UNITED IN DEMOCRACY

Een serie aanbevelingen ter bevordering van de democratische rechtsstaat in Polen en Hongarije

THE WEST WING

THE
WEST
WING

The West Wing
2021-2022

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Rijnstraat 8, Den Haag

United in Democracy: Een serie aanbevelingen ter bevordering van de democratische rechtsstaat in Polen en Hongarije

Trackleider: Christabel Kaptein
Eindredacteuren: Pieter Dijkstra, Job Boonstra, Nienke Bakker
Leden: Anne Zwart, Donna Walstra, Kevin Menagie, Maia de Quay, Michelle Bokking, Senne Ebbing, Sophie Joele, Vera Nuijens en Yannick Buitenhuis

Gepubliceerd: 9 mei 2022
Gepresenteerd: 13 mei 2022

VOORWOORD

Als onderdeel van The West Wing – de jongerendenktank van én voor het ministerie van Buitenlandse Zaken – presenteert de DEU-track in dit beleidsadvies zijn visie op hoe Nederland zowel bilateraal als binnen de Europese Unie moet reageren op de ondemocratische ontwikkelingen in Polen en Hongarije.

In opdracht van de Directie Europa-midden, hebben twaalf studenten en *young professionals* zich van oktober 2021 tot en met mei 2022 verdiept in, en uitvoerig beziggehouden met, dit onderwerp. Vanuit hun diverse studie- en werkachtergrond kwamen ze samen tot dit creatieve antwoord.

Dit beleidsadvies bevat een analyse van de regio waarin de historische context wordt geschetst. Het bevat aanbevelingen over hoe Nederland zich bilateraal kan inzetten om de rechtsstaat in Polen en Hongarije te versterken. En het bevat een strategie hoe Nederland zich binnen de Europese Unie hard kan maken voor de rechtsstaat.

Tijdens het West Wing-jaar viel het Russische leger Oekraïne binnen. Dit illustreert hoe fragiel onze huidige werkelijkheid is; democratie, vrijheid en een functionerende rechtsstaat zijn niet vanzelfsprekend. Juist nu is het van belang dat we ons hard maken voor deze EU-kernwaarden.

De DEU-trackleden willen de Directie Europa-midden bedanken, evenals alle experts die zij het afgelopen jaar hebben gesproken. Voor al hun tijd, wijsheid, enthousiasme en inspirerende inzichten.

- Christabel Kaptein
Trackleider DEU 2021-2022
Den Haag, 8 mei 2022

BEGRIPPENLIJST

- CERV - Citizens, Equality, Rights, Values
- CPI - Corruption Perceptions Index
- DEU - Directie Europa-midden
- DRF - Democracy, Rule of Law, and Fundamental Rights
- EC - Europese Commissie
- EESC - Europese Economisch en Sociaal Comité
- EU - Europese Unie
- EVRM - Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- GCED - Global Citizenship Education
- GLB - Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
- HvJ-EU - Hof van Justitie van de Europese Unie
- KEI - Kwaliteit en Innovatie rechtspraak
- KRS - Krajowy Rejestr Sądowy, Poolse Raad voor de Rechtspraak
- LHBTI - Lesbische vrouwen, Homoseksuele mannen, Biseksuelen, Transgender- en Intersekse personen
- MFK - Meerjarig Financieel Kader
- NGO - Niet-gouvernementele Organisatie
- OCW - ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- OVSE - Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
- PiS - Prawo i Sprawiedliwość (Recht en Rechtvaardigheid), Poolse regeringspartij
- RRF - Recovery and Resilience Facility
- SDG - Sustainable Development Goals
- SLAPP - Strategic Litigation Against Public Participation
- UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
- VEU - Verdrag betreffende de Europese Unie
- VNG - Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- WSA - Whole School approach

SAMENVATTING

De rechtsstaat staat onder druk in Europa. Om deze uitdaging effectief te adresseren, stelde de Directie Europa-midden (DEU) van het ministerie van Buitenlandse Zaken de volgende vraag aan The West Wing:

Hoe kan de ondemocratische ontwikkeling in diverse Centraal-Europese landen worden verklaard? Hoe dient de EU op deze ontwikkeling te reageren en ervoor te zorgen dat de in de EU verdragen vastgelegde waarden worden gerespecteerd en de eenheid in de EU wordt hersteld. Welke rol dient Nederland in dit verband bilateraal en in Brussel te spelen in het licht van de hierboven geschetste balans?

Gebaseerd op deze vraag, schreef de DEU-track van The West Wing een beleidsadvies om deze ontwikkelingen te keren, met name in Polen en Hongarije. Na kwalitatief onderzoek, analyses van beleidsdocumenten en interviews met beleidsmakers en experts, komt The West Wing DEU-track met de volgende aanbevelingen voor Nederland op bilateraal en Uniebreed niveau:

Bilateraal:

- Nederland moet stedenbanden koppelen aan de rechtsstaat door landelijke richtlijn te ontwikkelen voor deze stedenbanden. Hieruit kunnen gemeenten buitenlandse partners ondersteunen met technische juridische kennisuitwisseling.
- Nederland moet uitwisseling binnen het onderwijs tussen Nederland enerzijds en Polen en Hongarije anderzijds stimuleren via stedenbanden. Hierin moet het ministerie van Buitenlandse Zaken een leidende rol nemen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Nederland dient een samenwerkingsrelatie aan te gaan met andere lidstaten dan de gebruikelijke partners van Nederland op het gebied van de rechtsstaat. Alternatieve landen waar Nederland mee kan samenwerken zijn Tsjechië en Slowakije (Visegrád-landen), Estland, Letland en Litouwen (Baltische staten) en Spanje.

Uniebreed:

- Nederland moet op Europees niveau verder werken aan het verstevigen van het maatschappelijke middenveld. Op financieel gebied adviseren wij dat Nederland, vanuit het bestaande mensenrechtenfonds, rechtsbijstandsverzekeringen gaat financieren voor NGO's. Daarnaast moet Nederland pleiten voor het invoeren van urgentieverklaringen bij *calls* vanuit Poolse en Hongaarse NGO's. Ook bevelen wij Nederland aan om te pleiten voor een Europese Speciaal Vertegenwoordiger Maatschappelijk Middenveld die zich focust op kennisuitwisseling van *best practices* voor NGO's.
- Nederland moet binnen de Europese Unie pleiten voor een positieve financiële prikkel wanneer landen hun rechtsstaat actief verbeteren: de Kopenhagentoets voor Europese fondsen.
- Wij adviseren Nederland om zich actief in te zetten voor de implementatie van het '*Democracy, Rule of Law, and Respect for Fundamental Rights*'-mechanisme.

