

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Centraal-Europa: achterloper of voorloper?

Centraal-Europa lijkt voor ons Nederlanders soms nog het grote onbekende. Als we het er al over hebben gaat dat vaak in termen als ‘het voormalige Oostblok’.¹ In de beeldvorming is het al snel het achtergebleven deel van Europa; het gaat om landen met een zwak democratisch bewustzijn waar autocratische leiders hun gang kunnen gaan. Het is maar de vraag of de uitdagingen van Centraal-Europa wel zo specifiek zijn voor de regio. Door deze landen hooguit als voorlopers in bepaalde trends te zien, kunnen we van hen leren.

door Michiel Luining De auteur is onderzoeker aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Antwerpen, met als specialisatie Europees constitutioneel recht.

De preciaire stand van zaken in de regio

Als we kijken naar de landen Hongarije, Polen en Slowakije, die centraal staan in deze bijdrage, zien we duidelijke aanwijzingen dat de democratische rechtsstaat daar geen vanzelfsprekendheid is.

Na tientallen jaren van communistische heerschappij in de regio beleefde Slowakije in de jaren negentig, na de democratische Fluwelen Revolutie, opnieuw een periode van autoritair bestuur onder Vladimír Mečiar. Hierdoor dreigde Slowakije aanvankelijk de kans op EU-lidmaatschap te missen.

Hongarije is sinds 2010 sterk afgeleden naar een zelfverklaarde ‘illiberale democratie’ onder leiding van premier Viktor Orbán. Een regime dat door rechtsgeleerden inmiddels wordt bestempeld als een ‘electorale autocratie’ of een ‘semi-autoritair regime’. Na een grote verkiezingsoverwinning van Fidesz in 2010 (53 procent van de stemmen) heeft de partij zonder serieuze betrokkenheid van oppositie en maatschappelijk middenveld een nieuwe grondwet ingevoerd en stapsgewijs alle belangrijke staatsinstituties naar zich toe getrokken. De rechterlijke macht werd systematisch aangetast, media gemonopoliseerd, en het parlement uitgehold door noodtoestanden en regeren per decreet. Met verkiezingsoverwinningen in 2014 en 2018, behaald met minder dan 50 procent van de stemmen, consolideerde Fidesz een ongelijk speelveld, gesteund door effectief slechts een kwart tot een derde van het electoraat.

Polen onderging tussen 2015 en 2023 een frontale en systematische aanval op de rechtsstaat onder leiding van de partij Recht en Rechtvaardigheid (PiS) van Jarosław Kaczyński. De gevolgen hiervan zijn nog steeds niet op een bevredigende manier hersteld. Zo blijft het Grondwettelijk Hof in handen van PiS-loyalisten, in strijd met Europese en Poolse rechterlijke uitspraken. Daarnaast is ook het Hooggerechtshof gecompromitteerd, samen met duizenden rechterlijke benoemingen in de rest van de rechterlijke macht, die werden gedaan door een eenzijdig gepolitiseerde en gecompromitteerde Raad voor de Rechtspraak.

In Slowakije is populist Robert Fico recent weer aan de macht gekomen, na eerdere termijnen in 2006-2010 en 2012-2018. Hij zet zich actief in om verantwoordelijkheid voor corruptie en machtsmisbruik door hemzelf en zijn partijgenoten te ontlopen. Na zijn aftreden in 2018, volgend op de moord op onderzoeksjournalist Ján Kuciak, die corruptie, oligarchen en de banden tussen Fico's adviseurs en de Italiaanse maffia onderzocht, koos Slowakije voor een meer rechtsstatelijke koers. Stappen werden gezet om politici ter verantwoording te roepen en justitie, de rechterlijke macht en de politie op te schonen. Deze koers wordt nu snel teruggedraaid door Fico, onder meer door het afschaffen van de speciale openbaar aanklager en hervormingen van het strafrecht.

Deze ontwikkelingen kunnen moeilijk worden afgedaan als een tijdelijke rimpeling die Europese elites en middenpartijen even bij de les houdt. Aanzienlijke schade is aangericht aan de democratische rechtsstaat.

