

Michiel Luining

Blok 1. Reflectie op de regio

Het verzoek was, met de focus op **Hongarije, Polen en Slowakije (drie Visegrád-landen¹)** te reflecteren op de regio; de invloeden van EU-frictie en mogelijke afwijkende opvattingen over de democratische rechtsstaat. Dit vereist direct forse disclaimers om 'essentialistische' en generaliserende perspectieven te vermijden. Zo'n benadering leidt wel tot een **algemene ergernis** in de regio, waar men zich niet altijd gehoord of begrepen voelt in hun specifieke omstandigheden, zeker als zij **afgeschilderd worden als onderdeel van een homogene groep 'Oost-Europese landen'**. Terwijl zijzelf niet per definitie negatief staan tegenover de EU; integendeel, en vaak veel verwachten van de EU.²

De strijd tussen democratie en autoritair denken is in heel de EU zichtbaar, waarbij een deel van de bevolking structureel vatbaar is voor autoritaire ideeën.³ De regio kiest niet bewust voor corruptie en autoritarisme en waardeert de democratische rechtsstaat (zij hebben immers zelf het communisme omvergeworpen) - het gevoelde **belang van democratie staat wel onder druk in Slowakije** en het **discours** is na 14 jaar Fidesz in **Hongarije opgeschoven weg van de liberale democratie**.⁴

Uiteenlopende verschillen bestaan. Zoals in de ontwikkeling van het constitutionele bestel (Slowakije jaren '90 autoritair 'Mečiarisme', Polen en Hongarije Europese rolmodellen), de rol van religie (Polen traditioneel sterk, Hongarije beperkt maar sinds 2010 politiek belangrijker), de positie t.o.v. Rusland (Polen zeer kritisch, Hongarije van pragmatisch naar niet-kritisch, Slowakije altijd ambivalent), de economische situatie (Hongarije zware crisis 2008-2010 terwijl Polen economische groei liet zien, alleen Slowakije de euro), sterke mobilisering van rechters en advocaten in Polen op anti-rechtsstaatontwikkelingen i.t.t. Hongarije enzovoort.

De teloorgang van middenpartijen door een gepercipieerd gebrek aan visie, of het opportunistisch kopiëren van extreemrechts, nationalistisch-populisme, het politiek inzetten van migratieproblematiek, kloof tussen stad en platteland, en de uitdaging om Europese waarden concreet en hechtend te maken, zijn overal zichtbaar in Europa. Alleen tegen deze achtergrond volgen een **paar gedeelde regionale accenten** die bij delen van de bevolking/relevante elites kunnen leven en **geëxploiteerd worden door autoritaire populist**.

- Een kloof tussen oud en jong, identiteitspolitiek op LGBTI+ en een sceptische kijk op vrouwelijk politiek leiderschap is relatief sterker in de regio.
- Van oudsher heerst een meer formalistische rechtscultuur (letter van de wet versus geest van de wet) maar Europese integratie heeft dit al doen veranderen.⁵
- Traditioneel werden Europese waarden gezien door een meer conservatieve, christelijke dan wel 'beschaving' bril tijdens de Koude Oorlog, om zich af te zetten tegen Russisch Sovjetisme.⁶ Deze visie werkt nog steeds door, terwijl de abstracte EU-waarden soms kil kunnen overkomen.
- Nationale soevereiniteit/nationalisme wordt van oudsher positiever beoordeeld: het symboliseerde immers een 'terugkeer naar Europa' en de omarming van democratie, door zich te onttrekken aan het juk van keizerrijken en het opgelegde Sovjetcommunisme (in contrast met het EU-narratief van het

¹ Overigens een vrij los samenwerkingsplatform in vergelijking met de Benelux, en alleen sporadisch van hoog politiek belang.

² Polen, Hongaren en Slowaken voelen zich meer Europees dan Nederlanders, European Values Survey 2022,p.12. <https://assets.pubpub.org/0k7l6nt3/51652084537989.pdf>. De EU is een veilige haven voor 82% Polen, 73% Slowaken, 71% Hongaren in 2023 (vergelijk: 67% Nederlanders), <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>. Vertrouwen in EU-instellingen is vaak hoger dan in nationale instellingen. In 2023, 10% Polen, 18% Hongaren, 24% Slowaken hadden een negatief gevoel over de EU (NL 18%); veel ruimte voor omslaan neutrale gevoelens <https://www.statista.com/statistics/1359668/euroscpticism-public-opinion-eu-image/>.

³ Bijv. Karen Stenner, gedragseconoom, stelde vast dat in elk land ongeveer een derde een 'autoritaristische predispositie' heeft.

⁴ <https://assets.pubpub.org/0k7l6nt3/51652084537989.pdf>, p.153.