INHOUDSOPGAVE

8 INTRODUCTIE

10 1. ONDEMOCRATIESCHE ONTWIKKELING IN POLEN EN HONGARIJE

1.1 Polen

1.1.1 Hervormingen binnen de rechterlijke macht
1.1.2 Hervormingen binnen het mediabestel
1.1.3 Het ondermijnen van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie
1.1.4 Schending van LHBTI-rechten
1.1.5 Anti-migratie sentimenten
1.1.6 Corruptie
1.1.7 Universiteiten

1.2 Hongarije

1.2.1 Hervormingen binnen de rechterlijke macht
1.2.2 Verkiezingen
1.2.3 Hervormingen binnen het mediabestel
1.2.4 Universiteiten
1.2.5 Schending van LHBTI-rechten
1.2.6 Anti-migratie sentimenten
1.2.7 Corruptie

1.3 Tijdlijn

20 2. DE ONDEMOCRATIESCHE ONTWIKKELINGEN VERKLAARD

21 3. BILATERAAL

3.1 Inleiding
3.2 Probleemanalyse stedelijke betrekkingen
3.3 Beleidsvoorstellen stedelijke betrekkingen
3.3.1 Ondersteuning bij lokale juridische kennisuitwisseling
3.3.2 Uitwisselingen in onderwijs
3.4 Samenwerkingsanalyse bilateraal

28 4. UNIEBREED
4.1 Inleiding
4.2 De Kopenhagentoets voor de rechtsstaat
4.3 Verstevigen Monitoring van Gemeenschappelijke EU-waarden EU-lidstaten
4.4 Maatschappelijk middenveld

33 5. Conclusie
5.1 Bilaterale opties
5.2 Uniebrede opties
5.3 Slotwoord

36 6. Bronnenlijst

INTRODUCTIE

De Europese Unie (EU) is gebaseerd op fundamentele waarden zoals democratie, gelijkheid en rechtsstaat. In een rechtsstaat zijn de wederzijdse rechten en plichten van zowel de overheid als de burgers vastgelegd in wetten. Essentieel zijn de scheiding der machten, het legaliteitsbeginsel en grondrechten. Respect voor de rechtsstaat is daarnaast fundamenteel voor het functioneren van de EU, omdat het een randvoorwaarde is voor doeltreffende en uniforme toepassing van het EU-recht en voor het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten.[1] Zonder een goed functionerende rechtsstaat worden andere fundamentele waarden zoals democratie en mensenrechten ook niet beschermd. Ook biedt een goed functionerende rechtsstaat rechtszekerheid voor Europese ondernemers en bedrijven. De rechtsstaat is daarom ook van essentieel belang voor goede economische samenwerking tussen Europese lidstaten.

In diverse Centraal-Europese landen zijn er echter sociaal-politieke ontwikkelingen gaande die de democratische rechtsstaat afbreken. Onder andere de onafhankelijke rechtsspraak, persvrijheid, bescherming van minderheden en een goede scheiding van machten zijn in het geding. Ondanks pogingen het tij te keren, blijven de ondemocratische ontwikkelingen doorzetten. Nederland zoekt naar een balans tussen het waarborgen van Uniewaarden en het onderhouden van een goede bilaterale relatie met deze Centraal-Europese landen. Vanuit de Directie Europa is aan The West Wing daarom gevraagd onderzoek te doen naar de volgende vragen:

> *Hoe kan de ondemocratische ontwikkeling in diverse Centraal-Europese landen worden verklaard? Hoe dient de EU op deze ontwikkeling te reageren en ervoor te zorgen dat de in de EU verdragen vastgelegde waarden worden gerespecteerd en de eenheid in de EU wordt hersteld? Welke rol dient Nederland in dit verband bilateraal en in Brussel te spelen in het licht van de hierboven geschetste balans?*

Na verkennend onderzoek naar de regio hebben we geconcludeerd dat twee landen eruit springen als het om ondemocratische ontwikkelingen gaat: Polen en Hongarije. In deze landen is de dreiging voor de rechtsstaat het meest acuut en systemisch. Door ons op deze landen te richten, voorkomen we dat het beleidsadvies (te) hypothetisch wordt. In Polen en Hongarije vindt een bewust proces van ondemocratische ontwikkelingen plaats. Deze acute institutionele crisis van de rechtsstaat bedreigt ook de regionale stabiliteit en daarmee de eenheid binnen de EU. De vatbaarheid en kwetsbaarheid van andere Centraal-Europese landen kan namelijk leiden tot een *spill-over effect*. Een adequate en snelle aanpak ten aanzien van Polen en Hongarije is van groot belang om dit *spill-over effect* tegen te gaan en te voorkomen dat ook andere landen de Uniewaarden fundamenteel gaan bedreigen. De verklaringen en aanbevelingen voor Polen en Hongarije kunnen dan ook relevante inzichten bieden voor andere lidstaten.

De onderzoeksvraag bestaat uit drie delen: verklaringen voor de ondemocratische ontwikkeling in Centraal-Europese landen, de rol die Nederland in bilateraal verband moet spelen en wat Nederland in de EU moet doen. Deze drie delen komen ook terug in dit beleidsadvies. In het eerste en tweede hoofdstuk kijken we naar de verklaringen voor wat er gebeurt met de rechtsstaat in Polen en Hongarije. Hierbij is er ruim aandacht voor de historische context. Vervolgens presenteren we in het tweede en derde hoofdstuk beleidsvoorstellen voor respectievelijk een bilaterale en een Uniebrede aanpak.

---

[1] Brief van minister Knapen van 17 november 2021, zie: https://open.overheid.nl/repository/ronl-e8b5bf7a-4c23-4d8b-9683-5c04c05773c4/1/pdf/kamerbrief-inzake-overzicht-eu-rechtsstaatinstrumentarium-tk.pdf. .