Niet fundamenteel uit ander democratisch hout gesneden

Gezien de algemene trend van opkomend autoritair populisme in het Westen, kunnen we echter stellen dat

deze uitdagingen niet inherent zijn aan een bepaalde regio. Een nieuwe, moderne strijd om democratie, rechtsstaat en de identiteit van de EU woedt overal. En in elke EU-lidstaat is een deel van de bevolking structureel vatbaar voor autoritaire ideeën,² waarbij de rol van elites en een specifieke mix van factoren kan bijdragen aan de opkomst van een autoritair bewind. Zo voelen Polen, Hongaren en Slowaken zich zelfs meer Europees dan Nederlanders en hebben ze hoge verwachtingen van de EU.³

Dit sluit niet uit dat regionale accenten bestaan, die door autoritaire populistten kunnen worden geëxploiteerd. In Centraal-Europa heerst traditioneel een wat formalistische rechtscultuur, die de nadruk legt op de letter in plaats van op de geest van de wet. Europese waarden werden tijdens de Koude Oorlog vaak door een conservatieve, christelijke lens bekeken, als tegenwicht tegen het atheïstische, materialistische sovjetisme. Deze visie werkt hier en daar nog steeds door, waarbij de abstracte EU-waarden soms kil kunnen overkomen.⁴ Nationale soevereiniteit en nationalisme worden van oudsher positiever beoordeeld, als symbool van de 'terugkeer naar Europa' en de omarming van democratie, weg van het supranationale sovjetisme, in contrast met het Brussel-narratief over het beteugelen van destructief nationalisme.

*Polen, Hongaren en Slowaken voelen zich
meer Europees dan Nederlanders en hebben
hoge verwachtingen van de EU*

Ondanks dat het gevoelde belang van democratie zwaar onder druk staat in Slowakije en het discours na veertien jaar Fidesz in Hongarije is opgeschoven weg van de liberale democratie,⁵ moeten we determinisme vermijden. Sterker nog, de regio kon immers op bepaalde momenten ook als voorloper worden gezien. Denk bijvoorbeeld aan de Hongaarse Gouden Bul (1222) naast de Engelse Magna Carta (1215), die een revolutionaire Europese constitutionele ontwikkeling inleidde, namelijk de rechtsstatelijke begrenzing van de uitvoerende macht. Of denk aan het zestiende-eeuwse Pools-Litouwse Gemenebest, dat toen het meest democratisch geregeerd was in Europa, met een gekozen koning, parlement en senaat. En in het omverwerpen van het communisme, tijdens democratische revoluties die zij zelf in gang zetten, waren Polen en Hongarije regionale voorlopers in rechtsstatelijke instituties, en rolmodellen in het consolideren van de democratie. Hoewel dit met westerse expertise gebeurde, was het, vergeleken met Nederland, bijvoorbeeld als het gaat om het invoeren van een grondwettelijk hof of toetsing, een bewuste rechtsstatelijke keuze. Nederland probeert nu juist enkele gaten te dichten, eerder denkende dat we genoegzaam konden leunen op een ongenaakbare rechtsstatelijke cultuur.

‘Voorlopers’ in de moderne strijd over de democratische rechtsstaat

In de moderne strijd voor de democratische rechtsstaat kunnen we deze landen wellicht zien als ‘voorlopers’ of als ervaringsdeskundigen. Ze kunnen inzicht en

lessen bieden in de (on)mogelijkheden om het verval van de rechtsstaat te weerstaan of te herstellen.

Zo bereikte het pragmatische, op economische verbetering gerichte beleid van de Poolse centrumrechtse partij

De democratische rechtsstaat vereist meer dan een veelheid aan wetten en instituties vóór EU-toetreding

van Tusk – het zogenoemde warm-water-uit-de-kraan-beleid – in 2015 zijn grenzen. Dit opende de deur voor PiS, dat niet alleen zekerheid bood aan achtergestelde groepen, maar ook de waardigheid van mensen, vooral buiten de grote steden, herstelde. Middenpartijen moeten een bezielend verhaal bieden dat het hele land aanspreekt en tegelijk oog hebben voor sociale noden en zekerheden van specifieke groepen.

Een les bestaat ook voor Europese elites: de democratische rechtsstaat vereist meer dan een veelheid aan wetten en instituties vóór EU-toetreding. Het vraagt om brede publieke betrokkenheid, een levendig nationaal debat, voortdurende Europese waakzaamheid en de inzet van sterke interne verzekeringsmechanismen.

Een andere les is dat moderne antidemocratische krachten aanvankelijk hun ware agenda verbergen en deze presenteren in constitutionele termen. In plaats van Europese waarden af te wijzen, proberen ze die te claimen. De beginjaren van Orbán's regime illustreren dit met name. Moderne populistten combineren anti-Brussel-retoriek vaak met steun voor EU-lidmaatschap of de claim de echte vertegenwoordigers van de EU te zijn. Dit vraagt om waakzaamheid en een intelligenter politiek antwoord dan een simpel verhaal voor of tegen de EU.

