bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de publieke omroep toegenomen.

Toegang tot informatie

Het recht op toegang tot informatie van overheidsinstanties is cruciaal om journalisten in staat te stellen hun onderzoekswerk uit te voeren. Het is ook een belangrijk instrument voor transparantie en verantwoording voor het maatschappelijk middenveld en burgers in het algemeen. [Estland](#), [Luxemburg](#), [België](#), [Nederland](#), [Bulgarije](#), [Denemarken](#) en [Griekenland](#) hebben verdere maatregelen genomen, hoewel de doeltreffendheid van de wetswijzigingen in de praktijk vaak nog moet blijken.

Er zijn enkele inspanningen verricht in verschillende andere lidstaten waar voordien problemen waren vastgesteld, zoals [Finland](#) en [Roemenië](#), maar er zijn geen verdere maatregelen genomen in [Spanje](#). In [Italië](#) blijven de regels inzake de bekendmaking van bepaalde justitiële informatie over strafprocedures een bron van bezorgdheid voor journalisten. In [Montenegro](#) moet het rechtskader voor toegang tot informatie nog worden gewijzigd en bestaan er aanzienlijke uitdagingen om de effectieve uitvoering ervan te waarborgen.

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

Journalisten krijgen nog steeds te maken met fysieke en juridische bedreigingen en hun veiligheid wordt in sommige lidstaten verder in gevaar gebracht door onlinelastercampagnes. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie van 2021 over de veiligheid van journalisten en andere mediaprofessionals⁷⁸ hebben verschillende lidstaten en uitbreidingslanden gerichte actieplannen vastgesteld en maatregelen genomen om specifieke ondersteuningsstructuren op te zetten ter bevordering van de veiligheid van journalisten.

Strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP's) zijn een bijzondere vorm van intimidatie die erop gericht is journalisten en mensenrechtenactivisten die zich bezighouden met kwesties van publiek belang, het zwijgen op te leggen en een afschrikkend effect te sorteren op de mediavrijheid en de vrijheid van meningsuiting. Sinds mei 2024 is er EU-wetgeving van kracht om grensoverschrijdende SLAPP's⁷⁹ tegen te gaan en de lidstaten worden aangemoedigd om de waarborgen aan te passen zodat ze ook binnenlandse zaken bestrijken. Bovendien voorziet de EVM in de bescherming van journalistieke bronnen en vertrouwelijke communicatie, in het bijzonder tegen het gebruik van intrusieve surveillance-instrumenten.

De EU-wetgeving en de specifieke aanbeveling van de Commissie inzake SLAPP's⁸⁰ hebben als katalysator gefungeerd voor nieuwe nationale wetgevende initiatieven. [België](#) heeft maatregelen genomen om de wettelijke bescherming van journalisten te versterken, zoals het decriminaliseren van smaad en het invoeren van zwaardere straffen voor misdrijven tegen journalisten. [Griekenland](#) en [Ierland](#) hebben ook stappen ondernomen om specifieke procedurele waarborgen in te voeren en [Ierland](#) herzielt zijn smaadwetgeving. In [Estland](#) is de vereniging van journalisten aangewezen als nationaal contactpunt voor aangelegenheden in verband met SLAPP's. In [Polen](#) is de regering voornemens de strafmaat voor smaad te

⁷⁸ Zie de aanbeveling van de Commissie van 16 september 2021.

⁷⁹ Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie").

⁸⁰ Aanbeveling C(2022) 2428 final van de Commissie van 27 april 2022. De aanbeveling die betrekking heeft op nationale gevallen, vormt een aanvulling op de richtlijn die betrekking heeft op grensoverschrijdende gevallen.

beperken. Daarentegen is de hervorming van de smaadregeling tot stilstand gekomen in [Italië](#) en is er geen vooruitgang geboekt in [Slowakije](#).

Meer in het algemeen konden in sommige lidstaten positieve ontwikkelingen worden opgetekend op het gebied van de veiligheid van journalisten, mede naar aanleiding van de aanbevelingen in het verslag over de rechtsstaat 2024. In [Griekenland](#) worden de inspanningen inzake bewustmaking rond SLAPP's tegen journalisten voortgezet. In [Luxemburg](#) heeft de regering toegezegd de bescherming van journalisten op te voeren en in [Zweden](#) heeft de nationale mediaregulator de taak gekregen toe te zien op de veiligheid van journalisten. In [Montenegro](#) blijven de autoriteiten snel en doeltreffend met institutionele maatregelen en vanuit de rechtshandhaving optreden bij nieuwe gevallen van verbaal en fysiek geweld tegen journalisten. Daarentegen zijn er nog hervormingsprocessen gaande in [Bulgarije](#) en [Malta](#), ondanks de zorgen over de veiligheid van journalisten en hun werkomstandigheden. In [Servië](#) is de veiligheid van journalisten een steeds grotere bron van zorg.