Tot slot willen we nog twee kanttekeningen maken. Tijdens ons onderzoek en het schrijven van het beleidsadvies, gebeurde er van alles in de wereld. Zo brak onder andere de oorlog uit in Oekraïne, won Fidesz wederom de verkiezingen in Hongarije en deed het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak over de MFK-rechtsstaatverordening. Deze gebeurtenissen zorgden ervoor dat we zo nu en dan ingehaald werden door de actualiteiten; zelfs de relatie tussen Polen en Hongarije staat sinds kort onder druk door de oorlog in Oekraïne. We hebben geprobeerd zoveel mogelijk rekening te houden met de actualiteiten, zonder daarbij te hypothetisch te zijn. Een tweede kanttekening gaat over zelfreflectie. Wanneer Nederland zich kritisch uitspreekt over de situatie in bijvoorbeeld Polen of Hongarije, komt daar steevast felle kritiek voor terug. We zijn van mening dat de dialoog alleen aangegaan kan worden als Nederland ook zelfkritisch is en hebben daarom zelfreflectie niet geschuwd in dit beleidsadvies.

1 ONDEMOCRATISCHE ONTWIKKELING IN POLEN EN HONGARIJE

In Polen regeert al jaren een conservatief-nationalistisch kabinet onder leiding van de partij *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), wat Recht en Rechtvaardigheid betekent. In Hongarije, onder Viktor Orbán, is de Fidesz-partij aan de macht. Dit hoofdstuk behandelt de manieren waarop deze twee regeringen de rechtsstaat schenden, onder andere op het gebied van de rechterlijke macht, het mediabestel, LHBTI-rechten, migratie, corruptie en universiteiten.

1.1 Polen

In 2015 won de conservatief-nationalistische partij PiS de verkiezingen. Tot op heden zijn zij de grootste partij.[2] Deze regering voerde verschillende hervormingen door die de beginselen van de rechtsstaat schenden. Deze schending van de rechtsstaat is het meest zichtbaar in de hervormingen binnen de rechterlijke macht en het mediabestel. Ook is dit zichtbaar in de Poolse houding richting de LHBTI-gemeenschap en migranten.

1.1.1 Hervormingen binnen de rechterlijke macht

PiS won in 2015 zowel de parlementaire als de presidentiële verkiezingen. Daarmee zijn de uitvoerende macht (de president en de Raad van Ministers) en de wetgevende macht (de Sejm en de Senaat) in handen van één partij.[3] De rechterlijke macht is nog als enige onafhankelijke orgaan over, maar PiS perkt deze onafhankelijkheid steeds verder in. Zo werd het ambt van de procureur-generaal overgedragen aan de minister van Justitie en kreeg de politie verregaande bevoegdheden. Ook werd er vlak na de machtsovername een wet ingevoerd die de macht van het Poolse Constitutionele Hof beperkte. Het functioneren van het Hof en de wijze van procederen is bijgesteld door een zestal reparatiewetten met daarin zeer gedetailleerde bepalingen over benoemingen van rechters, de rol van de voorzitter, het minimumaantal rechters dat bij een zaak betrokken moet zijn en de volgorde van behandeling van zaken.[4] In de praktijk betekende dit dat het Hof niet langer mocht functioneren als controleorgaan van de regering. De hervormingen maakte de weg vrij voor PiS-rechters, waarbij zelfs de voorzitter van het Hof benoemd en beëdigd is door de president. Deze eerste golf aan hervormingen betekende ook gelijk dat de Europese

[2] "The World Bank in Poland", The World Bank, https://www.worldbank.org/en/country/poland/overview#1
[3] Michael Hoffmann, "[PiS]sing off the Courts: the PiSParty's Effect on Judicial Independence in Poland", *Vanderbilt Law Review* 51, no. 4 (2021), 1153.
[4] Ibid. 1161

Commissie voor de eerste keer een waarschuwing uitdeelde aan Polen wegens uitholling van de rechtsstaat.

De strijd om de grondwettelijke controle verplaatste zich dus naar de positie van rechters. Dit staat haaks op het basisprincipe van de rechtsstaat: de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dit basisprincipe staat ook onder druk door disciplinaire maatregelen voor rechters, zoals de tuchtkamer en de plicht tot openbare vermogensverklaringen. PiS voerde deze hervormingen in, uit naam van herstel van de rechtsstaat.[5] Eén van de inmiddels doorgevoerde wetswijzigingen is de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van 70 naar 65.[6] Hierdoor moest ruim eenderde van de toenmalige rechters noodgedwongen vertrekken. In hun plaats kwamen jongere rechters die veelal gelieerd waren aan PiS. In het verlengde hiervan kwam er in 2017 een nieuw wetsvoorstel, waarin stond dat het parlement voortaan de leden van de Poolse Raad voor de Rechtspraak (KRS) kan benoemen en dat alle huidige leden van de KRS moesten vertrekken. Deze KRS benoemt en ontslaat rechters in Polen. Met slechts een kleine tussenstap kunnen, met de invoering van dit wetsvoorstel, politici over de benoeming van rechters gaan. Een jaar later kreeg het parlement de bevoegdheid om rechters van het Poolse Hooggerechtshof te benoemen en te ontslaan. Deze hervormingen verstevigden de machtsbasis van PiS over de rechterlijke macht.

1.1.2 Hervorming binnen het mediabestel

Geleidelijk kwam PiS ook met wetsvoorstellen om de macht van de media in te perken.[7] De regering begon haar macht te gebruiken om de directie en hoofdredacties van de publieke omroep te benoemen en te ontslaan. Zo wilde de regering de publieke omroep vrijwaren van 'anti-Poolse meningen'. Het bestuur van de nationale mediaraad werd ontslagen om plaats te maken voor PiS-loyalisten. De publieke zender TVP veranderde zo in een propagandakanaal. Vanaf 2016 kwamen steeds meer binnenlandse media in handen van sympathisanten en nauwe vrienden van de top van de PiS-partij, al dan niet geholpen door regelgeving die het werk van mediabedrijven en journalisten steeds verder bemoeilijkte.[8]

In 2021 lijkt de laatste klap aan de onafhankelijke media te zijn uitgedeeld. In februari kwam PiS met een wetsvoorstel om reclame-inkomsten van de media af te romen met een omzetbelasting.[9] PiS claimt dat deze wet zich richt op internetgiganten als Google en Amazon, zodat zij gedwongen worden om belasting te betalen. Met dit wetsvoorstel wordt echter zo'n €200 miljoen aan belastinginkomsten verwacht, waarvan ongeveer 90% betaald moet worden door Poolse media. Veel mediabronnen, voornamelijk de onafhankelijke, hebben het financieel al zwaar. Dit wetsvoorstel kan hen de das omdoen. Dit geldt niet voor de regeringsgezinde media; zij krijgen bijna €1 miljard aan subsidies, waar bovenop nog kijk- en luistergeld wordt toegewezen.