Het inzicht uit Hongarije is verder dat een verenigde reactie cruciaal is om het tij vroegtijdig te keren. Pas in 2022 kwam het tot een verenigde oppositie, maar die

was te laat om een serieuze tegenstander te zijn in het ongelijke speelveld dat de afgelopen twaalf jaar door Orbán's Fidesz werd gecreëerd. Het toont ook aan dat de rechterlijke macht, die traditioneel behoedzaam en bescheiden is, haar rechtsstatelijke protest moet aantekenen in uitzonderlijke situaties. Iets wat in Hongarije nauwelijks gebeurde, maar later wel in Polen, wat er ook voor zorgde dat er aanknopingspunten waren voor Europese organen om in te grijpen en elkaars legitimiteit en acties te versterken. Slowakije kent verder succesvolle voorbeelden van grassrootsbewegingen om corruptie tegen te gaan, zoals de beweging die in 2018 leidde tot een klinkend politiek resultaat in het voordeel van de rechtsstaat: de verkiezing van outsider Zuzana Čaputová tot president.

In de regio zoekt men ook naar ideeën om een rechtsstaat te herstellen in situaties van haast onherstelbare schade. Een van de problemen die de Poolse regering probeert aan te pakken, is de benoeming van duizenden gewone rechters door een gepolitiseerd orgaan. Massaal ontslag van deze rechters ondermijnt de principes van de rechtsstaat en de rechtszekerheid van reeds genomen beslissingen. Tegelijkertijd tast het handhaven van hun positie de legitimiteit van de rechtspraak en de rechtszekerheid eveneens aan, vooral wanneer zaken uiteindelijk bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg belanden, dat reeds heeft geoordeeld dat het orgaan waaruit de benoemingen voortkwamen niet legitiem is.

Het winnen van de aanstaande Poolse presidentsverkiezingen door rechtsstatelijke krachten is essentieel om hervormingen door te voeren, aangezien herstelwetgeving nu kan worden geblokkeerd door presidentieel veto. Vervolgens lijkt geen enkele oplossing ideaal, maar niets doen is dat evenmin. Een voorgesteld



Bron: iStock

compromis is om alle betrokken rechters opnieuw te laten benoemen door een nieuwe, legitieme Raad voor de Rechtspraak, terwijl hun eerdere uitspraken geldig blijven om de rechtszekerheid te waarborgen. Dit voorstel is echter bekritiseerd door de Venetië-Commissie van de Raad van Europa, die stelt dat rechters in principe alleen via individuele bestaande wrakingsprocedures kunnen worden betwist. Dit alternatief behoudt echter ook een systematisch wantrouwen in de rechtspraak, schept een precedent dat een antirechtsstatelijke partij in zekere mate kan weggelaten worden met *court packing*, en levert aanhoudende vertragingen in rechtszaken op. Mogelijk kunnen in de rechtsleer en Europese jurisprudentie nog aanknopingspunten worden gevonden om ietwat onorthodoxe maatregelen te rechtvaardigen in het belang van een weerbare rechtsstaat in uitzonderlijke omstandigheden.

De rol van de EU en Europese partijen

Het EU-lidmaatschap brengt wederzijdse afhankelijkheid en een gedeeld lot met zich mee, totdat een land de Unie zelf verlaat. De nieuwe antidemocratische populistische wensen dat niet, dus is het cruciaal EU-partners verantwoordelijk te houden binnen deze samenwerking, gebaseerd op de principes van de rechtsstaat.

Het is van belang om te benadrukken dat de EU hecht aan constitutionele principes zoals respect voor nationale identiteit, diversiteit en subsidiariteit, waardoor nationale eigenheid doorgaans wordt gerespecteerd. Hoewel het Hof van Justitie van

de EU soms is bekritiseerd om zijn ogenschijnlijk simplistische nadruk op de voorrang van EU-recht, heeft het bijvoorbeeld ook blijk gegeven van een dialoog met nationale gerechtshoven, zoals die in Italië en Duitsland.⁶ Hierdoor heeft het toegestaan dat

Het beschermen van de democratische rechtsstaat vraagt om een principiële houding en een voortdurende inzet van ons allemaal

gedeelde Europese waarden op een meer lokale wijze worden toegepast. Tegelijkertijd wordt retoriek over het toepassen van nationale rechtsstatelijke tradities, conservatieve waarden, of een christelijk Europa in Hongarije, Polen en Slowakije juist misbruikt om fundamentele rechtsstaatbeginselen, die breed werden en worden gedragen in die landen en binnen de EU, te ondermijnen.