4.4 *Andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen*

Een goed functionerend systeem van institutionele controles en waarborgen is essentieel voor de rechtsstaat. Het waarborgt dat overheidsinstanties goed functioneren, met elkaar samenwerken en verantwoording afleggen zodat de macht die zij uitoefenen, onderworpen is aan het toezicht van andere instanties.

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

In sommige lidstaten worden momenteel stappen ondernomen om het grondwettelijke systeem van controles en waarborgen te versterken. In [Nederland](#) hebben de overheidsinstanties een reeks initiatieven genomen om gevolg te geven aan de voorstellen van de Staatscommissie Rechtsstaat. In [Bulgarije](#) wordt de grondwetswijziging ter beperking van de bevoegdheden van de president in de procedure voor het benoemen van een interim-regering onderworpen aan een bijkomende constitutionele toetsing. In [Italië](#) worden de parlementaire besprekingen voortgezet over het ontwerp voor een grondwetswijziging die tot doel heeft de stabiliteit van de regering te vergroten en de directe verkiezing van de premier in te voeren. In [Malta](#) heeft een wetswijziging tot verhoging van de drempel waarboven burgers rechtstreeks een gerechtelijk onderzoek kunnen aanvragen, kritiek gekregen van sommige belanghebbenden over de mogelijke gevolgen voor de vervolging van misdrijven op hoog niveau.

Het systeem van controles en waarborgen is vooral belangrijk in tijden van crisis, wanneer noodmaatregelen nodig kunnen zijn. In die gevallen is het essentieel dat er waarborgen voor dergelijke maatregelen gelden, zoals een beperkte toepassingsduur, een toetsing van de noodzakelijkheid en evenredigheid, en onderwerping aan toezicht en controle. In [Zweden](#) heeft de regering een voorstel tot wijziging van de grondwet ingediend om een kader op te zetten voor een betere aanpak van ernstige crises. Daarentegen blijft de regering in [Hongarije](#) uitgebreid gebruikmaken van haar noodbevoegdheden, waardoor de rechtszekerheid wordt ondermijnd en de activiteiten van bedrijven op de eengemaakte markt worden belemmerd.

Inclusiviteit, kwaliteit en transparantie van het wetgevingsproces

Het bestaan van een transparant, verantwoordingsplichtig, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces is essentieel voor goede wetgeving en voor de rechtszekerheid. Verschillende lidstaten hebben stappen ondernomen om de raadpleging van belanghebbenden in het wetgevingsproces te verbeteren. [Cyprus](#) heeft het systematische gebruik van een onlineplatform ingevoerd, wat aanzienlijk bijdraagt aan de verbetering van de raadpleging van belanghebbenden. In [Estland](#) is tijdens een reflectieproces vastgesteld op welke gebieden het

raadplegingsproces verder kan worden verbeterd. De lidstaten bekijken ook hoe de kwaliteit van het wetgevingsproces kan worden verbeterd. In [Denemarken](#) zijn de regels voor het wetgevingsproces gewijzigd om het parlement meer tijd te geven voor de behandeling van wetgeving. In [Griekenland](#) zet de positieve trend om versnelde wetgevingsprocedures te vermijden zich voort en wordt de wettelijke termijn voor openbare raadplegingen nageleefd, al kunnen de participatie en transparantie in het wetgevingsproces nog verder worden verbeterd.

In andere lidstaten zijn er nog tekortkomingen wat betreft de betrokkenheid van belanghebbenden bij het wetgevingsproces. In [Slowakije](#) blijft er bezorgdheid bestaan over praktijken waarbij de participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces wordt omzeild en vaak gebruik wordt gemaakt van versnelde procedures. In [Malta](#) zijn geen verdere stappen ondernomen om een formeel kader voor participatie van het publiek in het wetgevingsproces op te zetten, hoewel de regering heeft verklaard voornemens te zijn een nieuwe afdeling voor openbare raadpleging in het leven te roepen. In [Bulgarije](#) kent de praktische uitvoering van de regels inzake het wetgevingsproces nog altijd obstakels en er blijven bedenkingen bestaan over de kwaliteit van het wetgevingsproces.

In [Albanië](#) blijven er uitdagingen bestaan met betrekking tot de kwaliteit van het wetgevingsproces, waaronder de doeltreffendheid van openbare raadplegingen, wat ook een probleem is in [Montenegro](#). In [Noord-Macedonië](#) blijven er tekortkomingen bestaan bij de uitvoering van processen voor inclusieve en empirisch onderbouwde beleidsvorming. In [Servië](#) worden de doeltreffende werking van het parlement en zijn toezichhoudende functie verder gehinderd door de lage frequentie van zittingen en het gebrek aan echte politieke debatten.