Het is overigens niet de eerste keer dat kritische media worden dwarsgezeten. Zo zijn staatsbedrijven gestopt met het adverteren, waardoor de kritische media veel inkomsten mis zijn gelopen. Deze trend zal zich de komende jaren (waarschijnlijk) voortzetten. In combinatie met het nieuwe wetsvoorstel lijken alleen de overheidsgezinde media te kunnen blijven opereren. De overname van Polska Press, een uitgever van regionale kranten en tijdschriften, door een staatsbedrijf, belichaamt de strijd voor onafhankelijke media. Acht hoofdredacteuren verloren hun baan.[10] Naar aanleiding hiervan gingen veel Polen de straat op om te demonstreren. Ze gebruikten de slogan "Vrije Pers" en noemden de hervormingen binnen het medialandschap een aanval op democratische kernprincipes.

---

[5] Alistair Walsh, "What are Poland's controversial judicial reforms?", Deutsche Welle, 5 november 2019,https://www.dw.com/en/what-are-polands-controversial-judicial-reforms/a-51121696.

[6] Laurent Pech, Patryk Wachowiec, and Dariusz Mazur, "Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (in)action", *Hague Journal on the Rule of Law : HJRL* 13, no. 1 (2021): 1–43.

[7] Oksana Zvozdetska, "Present-day Poland Media Landscape: Compliance with EU Regulations", *Modern Historical and Political Issues* 116, no. 35 - 36 (2017), 116-127.

[8] Ibid.

[9] Ekke Overbeek, "Polen drijft onafhankelijke media verder in het nauw", Trouw, 17 februari 2021, https://www.trouw.nl/buitenland/polen-drijft-onafhankelijke-media-verder-in-het-nauw~b1e5ce35/#:~:text=Omzetbelasting,in%20Polen%20belasting%20te%20betalen.

[10] "Poland: Orlen continues editorial purge at Polska Press", International Press Institute, 10 juni 2021, https://ipi.media/poland-orlen-continues-editorial-purge-at-polska-press/.

1.1.3 Het ondermijnen van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie

PiS ligt ook internationaal onder vuur door het afbreken van de rechtsstaat. Europese rechters floten Polen meermaals terug om haar beleid. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) veroordeelde Warschau inmiddels drie keer. Het HvJ-EU oordeelde dat de onafhankelijke rechtspraak in Polen niet langer een garantie is, omdat PiS zijn grip op de rechterlijke macht systematisch vergroot.[11] In het licht hiervan is het niet verrassend dat het Poolse Constitutionele Hof op 7 oktober 2021 oordeelde dat de Poolse regering de uitspraken van het HvJ-EU naast zich neer mag leggen.[12] Het Poolse Constitutionele Hof oordeelde dat sommige delen van het Europees Verdrag (onder andere die over de rol van het HvJ-EU) in strijd zijn met de Poolse grondwet. Volgens dit arrest zouden sommige bepalingen uit de Europese verdragen niet rechtsgeldig zijn, waardoor het Poolse nationale recht zwaarder weegt dan het Europees recht.[13] Dit gaat in tegen het principe dat Europese wet- en regelgeving boven nationale regelgeving staat. Daarmee ondermijnt Polen het Europees recht én de eenheid in de Unie. De gevolgen hiervan zijn verreikend, en het is nu aan de EU hoe er gereageerd gaat worden. Dit juridische proces kenschetst het conflict tussen Brussel en Warschau. Volgens Brussel is het een conflict over de onafhankelijke rechtspraak, persvrijheid en algehele democratische waarden. Warschau vindt op zijn beurt dat Brussel zich niet moet bemoeien met de interne aangelegenheden van het land.

1.1.4 Schending van LHBTI-rechten

De Poolse schendingen van de Uniewaarden beperken zich niet tot de rechtsstaat. Ook andere waarden, zoals non-discriminatie, staan onder grote druk in Polen. Volgens het 2021-rapport van ILGA-Europe –een organisatie die jaarlijks de status van mensenrechten en LHBTI-rechten wereldwijd monitort– is de status van LHBTI-rechten in Polen de slechtste van alle landen van de EU.[14] De regering marginaliseert de LHBTI-populatie en werkt haat jegens hen in de hand. Homoseksualiteit wordt door PiS gezien als bedreiging voor het traditionele gezin, de Poolse identiteit en de staat. Conservatieve opvattingen over gender, seksuele geaardheid en seksuele identiteit zijn leidend. Tijdens de parlementsverkiezingen van 2019 had PiS zich uitgesproken tegen de Westerse 'LHBTI-ideologie'. Rond april 2020 werden 100 gemeenten –ongeveer een derde van het land– uitgeroepen tot zogenoemde 'LHBTI-vrije zones'. Onder druk van de EU, via de *Common Provisions Regulation*, hield de Europese Commissie herstelbetalingen aan de desbetreffende regio's in. Drie van de vijf regio's schaften hierdoor de zones af en een vierde regio paste de taal in hun initiële verklaring zodanig aan dat het niet meer discriminatoir is.

Ondanks het grotendeels opheffen van deze zones, blijft het slecht gesteld met LHBTI-rechten in Polen. Nog altijd poogt PiS stelselmatig de LHBTI-gemeenschap weg te zetten als 'anders'; als een 'gemeenschappelijk vijand' van de gehele natie. PiS gebruikt haar aanval op de LHBTI-gemeenschap als een manier om nationalistische gevoelens aan te wakkeren. Als onderdeel van de Poolse identiteit hangt PiS een religieuze en conservatieve opvatting van het gezin aan, waarbij het hetero-gezin de basis is. Door in te spelen op deze gevoelens probeert de partij zo nog meer macht te vergaren. Hierdoor initieerde PiS de afgelopen jaren verschillende discriminerende wetsvoorstellen tegen de LHBTI-gemeenschap. Ook dit leidde tot sterke veroordeling door de EU. Dit verzuurde en versmalde de relatie tussen Warschau en Brussel.