⁵ Zdenek Kühn: Worlds Apart: Western and Central European Judicial Culture at the Onset of the European Enlargement, The American Journal of Comparative Law, Vol. 52. No. 3., 2004, pp. 531-567

⁶ De religieuze connotatie van Polen zorgt juist voor een warmere band met Europa, European Values Survey p14. <https://assets.pubpub.org/0k7l6nt3/51652084537989.pdf> 'Christendom', 'Europese voorouders' en 'aanpassing aan de Europese cultuur' wordt in de regio met nadruk verbonden met de 'echte European', p19.

beteugelen van verwoestend nationalisme). Hoewel een steviger institutioneel constitutionalisme werd ingevoerd dan in Nederland, bleef de nadruk op nationale identiteit/soevereiniteit aanwezig, ondanks de afzwakkingen door de (eisen van) integratie in de EU.

- Geschiedenis en de ‘politiek van herinnering’ spelen een rol, met nadruk op romantisch nationalisme en het negeren van multiculturele elementen of ‘de eigen wandaden’. Gefaciliteerd door een gevoel van gebrek aan erkenning in de Europese herdenkingscultuur over eigen slachtofferschap (o.a. communisme vs EU-herdenkingscultuur rond Holocaust, antinationalisme) en ‘wedijver’ met ‘nieuwe slachtoffers’.
- Men wordt overigens gepasseerd bij benoemingen EU-functies en EU-agentschappen.⁷
- De nadruk ligt op geopolitieke veiligheid, waarbij migratie meer als een veiligheidsprobleem wordt beschouwd, zeker nu door de ‘instrumentalisering’ door Rusland en Wit-Rusland.

Punten die overigens in goede banen te leiden zijn binnen een democratische rechtsstaat, aan verandering onderhevig zijn, en **geenszins concrete nationale rechtsstaatschendingen goedpraten van autoritaire leiders**.

Blok 2. Effectiviteit van het EU-rechtsstaatinstrumentarium.

Een reeks instrumenten bestaat die soms focus mist, onderhevig is aan verstrooiing of beperkte inzet.

-De Artikel 7-procedure is bedoeld om Europese waarden te beschermen, maar is in de praktijk ineffectief gebleken. Hoewel deze tegen Polen werd ingezet om rechtsstatelijke problemen aan te kaarten, ging (beperkte) handhaving via rechtszaken en dwangsommen. De procedure tegen Hongarije loopt nog, maar wordt niet effectief toegepast door een gebrek aan concrete aanbevelingen van de Raad aan Hongarije. Zelfs een symbolisch signaal van bedreiging (Artikel 7.1-stemming) ontbreekt, laat staan een veroordeling, mede door ten minste een verwacht Slowaaks veto.

-Inbreukprocedures. Over de afgelopen jaren zijn, bij gebrek aan politiek ingrijpen, Europese waarden meer geconcretiseerd in jurisprudentie en is het ook mogelijk EU-rechtszaken over fundamentele beginselen van de rechtsstaat en de democratie te voeren. Dit gebeurt nog onvoldoende of te traag, waardoor schendingen al snel onomkeerbare feiten worden die moeilijk te herstellen zijn. Gerechtelijke bevelen tot opschorting met dwangsommen kunnen de druk vergroten, vooral wanneer ‘gesprekspartners’ de dialoog alleen aangrijpen om onherstelbare schade aan te richten.

-Jaarlijkse rechtsstaatrapporthages brengen de problematiek in de lidstaten in kaart, maar kunnen lijden onder diplomatieke taal en de uitwisseling tussen formele verbeteringen en kwalitatieve verslechtingen, zonder een alomvattende systematische conclusie te trekken. Aanbevelingen bevatten geen concrete koppeling aan sanctiemechanismen, zoals inbreukprocedures of de Artikel 7-procedure, al zijn aanknopingspunten bij EU-conditionaliteit te vinden.

-Conditionaliteit bij EU-fondsen.

Revolutionair is het handhaven via het inhouden van EU-fondsen en de hervormingseisen op het gebied van rechtsstaat, justitie en anticorruptie, hoewel de sancties niet altijd consistent of transparant worden toegepast.

Het meest prominente instrument, de **Conditionaliteitsverordening**, formeel geen rechtsstaatinstrument maar bedoeld ter bescherming van het EU-budget, wordt slechts beperkt ingezet (anti-corruptie) en tot nu toe alleen tegen Hongarije. De ‘milestone’-eisen voor Polen bij het **Coronaherstelfonds** waren beperkt (minder streng dan de geest van de uitspraken van het EU-Hof), terwijl ze voor Hongarije in theorie grotendeels omvattend zijn. De **Verordening Gemeenschappelijke Bepalingen** biedt ook een krachtig middel om fondsen in te houden, maar geeft de Commissie discretionaire ruimte zonder veel publieke transparantie (ook in het vrijgeven, zie Oekraïne-top december 2023). Een politiek-juridische strijd woedt over de rechtsstatelijke voorwaarden, de inzet daarvan en de handhaving, waarbij er ‘speelruimte’ aanwezig is.

⁷ <https://eudemocracy.eu/grelo2024>