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

Grondwettelijke hoven spelen een sleutelrol bij de effectieve toepassing van het EU-recht en bij het waarborgen van de integriteit van de rechtsorde in de EU, en zijn essentiële actoren binnen het systeem van controles en waarborgen. Hoewel de oprichting, samenstelling en werking van grondwettelijke hoven onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, moeten de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid echter voldoen aan het EU-recht en de EU-waarden.

In sommige lidstaten hadden de uitspraken van het grondwettelijk hof grote gevolgen voor het systeem van controles en waarborgen. In [Bulgarije](#) heeft het grondwettelijk hof de verkiezingsuitslag in verschillende stembureaus beoordeeld en vastgesteld dat de verkiezing van 16 parlementsleden onwettig was. Dit leidde tot een herberekening van de zetels en de partijen die in het parlement vertegenwoordigd zijn. In [Roemenië](#) werden de presidentsverkiezingen in 2025 herhaald, nadat het grondwettelijk hof de eerste verkiezingsronde ongeldig had verklaard. In [Tsjechië](#) zijn grondwettelijke beperkingen toegepast op een procedurele techniek die het mogelijk maakt laatijdig amendementen in te dienen die geen verband houden met de inhoud van een wetgevingsvoorstel. In [Polen](#) zijn de wetten waarmee de ernstige bedenkingen in verband met het grondwettelijk hof worden weggenomen, nog niet in werking getreden en werkt de regering aan een herzien voorstel.

In [Albanië](#) bleef het grondwettelijk hof doeltreffend functioneren, terwijl de rol van het grondwettelijk hof in [Noord-Macedonië](#) bij het toezicht op en de handhaving van zijn beslissingen is versterkt. In [Montenegro](#) is een diepe institutionele en politieke crisis ontstaan naar aanleiding van het besluit van het parlement om een rechter van het grondwettelijk hof unilateraal met pensioen te sturen, waardoor bezorgdheid is gerezen over de eerbiediging van de onafhankelijkheid van het grondwettelijk hof. In [Servië](#) is het feit dat vier posities bij het

grondwettelijk hof vacant blijven een punt van zorg, aangezien dit de efficiëntie van het hof negatief heeft beïnvloed.

Ombudspersonen, nationale mensenrechteninstellingen en andere onafhankelijke autoriteiten

Nationale mensenrechteninstellingen (National Human Rights Institutions — NHRI's)⁸¹, ombudspersonen⁸², gelijkheidsorganen en andere onafhankelijke autoriteiten spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van de eerbiediging van de rechtsstaat en zijn een essentieel onderdeel binnen het systeem van controles en waarborgen. In sommige lidstaten worden inspanningen geleverd om deze instellingen te versterken. In [Nederland](#) heeft het College voor de Rechten van de Mens maatregelen genomen om zijn bestuurlijke problemen aan te pakken en in [Litouwen](#) werd het mandaat van de parlementaire ombudspersonen uitgebreid en zijn hun meer middelen ter beschikking gesteld. In [Luxemburg](#) wordt nog gewerkt aan een hervorming om de adviescommissie inzake de mensenrechten onder te brengen bij het parlement in plaats van bij het ministerie van Staat. In [Oostenrijk](#) heeft de regering in haar programma toegezegd transparantie en objectiviteit na te streven bij benoemingen op hoge posities binnen onafhankelijke autoriteiten, een gebied dat gevoelig blijft voor politisering. In [Bulgarije](#) werken sommige onafhankelijke en regelgevende autoriteiten nog steeds onder een verstreken mandaat en zijn de verlengingsprocedures opnieuw opgestart. In [Kroatië](#) zijn significante maatregelen genomen voor een betere follow-up van de aanbevelingen van de ombudspersoon van het volk en met betrekking tot de toegang tot informatie.

In andere lidstaten staan NHRI's, ombudspersonen en andere onafhankelijke autoriteiten nog steeds voor uitdagingen. In [België](#) heeft het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens zijn bezorgdheid geuit over de begroting van het interfederale gelijkheidsorgaan. Het instituut voor de mensenrechten in [Roemenië](#) kampt met ernstige problemen in verband met het tekort aan personele en financiële middelen.

Wat betreft de vier lidstaten die nog geen NHRI hadden opgericht overeenkomstig de VN-beginselen van Parijs, heeft [Tsjechië](#) er nu een opgericht. In [Roemenië](#) is echter nog geen definitief besluit genomen over de accreditatie van nationale mensenrechteninstellingen. In [Italië](#) zijn weliswaar nog vijf wetsontwerpen in behandeling bij het parlement, maar er zijn geen concrete maatregelen genomen om een nationaal mensenrechteninstituut op te richten. In [Malta](#) werkt de regering aan de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut, maar er moet nog ontwerpwetgeving worden voorgelegd aan het parlement.

Wat de uitbreidingslanden betreft, wordt in [Montenegro](#) een nieuwe wet inzake het bureau van de ombudspersoon opgesteld teneinde volledig in overeenstemming te zijn met de beginselen van Parijs en een accreditatie als A-lidstaat te krijgen.