1.1.5 Anti-migratie sentimenten

Het PiS-beleid ten aanzien van migratie staat ook op gespannen voet met de Uniewaarden. Zo zorgt het anti-migratiebeleid, met name richting vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Afrika, voor spanningen. Zo greep PiS de grote vluchtelingenstroom in 2015 aan om de migranten en bijkomstig anti-migratiebeleid het middelpunt van hun politieke campagnes te maken. Deze strategie speelde een belangrijke rol bij de overwinning van de partij destijds. Ook de recentelijke illegale *pushbacks* van vluchtelingen aan de grens met Belarus zijn een voorbeeld van het restrictieve Poolse migratiebeleid. Die zijn in strijd met

---

[11] Pech, et al., "Poland's Rule of Law Breakdown"
[12] "Poland's top court ruling marks major challenge to EU laws", BBC, 7 oktober 2021, https://www.bbc.com/news/world-europe-58835758.
[13] Ibid.
[14] "Rainbow Europe 2021", ILGA Europe, 17 mei 2021, https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2021.

internationale verplichtingen en EU-verdragen. De PiS-aanhangers lijken hiermee namelijk een angst te hebben voor 'de ander'. Niet zozeer omdat vluchtelingen hun banen en welvaart 'stelen', maar omdat zij een ongewenste culturele betekenis aan het Poolse collectieve leven kunnen geven.[15] Cultureel kapitaal prevaleert voor hen boven economisch kapitaal. Deze houding is duidelijk anders ten aanzien van Oekraïense vluchtelingen, waarvan Polen inmiddels de meeste vluchtelingen in Europa opvangt.

1.1.6 Corruptie

Het PiS-beleid, met name op het gebied van de rechtsstaat, werkt ook corruptie in de hand. Al sinds 2012 neemt de corruptie in Polen toe. Zo keldert het land al jaren op ranglijsten, zoals de *Corruption Perceptions Index* (CPI) van Transparency International.[16] De politisering van het Constitutionele Tribunaal, door de benoeming van rechters die aan PiS gelieerd zijn, is één van de grootste factoren die systematische corruptie bewerkstelligt.[17] Er zijn de afgelopen jaren meerdere corruptieschandalen geweest met politieke functionarissen. Het rechterlijke systeem vervolgde deze gevallen tot op heden amper.[18] PiS-gezinde media vallen NGO's, waakhonden en onafhankelijke media aan als zij de autoriteiten bekritiseren. De macht is nu geconcentreerd in de handen van de regerende partij op een manier die ongekend is sinds de val van de Sovjet-Unie. Deze machtsconcentratie bevordert corruptie en verzwakt de integriteit van het Poolse openbare bestuur.

Eind december 2021 werd dit helemaal zichtbaar toen één van de grootste PiS-schandalen aan het licht kwam: het Pegasus-spionageschandaal.[19] Het schandaal werd vernoemd naar het Israëlische telefoonvirus Pegasus dat elke telefoon kan veranderen in spionage-apparatuur. De Poolse geheime dienst gebruikte dit systeem. Eind december 2021 werd het duidelijk dat PiS de geheime dienst gebruikte om de oppositie te bespioneren en in diskrediet te brengen.[20] Zo werd tijdens de verkiezingen van 2019 de campagneleider van de grootste oppositiepartij, *Krzysztof Brejza*, intensief bespioneerd. Hierbij kwamen de plannen, tactiek en de verkiezingscampagne in handen van PiS. Ook werden deze gegevens gebruikt voor een lastercampagne. Andere politici, journalisten en activisten waren hiervan ook slachtoffer. Inmiddels is het schandaal zo groot dat de eerlijkheid van de parlementsverkiezing betwist wordt. De Poolse Senaat onderzoekt nu dit schandaal.

1.1.7 Universiteiten

Ook in het hoger onderwijs consolideert PiS haar macht. In januari 2022 nam het Poolse parlement een wet aan die de controle over scholen centraliseert.[21] De wetgeving betekent dat schoolopzichters meer bevoegdheden krijgen bij het kiezen en ontslaan van hoofdonderwijzers. Dit zal ten koste gaan van lokale autoriteiten die in sommige gevallen onder controle staan van de oppositie.[22] Ook maakt de wetgeving het mogelijk om lessen van externe organisaties te blokkeren. Critici zijn bezorgd dat deze bevoegdheden scholen belet om NGO's uit te nodigen die andere waarden en doelen hebben dan de regering. Dit maakt het bijvoorbeeld haast onmogelijk om seksuele voorlichting aan te bieden.[23] Deze wetgeving heeft daarmee verregaande consequenties voor de ontwikkeling van de jeugd in Polen. Openlijk spreken over homoseksualiteit wordt lastiger en de conservatief christelijke waarden zijn nu nog sterker

---

[15] Wojciech Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown* (Oxford: Oxford University Press, 2019), 169–171.
[16] "Corruption Perception Index", Transparency International, https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol.
[17] Grzegorz Makowski, "Corruption thrives as rule of law and democratic oversight weaken in Poland", Transparency International, 4 februari 2021, https://www.transparency.org/en/blog/corruption-thrives-as-rule-of-law-and-democratic-oversight-weaken-in-poland.
[18] Ibid.
[19] Sophia Khatsenkova, "'Polish Watergate': Tensions grow as Polish government pushed to investigate spyware claims", Euronews, 6 januari 2022, https://www.euronews.com/my-europe/2022/01/05/polish-watergate-tensions-grow-as-polish-government-pushed-to-investigate-spyware-claims.
[20] Ekke Overbeek, "Pools Pegasus-spionageschandaal zet verkiezingsuitslag op losse schroeven", Trouw, 26 december 2021, https://www.trouw.nl/buitenland/pools-pegasus-spionageschandaal-zet-verkiezingsuitslag-op-losse-schroeven~b2222cca/.
[21] "Polish lawmakers pass bill to step up government control of schools", The Guardian, 13 januari 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/13/polish-lawmakers-pass-bill-to-step-up-government-control-of-schools.
[22] "Polish parliament passes bill to 'protect children from moral corruption' in schools", Notes from Poland, 14 januari 2022, https://notesfrompoland.com/2022/01/14/polish-parliament-passes-bill-to-protect-children-from-moral-corruption-in-schools/.
[23] Ibid.

vertegenwoordigd. NGO's, lerarenvakbonden, oppositiepartijen en lokale autoriteiten bekritiseren deze wet.

1.2 Hongarije

In 2010 won de rechts-nationalistische partij Fidesz van Viktor Orbán de verkiezingen. Tot op heden zijn zij de grootste partij in Hongarije. Fidesz voerde verschillende hervormingen door die de rechtsstaat schenden en haaks staan op de Uniewaarden. Ook heeft Fidesz een tweederdemeerderheid in het parlement. Dit stelde hen in staat om een grondwet aan te nemen zonder steun van de oppositie.[24] De macht concentreert zich dus in de handen van Orbáns partij.