Het ter verantwoording roepen binnen deze Europese samenwerking op basis van rechtsstaatprincipes gaat verder dan het vertrouwen op uitsluitend de EU-structuren. De Europese Volkspartij heeft gedurende Orbán's lidmaatschap uiteindelijk weinig invloed uitgeoefend op zijn koers ten opzichte van Europese waarden. Het grote vertrouwen van fractieleider Manfred Weber in de Artikel 7-procedure en rechtszaken bij het EU-Hof van Justitie is naïef gebleken. Sterker nog, de Europese Commissie, die steeds politieker opereert, voelt zich eerder gesterkt om op te treden wanneer regeringspartijen niet beschermd worden door invloedrijke Europese politieke families. Zo trad de Commissie sneller en strenger op tegen de meer politiek geïsoleerde partij PiS, wat enigszins succesvoller bleek. De recente snelle interventie van de Commissie tegen Slowakije hangt waarschijnlijk niet alleen samen met lessen uit het verleden over Hongarije en Polen en met het nieuwe instrument van het bevriezen van EU-fondsen bij schending van rechtsstaatprincipes. Ook Fico's

Europese politieke isolement na zijn uiteindelijke uitsluiting door zijn voormalige Europese familie van sociaaldemocraten zal een rol hebben gespeeld.

De EU-structuren zijn uiteindelijk niet ontworpen om de volledige werking van een nationale democratische rechtsstaat in een lidstaat te garanderen. Het beschermen van de democratische rechtsstaat vraagt om een principiële houding en een voortdurende inzet van ons allemaal om een Europese rechtsstatelijke cultuur in stand te houden.

Artikel in het kort:

- * Centraal-Europa is voor andere delen in Europa onbekend en misschien zelfs achtergebleven gebied, met zwak democratisch bewustzijn en autocratische leiders.
- * Hoewel we in Hongarije, Polen en Slowakije duidelijke aanwijzingen zien dat de democratische rechtsstaat daar geen vanzelfsprekendheid is, is het maar de vraag of deze neiging wel zo duidelijk regiogebonden is.
- * Moderne antidemocratische krachten verbergen vaak aanvankelijk hun ware agenda en presenteren deze in constitutionele termen.
- * Het EU-lidmaatschap brengt wederzijdse afhankelijkheid en een gedeeld lot met zich mee, totdat een land de Unie verlaat. De nieuwe antidemocratische populistten wensen dat niet, dus is het cruciaal EU-partners verantwoordelijk te houden binnen deze samenwerking, gebaseerd op de principes van de rechtsstaat.
- * De EU-structuren zijn uiteindelijk niet ontworpen om de volledige werking van een nationale democratische rechtsstaat in een lidstaat te garanderen. De bescherming van de democratische rechtsstaat vereist een principiële houding en voortdurende inzet van ons allemaal om een Europese rechtsstatelijke cultuur levend te houden.

-
- 1 Menno Hurenkamp, 'Waarom kiest het Oostblok weer voor autoritaire leiders?', *NRC*, 26 december 2019.
 - 2 Zo stelde gedragseconoom Karen Stenner vast dat in elk land ongeveer een derde een 'autoritaristische predispositie' heeft.
 - 3 Loek Halman, Tim Reeskens, Inge Sieben en Marga van Zundert, *Atlas of European values. Change and continuity in turbulent times*. Tilburg: Open Press TiiU, Tilburg University, 2022, p. 12. Volgens de Eurobarometer 2023 is de EU ook een veilige haven voor 82 procent van de Polen, 73 procent van de Slowaken en 71 procent van de Hongaren (tegenover 67 procent van de Nederlanders); zie <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>.
 - 4 De religieuze connotatie van Polen zorgt juist voor een warmere band met Europa; zie Halman e.a. 2022, p. 14. 'Christendom', 'Europese voorouders' en 'aanpassing aan de Europese cultuur' worden in de regio met nadruk verbonden met de 'echte Europeaan'; idem, p. 19.
 - 5 Halman e.a. 2022, p. 153.
 - 6 Zie respectievelijk ECLI:EU:C:2017:936 en ECLI:EU:C:2004:614.
-