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

Sinds 2022 bevatten de landenhoofdstukken cijfers over de uitvoering van belangrijke uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), wat een belangrijke indicator is voor het functioneren van de rechtsstaat in een land. De resultaten variëren tussen de lidstaten. In de hele EU moet ongeveer 45,7 % van de belangrijkste uitspraken van het

⁸¹ Bij de VN-beginselen van Parijs, die in 1993 door de Algemene Vergadering van de VN zijn goedgekeurd (Resolutie A/RES/48/134), zijn de belangrijkste criteria bepaald waaraan NHRI's moeten voldoen. NHRI's worden periodiek geaccrediteerd door de Subcommissie accreditatie van de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen.

⁸² Zie de beginselen van de Commissie van Venetië inzake ombudspersonen.

EHRM van de afgelopen tien jaar met betrekking tot lidstaten nog worden uitgevoerd, wat een lichte stijging is ten opzichte van vorig jaar⁸³.

In [Denemarken](#) zijn de procedureregels gewijzigd zodat de directeur van het openbaar ministerie of een veroordeelde persoon kan verzoeken om heropening van een strafzaak teneinde te voldoen aan een definitieve uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In [Griekenland](#) is in het wetboek van burgerlijke rechtsvordering een nieuwe grond voor heropening van een procedure toegevoegd, waardoor een zaak opnieuw kan worden behandeld nadat bij uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een schending van het recht op een eerlijk proces is vastgesteld. In [België](#) blijven er problemen bestaan bij de naleving van definitieve uitspraken van nationale rechtbanken door overheidsinstanties en wordt het toezicht op door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vastgestelde structurele tekortkomingen voortgezet.

Ondersteunend kader voor het maatschappelijk middenveld

Maatschappelijke organisaties en mensenrechtenactivisten zijn cruciaal voor het handhaven van de waarden van de EU. Zij fungeren als waakhonden, vestigen de aandacht op bedreigingen van de rechtsstaat, bevorderen democratische waarden en dragen ertoe bij dat de machthebbers verantwoordingsplichtig blijven. De Commissie heeft de lidstaten ondersteund bij de uitvoering van de aanbeveling over de betrokkenheid van burgers, waarin wordt benadrukt dat maatschappelijke organisaties moeten worden beschermd en hun positie moet worden versterkt teneinde een bloeiende ruimte voor het maatschappelijk middenveld te waarborgen⁸⁴.

In de meeste lidstaten is een gunstig en ondersteunend kader voor het maatschappelijk middenveld aanwezig en geldt het maatschappelijk middenveld nog steeds als “open”. Sommige lidstaten hebben verdere stappen ondernomen om dat kader nog verder te verbeteren. In [Polen](#) zijn verdere maatregelen getroffen ter verbetering van het kader waarbinnen het maatschappelijk middenveld opereert en zijn belanghebbenden van mening dat, hoewel de betrokkenheid van de regering bij het maatschappelijk middenveld en de verbetering van hun financiering zich nog in een vroeg stadium bevinden, het over het algemeen de goede kant op gaat. [Estland](#) verlicht de rapportageverplichtingen voor maatschappelijke organisaties. In [Spanje](#) is een wetsontwerp tot wijziging van de burgerveiligheidswet ingediend om tegemoet te komen aan eerder door belanghebbenden gemelde bezwaren. Er zijn ook stappen ondernomen om de toegang tot financiering te verbeteren in [Oostenrijk](#), waar de uitvoering van de recente hervorming van het belastingkader voor maatschappelijke organisaties positieve resultaten heeft opgeleverd, en in [Zweden](#), waar in 2025 een nieuw rechtskader in werking is getreden. In [Denemarken](#) is de regering voornemens een nieuw financieringsmodel op te zetten. In [Ierland](#) zijn stappen ondernomen om de juridische belemmeringen voor toegang tot financiering weg te werken, waarbij een toetsing van de huidige wetgeving door de verkiezingscommissie zich in een vergevorderd stadium van voorbereiding bevindt.

Overeenkomstig de in eerdere verslagen geconstateerde trend staan maatschappelijke organisaties echter voor steeds meer uitdagingen, namelijk nieuwe juridische beperkingen, een gebrek aan financiering of fysieke en verbale aanvallen. In [Hongarije](#) belemmeren een verslechterend klimaat voor maatschappelijke organisaties en rechtsonzekerheid de burgerruimte verder. De parlementaire werkzaamheden aan een nieuw wetsontwerp over “transparantie in het openbare leven” werden uitgesteld tot het najaar, en in zijn huidige vorm zou het belangrijke gevolgen hebben voor de activiteiten van maatschappelijke organisaties en

⁸³ Vorig jaar was dat 44 %. Schriftelijke bijdrage van het European Implementation Network (2025).