1.2.1 Hervormingen binnen de rechterlijke macht

De schendingen van de rechtsstaat in Hongarije begonnen toen de nieuwe grondwet in werking trad; de huidige Hongaarse grondwet bestaat pas sinds 2012. Dat er een nieuwe grondwet werd aangenomen is op zich niet zo vreemd. Tot dat moment was Hongarije het enige postcommunistische land in de regio dat nog geen nieuwe grondwet had na de val van de Sovjet-Unie.[25] De nieuwe grondwet is echter controversieel, mede omdat deze grondwet de ideologie van Fidesz sterk vertegenwoordigt. De grondwet bevat traditioneel christelijke normen en waarden, zoals restricties op abortus en een verbod op het homohuwelijk. Daarnaast verlaagde de grondwet de leeftijd waarop rechters met pensioen moeten gaan, waardoor Fidesz in staat was ruim tweehonderd kritische rechters te vervangen. De wet verhoogde het aantal rechters van het Constitutioneel Hof van acht tot vijftien, waardoor de regering zeven nieuwe rechters aanstelde.[26] Verder verlengde de wet de termijn van rechters en introduceerde Orbán nieuwe wetgeving voor de selectie en toewijzing van rechtszaken.[27]

1.2.2 Verkiezingen

De Hongaarse regering verstevigde haar macht bij de eerste verkiezingen sinds Orbáns aantreden. In 2014 werden er voor het eerst verkiezingen gehouden onder de nieuwe grondwet. Hierbij creëerde de regering een oneerlijk speelveld. Zo mochten oppositiepartijen beperkt verkiezingsposters ophangen, terwijl de zittende regering wel promotiemateriaal kon verspreiden over het huidige overheidsbeleid.[28] Daarnaast werden kiesdistricten opnieuw ingedeeld, wat zorgde voor zes extra zetels voor Fidesz.[29] De verkiezingen van 2018 kregen felle kritiek.[30] Bij de parlementsverkiezingen van 2022 heeft Orbán wederom een ruime overwinning geboekt. Deze verkiezingen verliepen goed, maar volgens de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) oneerlijk, omdat wederom een gelijk speelveld ontbrak.[31]

---

[24] Andrzej Sadecki, en Mateusz Gniazdowski, "Constitution for a new Hungary - the domestic and regional implications", *OSW Commentary* No. 60 (2011): 1.
[25] Ibid, 1.
[26] Ibid, 3.
[27] "Hongaarse democratie en rechtsstaat onder druk", EuropaNu, https://www.europa-nu.nl/id/vimofunw7xns/hongaarse_democratie_en_rechtsstaat.
[28] OSCE, *Report on Hungary Parliamentary Elections 2014*, 11 juli 2014, https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/121098.pdf, 15.
[29] Ibid, 5-6.
[30] OSCE, *Limited Election Observation Mission: Statement of Preliminary Findings and Conclusions,* https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/377410.pdf.
[31] "Hungary's parliamentary elections well-run and offered distinct alternatives but undermined by absence of level playing field, international observers say", OSCE, 4 april 2022, https://www.osce.org/odihr/elections/515135.

1.2.3 Hervormingen binnen het mediabestel

De mediavrijheid staat ook onder druk sinds het aantreden van Fidesz. Zo richtte Fidesz een Mediaraad op die toeziet dat de berichtgeving van media 'gebalanceerd' is.[32] De leden van deze raad worden met tweederde meerderheid gekozen door het parlement, waar Fidesz over een grote meerderheid beschikt. Daarmee heeft Fidesz volledige controle over dit orgaan. Het hoofd van de Mediaraad is ook voorzitter van de organen die gaan over de registratie en financiering van (publieke) media én nomineert directeuren van de publieke media.[33] Door deze hervormingen heeft Fidesz verregaande controle over het Hongaarse medialandschap. Zo zijn verschillende kritische media overgenomen door investeerders gelieerd aan de regering. Andere onafhankelijke media verliezen investeerders die afhankelijk zijn van overheidsopdrachten.

1.2.4 Universiteiten

Sinds 2011 benoemt de regering zowel de rectors als financieel directeuren van alle universiteiten in het land.[34] In 2017 stemde het parlement in met beperkende wetten voor buitenlandse universiteiten met vestigingen in Hongarije. Dit was duidelijk gericht tegen de Central European University van George Soros.[35] Overigens probeerde Fidesz in plaats daarvan een nieuwe campus te openen van een Chinese universiteit, maar na druk van de bevolking en de (progressieve) burgemeester van Boedapest, is besloten nog een nader referendum te houden over deze kwestie. Illustratief voor de relatie tussen Orbán en de progressieve burgemeester Karácsony is de beslissing van laatstgenoemde om straten rond de geplande campus te hernoemen tot bijvoorbeeld "*Free Hong Kong Road*" en "*Uyghur Martyrs' Road*".[36]

1.2.5 Schending van LHBTI-rechten

Naast het constitutionele verbod op het homohuwelijk, nam de Hongaarse regering de afgelopen jaren wetten aan die seksuele minderheden zwaar discrimineren. Afgelopen zomer introduceerden zij bijvoorbeeld een wet die 'homoseksuele propaganda' verbiedt. In essentie betekent dit dat er geen LHBTI-gerelateerde content mag worden getoond aan kinderen, om hen zo te 'beschermen' voor invloed van de homogemeenschap.[37]

1.2.6 Anti-migratie sentimenten

Naast discriminatie van de LHBTI-gemeenschap ondervinden andere minderheden, zoals Joden, Roma en vluchtelingen, ook discriminatie. De Hongaarse overheid steekt veel tijd en geld in anti-immigratie campagnes tegen vluchtelingen, zeker na de vluchtelingencrisis van 2015. De Fidesz regering riep de kiezers op om de christelijke waarden en de Hongaarse nationale identiteit te verdedigen, om te voorkomen dat Hongarije 'een broedplaats voor terrorisme' wordt. Xenofobe houdingen tegenover vluchtelingen, met name moslims, neemt in Hongarije nog altijd verder toe. Bescherming voor asielzoekers en vluchtelingen is nihil. Als gevolg van de 'Stop Soros' wetgeving is het sinds 2018 zelfs bij wet verboden om hulp aan asielzoekers en migranten te bieden.[38] Inmiddels is ook in Hongarije, weliswaar minder dan in Polen, een verandering zichtbaar waarbij de Oekraïense vluchtelingen met open armen worden ontvangen, in tegenstelling tot de vluchtelingen uit 2015. Deze ontwikkeling laat zien dat de anti-migratie sentimenten

---

[32] Michiel Luining, "De rechtsstaat in Hongarije en Polen: een gedeelde visie van PVV en Forum voor Democratie?", Montesquieu Instituut, 26 oktober 2020, https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vld4h2p5wtzb/nieuws/de_rechtsstaat_in_hongarije_en_polen_een.
[33] "Public Service Media", Center for Media and Communication Studies, http://medialaws.ceu.hu/public_service_media_more.html.
[34] "Act CCIV of 2011 on National Higher Education, 2 september 2016", Artikel 12, https://www.mab.hu/wp-content/uploads/Nftv_angol_2Sept2016_EMMI-forditas.pdf.
[35] Florin Zubaşcu, " Forcing the Central European University out of Hungary was against EU law, court says", Science I Business, 7 oktober 2020, https://sciencebusiness.net/news/forcing-central-european-university-out-hungary-was-against-eu-law-court-says.
[36] "Free Hong Kong Road: Budapest renames streets to frustrate Chinese campus plan", The Guardian, 3 juni 2021, https://www.theguardian.com/world/2021/jun/03/free-hong-kong-road-budapest-renames-streets-to-frustrate-chinese-campus-plan.
[37] "Hungary LGBT: Content aimed at children to be banned", BBC, 11 juni 2021, https://www.bbc.com/news/world-europe-57439699.
[38] Elżbieta M. Goździak, "Using Fear of the "Other," Orbán Reshapes Migration Policy in a Hungary Built on Cultural Diversity", 10 oktober 2019, https://www.migrationpolicy.org/article/orban-reshapes-migration-policy-hungary.

niet per se heersen jegens alle vluchtelingen, maar dat deze prevaleren bij minderheden die cultureel en religieus gezien verder afstaan van de Hongaarse cultuur en nationale identiteit.

1.2.7 Corruptie

Ook op het gebied van corruptie zijn veel zorgen om Hongarije. In de CPI scoort Hongarije slechts 43 van de 100 punten. In 2012 scoorde Hongarije nog 55 punten.[39] Hiermee behoort het land tot de laagst genoteerde EU-landen. Volgens het meest recente rechtsstaat rapport van de Europese Commissie schiet de vervolging van corruptie bij hooggeplaatste ambtenaren tekort. Ditzelfde geldt onder andere voor de regulering van lobbying, partijfinanciering en de distributie van EU-fondsen.[40] Ook Transparency International benoemde systematische corruptie op het gebied van EU-fondsen. Hun rapport schetst een beeld van structureel nepotisme en een gecentraliseerd systeem waarin de overheid grootschalige opdrachten op niet-transparante wijze toekent aan marktpartijen zonder een functionerend controlemechanisme.[41]

[39] "Corruption Perception Index: Hungary 2021", Transparency International, https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/hun.
[40] Europese Commissie, *Verslag over de rechtsstaat 2021: Landenhoofdstuk over Hongarije,* 20 juli 2021, 10–14, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714&from=EN.
[41] "The Corruption Risks of EU Funds", Transparency International: Hungary, https://transparency.hu/en/kozszektor/kozbeszerzes/eu-s-forrasok-vedelme/unios-forrasok-korrupcios-kockazata/.

POLEN

1569-1795

Polen-Litouwen

In 1569 sloten Polen en Litouwen een verbond, waardoor de landen formeel samen werden gevoegd. Hierdoor ontstond er een gigantisch rijk; de westgrens lag ten westen van Gdansk, Poznan en Krakau, terwijl de oostgrens ergens tussen Smolensk en Moskou lag en ook grote delen van Oekraïne omvatte. Dit rijk stond bekend om haar religieuze tolerantie en werd daardoor ook gekenmerkt door een grote culturele diversiteit. [42] In de zeventiende eeuw ontstonden er echter problemen voor het rijk, in de vorm van conflicten met Moskovië, Pruisen en Zweden. In de tweede helft van de zeventiende eeuw werd de religieuze tolerantie sterk ingeperkt, en verwierf het katholicisme een dominante positie in de Poolse maatschappij. [43] Naast invasies kreeg het rijk later ook te maken met verschillende interne problemen, waarna enkele buurlanden hun kans grepen. In 1772 en 1793 annexeerden Pruisen, Oostenrijk en Rusland al grote delen van het rijk, om in 1795 uiteindelijk de overgebleven gebieden te verdelen.

1795-1918

Strijd voor onafhankelijkheid

De volgende 123 jaar verdween Polen geheel van de landkaart. Deze periode werd gekenmerkt door revoluties, terwijl repressie werd afgewisseld met een bepaalde mate van zelfbestuur. In de tweede helft van de negentiende eeuw werd de repressie in het Russische deel heviger, en werd de Poolse cultuur hardhandig onderdrukt. Mede deze repressie leidde ertoe dat de rol van de Rooms-Katholieke Kerk groter werd als centrum van Poolse taal en cultuur. Een groep Poolse intellectuelen stelde in 1978 dat "de Katholieke Kerk in moeilijke tijden de enige institutie was die de historische, ethische en educatieve waarden van de Poolse natie waarborgde". [44]

1918-1939

Polen terug op de kaart

In de Eerste Wereldoorlog streden Poolse soldaten onder leiding van Józef Piłsudski. Hij wordt nog altijd als nationale held wordt gezien en op veel openbare plekken wordt afgebeeld. Door zware verliezen van Oostenrijk-Hongarije, Duitsland en Rusland greep Piłsudski zijn kans: met het Verdrag van Versailles werd de Poolse onafhankelijkheid na 123 jaar hersteld. Door Sovjet-Rusland op wonderlijke wijze te verslaan in de Slag om Warschau van 1920, werd deze onafhankelijkheid

HONGARIJE

Het Ottomaanse en het Habsburgse Rijk

1526-1867

In 1526 viel het leger van het grote en machtige Ottomaanse Rijk het zwakkere Hongaarse leger aan, waarna Hongarije onderdeel werd van het Ottomaanse Rijk.[49] In Hongarije staat deze periode ook wel bekend als de Turkse bezetting. In 1699, na verschillende nederlagen, verdreven de Habsburgers de Turken en werd Hongarije onderdeel van het Habsburgse Rijk. Het Habsburgse Rijk werd ook wel de *Vielvölkerstaat* genoemd, vanwege de verscheidenheid aan etniciteiten in dit rijk.[50] Zoveel verschillende culturen bij elkaar bleek een bron van conflicten. Die werden vaak opgelost door een eindeloze stroom aan overleggen en het sluiten van compromissen - waarmee dan niemand uiteindelijk echt tevreden was.