⁸⁴ Aanbeveling (EU) 2023/2836 van de Commissie van 12 december 2023 over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid.

media, onder meer door hun toegang tot financiering te beperken. In [Slowakije](#) staat het maatschappelijk middenveld verder onder druk, waarbij nieuwe verplichtingen op het gebied van rapportage en openbaarmaking van informatie een bijkomende belasting voor maatschappelijke organisaties vormen.

Belanghebbenden uiten hun bezorgdheid over nieuwe belemmeringen voor het recht van betoging in [België](#). In [Nederland](#) is de ruimte voor maatschappelijke organisaties nauwer geworden wegens een combinatie van bezuinigingen en het risico van nieuwe juridische belemmeringen. In [Duitsland](#) blijft het gebrek aan maatregelen in verband met de belastingvrije status van non-profitorganisaties in de praktijk voor belemmeringen zorgen. In [Italië](#) heeft een nieuwe veiligheidswet ter bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad en ter verbetering van de binnenlandse veiligheid bezorgdheid bij belanghebbenden gewekt over een mogelijk effect op de burgerlijke ruimte en de uitoefening van fundamentele vrijheden, terwijl de regering daarentegen van mening is dat de nieuwe bepalingen een evenwicht tot stand brengen tussen het recht op vreedzame vergadering en het recht op vrij verkeer en persoonlijke vrijheid. In [Griekenland](#) is de evaluatie van het bestaande regelgevingskader voor registratie gestart, terwijl de samenwerking met maatschappelijke organisaties nog altijd op regelmatige en duurzame basis moet worden gestructureerd. In [Hongarije](#) leidden recente wijzigingen in de wetgeving en de grondwet, evenals de toepassing ervan in de praktijk, tot rechtsonzekerheid voor de organisatoren en deelnemers van openbare bijeenkomsten ter bevordering van gelijkheid en diversiteit. Wat de uitbreidingslanden betreft, kunnen maatschappelijke organisaties in [Albanië](#) over het algemeen vrij opereren, maar blijven er uitdagingen bestaan, onder andere op het gebied van registratievereisten en beperkte overheidsfinanciering. In [Montenegro](#) kunnen maatschappelijke organisaties hun werkzaamheden binnen een in het algemeen gunstig klimaat ontplooien, ook al bestaan er nog verschillende uitdagingen. In [Noord-Macedonië](#) nam de regering het initiatief tot maatregelen om de samenwerking met het maatschappelijk middenveld te verbeteren, terwijl het maatschappelijk middenveld problemen naar voren bracht, waaronder haatzaaiende uitlatingen op internet. In [Servië](#) worden maatschappelijke organisaties steeds meer onder druk gezet en aangevallen.

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

Zelfs wanneer het gebruik van spyware is gerechtvaardigd om redenen van nationale veiligheid, en in gevallen waar het buiten het toepassingsgebied van het EU-recht valt, zijn er nationale controles en waarborgen nodig. Grondrechten zoals de bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken, de vrijheid van meningsuiting en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces, moeten worden gerespecteerd. De EU-wetgeving inzake gegevensbescherming biedt een uitgebreid mechanisme voor toezicht en waarborgen, en is van toepassing in situaties waar spyware wordt ingezet voor rechtshandavingsdoeleinden. Het gebruik van spyware, de regulering ervan en de toepasselijke toezichtmechanismen zijn tevens onderzocht door de Commissie van Venetië⁸⁵.

In het verslag over de rechtstaat 2025 is de monitoring van en rapportage over ontwikkelingen voortgezet en zijn de nationale systemen van controles en waarborgen in de schijnwerpers geplaatst als gevolg van beschuldigingen van illegaal gebruik van spyware. In [Griekenland](#) zijn na een gerechtelijk onderzoek alle Griekse staatsagentschappen en functionarissen in de zaak vrijgesproken van verantwoordelijkheid voor het gebruik van de Predator-spionagesoftware,

⁸⁵ [Verslag over de regulering van spyware die de rechtsstaat en mensenrechten eerbiedigt, aangenomen door de Commissie van Venetië tijdens haar 141e plenaire zitting \(Venetië, 6-7 december 2024\) — Commissie van Venetië van de Raad van Europa.](#)

terwijl een presidentieel besluit ter bescherming van het privékarakter van communicatie tegen softwaretracking nog niet is aangenomen. Berichten dat journalisten in [Italië](#) het doelwit waren van de Paragon-spyware, hebben zorgen gewekt bij belanghebbenden en zijn onderzocht door de parlementaire commissie voor de veiligheid van de republiek, die in juni 2025 een verslag heeft gepubliceerd waarin werd gesteld dat zij geen bewijs had gevonden dat de Italiaanse inlichtingendiensten de spyware hadden gebruikt om Italiaanse journalisten te bespioneren. In [Polen](#) zet de onderzoekscommissie betreffende het gebruik van de “Pegasus”-software haar werkzaamheden voort. In [Hongarije](#) zijn de zorgen over procedurele waarborgen en effectief toezicht met betrekking tot geheime surveillancemaatregelen buiten strafrechtelijke procedures niet weggenomen. In [Servië](#) meldde het maatschappelijk middenveld dat de Servische autoriteiten spyware gebruikten om journalisten, milieuactivisten en andere personen onrechtmatig te bespioneren.

4.5 Aspecten van de eengemaakte markt binnen de vier pijlers

Een doeltreffend justitieel stelsel, corruptiebestrijding, goed bestuur en deugdelijke wetgeving hebben allemaal een aanzienlijke economische impact. Zij geven vorm aan het ondernemingsklimaat en sturen investeringsbeslissingen, beïnvloeden de goede werking van de eengemaakte markt en zijn uiteindelijk van invloed op economische groei en het scheppen van werkgelegenheid.

Op basis van nieuwe Eurobarometer-gegevens die in het **EU-Scorebord voor justitie 2025** zijn gepresenteerd, wordt in de landenhoofdstukken gerapporteerd over de perceptie die bedrijven hebben van de onafhankelijkheid van openbare aanbestedingen en nationale mededingingsautoriteiten. Deze autoriteiten zijn van cruciaal belang voor de werking van de eengemaakte markt. Wat de toetsingsinstanties in eerste aanleg op het gebied van overheidsopdrachten betreft, is de perceptie van onafhankelijkheid het hoogst voor [Oostenrijk](#), [Finland](#) en [Italië](#), en het laagst voor [Bulgarije](#), [Hongarije](#) en [Kroatië](#). Wat de nationale mededingingsautoriteiten betreft, is de perceptie van onafhankelijkheid het hoogst voor [Oostenrijk](#), [Finland](#) en [Malta](#), en het laagst voor [Hongarije](#), [Bulgarije](#) en [Kroatië](#).

Wat de perceptie van bescherming van investeringen betreft, gaf meer dan twee derde van de ondervraagde bedrijven aan vertrouwen te hebben in [Luxemburg](#), [Ierland](#), [Finland](#), [Malta](#), [Denemarken](#), [Zweden](#), [Oostenrijk](#), [Slovenië](#) en [Nederland](#), terwijl minder dan een derde vertrouwen heeft in [Griekenland](#) en [Cyprus](#). Wat de uitbreidingslanden betreft, meende meer dan de helft van de ondervraagde bedrijven vertrouwen te hebben in de bescherming van investeringen in [Montenegro](#) en [Servië](#), en minder dan de helft in [Albanië](#) en [Noord-Macedonië](#).

Wat de **werking van het justitiële stelsel** betreft, is het vanuit het oogpunt van de eengemaakte markt een belangrijk aspect dat rechtbanken en rechters gespecialiseerd zijn om handelszaken te behandelen, waaronder grensoverschrijdende zaken met een hoge waarde. In [Duitsland](#) zijn nieuwe regels voor de oprichting van gespecialiseerde handelsrechtbanken in werking getreden, die tot doel hebben te zorgen voor meer gespecialiseerde en efficiënte procedures voor bedrijven in geschillen met een hoge waarde. In [Letland](#) blijft de gespecialiseerde economische rechtbank doeltreffend functioneren, ondanks een algemene toename van het aantal zaken en een tijdelijke afname van het aantal actieve rechters. In [Polen](#) wordt een rechtbank voor de bescherming van consumenten en de mededinging op de digitale markt opgericht, terwijl in [Malta](#) de ontwerpwetgeving voor de oprichting van een nieuwe rechtbank voor handelszaken nu in behandeling is bij het parlement. Volgens vertegenwoordigers van het bedrijfsleven moeten in [Cyprus](#) de werkzaamheden van de handelsrechtbank met prioriteit

worden gestart, aangezien vertragingen in de rechtsbedeling de groei van bedrijven, en met name het mkb, afremmen.

Andere justitiële gebieden waar bedrijven baat bij hebben, zijn de beschikbaarheid van alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen en de proceskosten. De inspanningen om het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting in [Cyprus](#) te bevorderen, waaronder de modernisering van het arbitragerecht, worden door het bedrijfsleven gesteund. In [Finland](#) melden belanghebbenden uit het bedrijfsleven dat het rechtskader voor de bescherming van investeringen gunstig is, maar dat de hoge proceskosten voor rechtszaken op het gebied van intellectuele eigendom de toegang tot de rechter kunnen belemmeren. In [Oostenrijk](#) kunnen de hoge gerechtskosten en het ontbreken van een plafond voor gerechtskosten van invloed zijn op de toegang tot de rechter, ook voor bedrijven. In [Estland](#) zou een wetsontwerp dat voorziet in hogere kosten van invloed zijn op zaken waar bedrijven bij betrokken zijn.

Uitdagingen met betrekking tot de efficiëntie van justitie kunnen vooral gevolgen hebben voor bedrijven, aangezien hun investeringsbeslissingen afhangen van een snelle afhandeling van geschillen. Dit is het geval in [Malta](#), waar belanghebbenden vertragingen en inefficiënties bij rechtbanken als een belemmering voor het vertrouwen van het bedrijfsleven beschouwen. Ook in [Portugal](#) zijn belanghebbenden van mening dat tekortkomingen in de efficiëntie van het justitiële stelsel investeringen kunnen belemmeren. In [Slowakije](#) worden langdurige administratieve procedures beschouwd als een obstakel voor bedrijven, dat hen verhindert vergunningen en goedkeuringen te verkrijgen die cruciaal zijn voor hun activiteiten.

De doeltreffende en tijdige uitvoering van bindende rechterlijke beslissingen is ook essentieel voor bedrijven die actief zijn op de eengemaakte markt van de EU. De landenhoofdstukken bevatten voor elke lidstaat ook systematische informatie over mechanismen die van kracht zijn om te helpen bij de uitvoering van beslissingen van de hoogste administratieve rechtbanken.

Wat de **bestrijding van corruptie** betreft, heeft [Griekenland](#) een speciaal beheersysteem ingevoerd om de bureaucratie te verminderen en de standaardisering van vergunningen te vergroten, wat moet dienen als bescherming tegen mogelijke corruptiepraktijken. In [Malta](#) hebben ondernemingen die lid zijn van de kamer van koophandel zich ertoe verbonden anticorruptiemaatregelen toe te passen. In [Cyprus](#), waar belanghebbenden uit het bedrijfsleven van mening zijn dat overheidsopdrachten zeer vatbaar voor corruptie zijn, zouden de inspanningen van de regering ter verbetering van de efficiëntie, verantwoordingsplicht en transparantie bij overheidsopdrachten moeten bijdragen tot een verbetering van het ondernemingsklimaat. In [Italië](#) verloopt de openbare aanbestedingsprocedure gedigitaliseerd via een interinstitutioneel platform om specifiek infiltratiepogingen door de georganiseerde misdaad via corruptie tegen te gaan. Bedrijven in [Slowakije](#) zien het ondernemingsklimaat daarentegen verslechteren, onder meer als gevolg van de negatieve ontwikkeling van de voorwaarden inzake economisch beleid die van invloed zijn op hun activiteiten. In [Slovenië](#) hebben sommige vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hun bezorgdheid geuit over ongeoorloofde beïnvloeding binnen en belangenconflicten binnen staatsbedrijven. In [Hongarije](#) konden bepaalde marktdeelnemers dankzij kaderovereenkomsten met inkoopcentrales marktleider worden of een dominante positie verwerven ten koste van hun concurrenten.

Een **mediaomgeving** met duidelijke en transparante regels beschermt niet alleen de integriteit van onze democratische ruimte, maar ondersteunt ook de werking van de eengemaakte markt door te zorgen voor een gelijk speelveld voor aanbieders van mediadiensten. De economische uitdagingen waarmee de media worden geconfronteerd, zijn een wereldwijd fenomeen waarbij ook Europa niet wordt gespaard. Naast de transparantie van media-eigendom en de billijke en transparante toewijzing van overheidsreclame aan mediabedrijven, zijn ook transparante

financieringsregelingen ter ondersteuning van de mediasector in dit verband belangrijk. Dergelijke financieringsregelingen blijven een positief effect teweegbrengen in [Oostenrijk](#), terwijl de begroting voor dergelijke regelingen aanzienlijk is verhoogd in [Litouwen](#) en hervormingen van de mechanismen ter ondersteuning van de media zijn gepland in [Denemarken](#) en [Portugal](#).

Doeltreffende **controles en waarborgen** ondersteunen een klimaat van rechtszekerheid en stabiele regelgeving dat voor bedrijven essentieel is om onder voorspelbare omstandigheden te kunnen werken. Het bedrijfsleven in [Frankrijk](#) is ingenomen met de inspanningen die worden geleverd om de wetgeving te vereenvoudigen. In [Malta](#) worden belanghebbenden uit het bedrijfsleven meestal geraadpleegd over bepaalde relevante wetgeving, maar tegelijk wijzen ze er ook op dat trage wetgevingsprocessen of plotselinge wijzigingen in de wetgeving gevolgen hebben voor bedrijven. Onvoorspelbaarheid van de wetgeving, problemen met de kwaliteit van de wetgeving en regeldruk blijven de belangrijkste zorgen van bedrijven en maatschappelijke organisaties in [Roemenië](#). Ondernemers hebben aangegeven dat instabiele, snel veranderende wetgeving een grote belemmering vormt voor het bedrijfsleven in [Griekenland](#) en [Bulgarije](#). In [Cyprus](#) worden vertragingen in het wetgevingsproces en bij de goedkeuring van uitvoeringsbesluiten als een uitdaging beschouwd door bedrijven en investeerders. In [Hongarije](#) zeggen ondernemingen bezorgd te zijn over de gevolgen voor de rechtszekerheid van het frequente gebruik van noodbevoegdheden door de regering en over de kwaliteit van de wetgeving in het algemeen. Buitenlandse bedrijven die actief zijn in strategische sectoren hebben hun bezorgdheid geuit over willekeur en een gebrek aan onpartijdigheid bij regelgevende besluiten.

Belanghebbenden hebben ook gewezen op bepaalde belemmeringen met betrekking tot de bescherming van grensoverschrijdende investeringen. In [Kroatië](#) hebben belanghebbenden uit het bedrijfsleven aangegeven dat de efficiëntie en kwaliteit van het justitiële stelsel en de kwaliteit en frequente wijzigingen in de wetgeving de grootste uitdagingen voor investeringen vormen. In [Letland](#) vinden buitenlandse investeerders dat sommige ontwikkelingen, zoals de afhandeling van grootschalige overheidsopdrachten, negatieve gevolgen hebben voor het ondernemingsklimaat. Belanghebbenden uit het bedrijfsleven ondervinden ook problemen met de manier waarop raadplegingen worden uitgevoerd. In [België](#) en [Tsjechië](#) geven belanghebbenden uit het bedrijfsleven over het algemeen te kennen dat ze tevreden zijn over hun betrokkenheid bij de voorbereiding van wetgeving. In [Roemenië](#) zijn maatschappelijke organisaties en bedrijven van mening dat het bij openbare raadplegingen vaak bij het afvinken van lijstjes blijft, met zeer krappe deadlines en zonder feedback, ondanks de wettelijke vereisten in dat verband. In [Litouwen](#) zijn belanghebbenden uit het bedrijfsleven van mening dat de korte termijnen voor openbare raadplegingen een negatief effect hebben op de bescherming van investeerders.

5. CONCLUSIE

Uit het rechtsstaatverslag van dit jaar blijkt dat verschillende lidstaten een positief traject hebben afgelegd en dat de jaarlijkse rechtsstaacyclus een aanjager van hervormingen is. Net als in voorgaande jaren zijn er op nationaal niveau hervormingen doorgevoerd op gebieden als de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, corruptiebestrijding, pluriformiteit van de media en institutionele controles en waarborgen. Hoewel de vooruitgang niet overal gelijk is en er in bepaalde lidstaten nog steeds uitdagingen bestaan, blijft de algemene betrokkenheid bij het proces groot en is een aanzienlijk deel van de aanbevelingen uit 2024 gedeeltelijk of volledig uitgevoerd.

Met de toevoeging van de dimensie van de eengemaakte markt wint het verslag aan relevantie en in de toekomst kan deze dimensie nog verder worden ontwikkeld. Het verslag laat duidelijk

zien hoe uitdagingen met betrekking tot de rechtsstaat rechtstreekse gevolgen kunnen hebben voor het vertrouwen in de economie, de rechtszekerheid en de doeltreffende werking van het economische kader van de Unie. Een voorspelbare en transparante juridische omgeving is bevorderlijk voor grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten, het vertrouwen van consumenten en het vertrouwen van investeerders. De versterking van de rechtsstaat draagt bij aan de veerkracht en integriteit van de eengemaakte markt. Overeenkomstig de politieke beleidslijnen zal de EU een nauwer verband leggen tussen de aanbevelingen in het verslag over de rechtsstaat en de financiële steun. Voorts zal zij ervoor zorgen dat er in de toekomstige langetermijnbegroting sterke waarborgen voor de rechtsstaat worden ingebouwd.

Tegelijkertijd zal het verslag over de rechtsstaat worden aangevuld met bijkomende initiatieven. In 2025 zal de Commissie een Europees schild voor de democratie presenteren. Doel van dit initiatief is sterke en veerkrachtige democratieën in de EU te ondersteunen door middel van maatregelen die het situationeel bewustzijn en het reactievermogen zullen vergroten, de democratische instellingen, eerlijke verkiezingen en vrije media zullen versterken en de weerbaarheid van de samenleving en de betrokkenheid van de burgers zullen stimuleren. Tegelijkertijd zal de allereerste strategie voor het maatschappelijk middenveld van de EU de rol van maatschappelijke organisaties in de hele EU bevorderen en beschermen.

Nu de nieuwe jaarlijkse cyclus van start gaat, roept de Commissie de Raad en het Europees Parlement op om zowel algemene als landspecifieke debatten voort te zetten op basis van het verslag. Zij moedigt aan tot verdere dialoog op nationaal niveau, waarbij parlementen, het maatschappelijk middenveld, de rechterlijke macht en het bredere publiek worden betrokken. De Commissie blijft vastberaden om de lidstaten te ondersteunen bij de omzetting van de aanbevelingen van dit jaar en om collectief te werken aan de bescherming van de kernwaarden van de Unie.