Hongaarse Revolutie

1848-1849

In 1848 trok er een liberale revolutiegolf door Europa.[51] Deze beweging wenste een liberaal systeem en wilde het afzetten van een buitenlandse overheerser mogelijk maken. In Hongarije kwam deze beweging voort uit Hongaars nationalisme.[52] De etnische spanningen liepen hoog op in het multinationale Habsburgse rijk en in Hongarije brak uiteindelijk een onafhankelijkheidsoorlog uit.[53] De strijd om de Hongaarse nationale onafhankelijkheid tegen de Habsburgse overheersing duurde meer dan anderhalf jaar. Dankzij de hulp van Russische troepen, capituleerde de Hongaarse regering uiteindelijk. De meeste hervormingen die tijdens de revolutie werden gedaan, werden in de daaropvolgende jaren teruggedraaid. Na de revolutie gingen de Hongaren in passief verzet tegen de Oostenrijkse dominantie in Hongarije, waarbij zij politiek gezag en samenwerking met de Oostenrijkers zo veel mogelijk probeerden te vermijden.

Oostenrijk-Hongarije/ Dubbelmonarchie

1867-1918

De wederzijdse afhankelijkheid van Oostenrijk en Hongarije leidde tot de *Ausgleich* in 1867.[54] Dit was een compromis die de staatsrechtelijke verhouding tussen Oostenrijk en Hongarije vastlegde en leidde tot de Dubbelmonarchie Oostenrijk-Hongarije. De Oostenrijkers stemde ermee in om een deel van hun macht te delen met de Hongaarse regering. Na de Eerste Wereldoorlog viel Oostenrijk-Hongarije uiteen en werd het door de geallieerden opgedeeld.

POLEN

veiliggesteld. Deze constante onafhankelijkheidsstrijd zorgde voor een verdere versterking van Pools nationalisme.[45]

1939-1945 *Tweede Wereldoorlog*

Na ruim twee decennia onafhankelijkheid werd Polen het slachtoffer van het Molotov-Ribbentroppact tussen Nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie. In de zes jaar die volgden groeide Polen uit tot één van de grootste verliezers van de Tweede Wereldoorlog, met de Opstand van Warschau als triest slotstuk. De opstand heeft minimaal 150.000 burgers het leven heeft gekost in amper twee maanden tijd. Ook werd zo'n 85 procent van de stad met de grond gelijkgemaakt, doordat de wegtrekkende nazi's elke buurt systematisch platbrandden.

1945-1989 *Communisme*

Na afloop van de oorlog verplaatste Polen zich westwaarts op de kaart door verregaande territoriale wijzigingen, wat gepaard ging met grote etnische zuiveringen en gedwongen verhuizingen. De nieuwe Poolse regering stond onder sterke invloed van Moskou, en de daaropvolgende vier decennia werd het volk gedwongen te leven onder het communistische regime van Rusland.

1989-heden *Postcommunisme*

De ineenstorting van het communisme werd in Centraal-Europa gezien als het eind van een tijdperk - als een onomkeerbare stap naar een ongedeeld, democratisch en welvarend Europa. Dit werd ook gedacht in Polen. Van die verwachting is maar een deel waargemaakt. Democratische verkiezingen volgden weliswaar, maar om zo snel mogelijk het communistische verleden af te schudden, voerde de nieuwe postcommunistische regering een reeks radicale bezuinigingsmaatregelen door, die inmiddels bekend staan als 'shocktherapie'. Het gevolg: één van de diepste recessies ooit in Polen.[46] Daarna herstelde de Poolse economie zich geleidelijk. Op 1 mei 2004 trad Polen toe tot de Europese Unie. Veel hoogopgeleide Polen besloten te emigreren, nadat zij toegang kregen tot de arbeidsmarkten van de Europese lidstaten.[47] Economisch gezien doet Polen het vandaag de dag een stuk beter; de gediversifieerde economie blijkt een van de meest veerkrachtige economieën in de EU te zijn.[48]

HONGARIJE

Interbellum 1918-1939

Na de Eerste Wereldoorlog en het uiteenvallen van de Dubbelmonarchie, moest Hongarije zijn eigen weg zoeken in Europa.[55] Op 4 juni 1920 werd het Verdrag van Trianon ondertekend: een vredesverdrag tussen Hongarije en de Geallieerden. Met de ondertekening van dit verdrag verloor Hongarije - in vergelijking met de Dubbelmonarchie - 72% van zijn gebied en 64% van de bevolking. Er bevonden zich weinig etnische Hongaren in de gebieden die moesten worden afgestaan, maar toch leefde er veel onvrede over deze situatie bij de nationalistische Hongaren.

Tweede Wereldoorlog 1939-1945

Tijdens de Tweede Wereldoorlog vocht Hongarije mee aan de kant van Duitsland, voornamelijk vanuit de wens om krachtiger tegenover de zo gehate Sovjet-Unie te staan.[56] Bij de slag om Stalingrad, waarbij een groot deel van het Hongaarse leger viel, werd het de Hongaren duidelijk dat de Duitsers wellicht aan de verliezende hand waren. Uiteindelijk zocht het staatshoofd van de Hongaren, Miklós Horthy, in 1944 contact met de geallieerden. Dit was reden voor Hitler om Hongarije binnen te vallen en het land alsnog te bezetten. Na de Duits bezetting van Hongarije ging de operatie 'Aktion Höss' van start. Hierbij werden bijna een half miljoen Hongaarse joden gedeporteerd en vermoord. Uiteindelijk werd Hongarije in 1945 door de Russen 'bevrijd'.

Communisme 1945-1989

Na de Tweede Wereldoorlog bleken de Sovjets al snel de veroveraars van Oost-Europa te zijn, in plaats van de bevrijders.[57] Net als andere Oost-Europese landen, kreeg Hongarije met het stalinisme te maken. Veel Hongaren zijn in deze periode naar het Westen gevlucht, vooral de jonge, hoogopgeleide Hongaren. Op 23 oktober 1956, drie jaar na de dood van Stalin, kwamen de Hongaren in opstand tegen het communistische regime in hun land. [58] Deze opstand werd hardhandig neergeslagen door de Sovjets. Het verstevigde uiteindelijk zelfs de positie van de Sovjet-Unie in Centraal-Europa. Na de val van het communisme werd in 1989 de Hongaarse onafhankelijkheid uitgeroepen; een jaar later vonden de eerste vrije verkiezingen plaats.

HONGARIJE

Postcommunisme **1989-heden**

De val van het communisme in 1989 leidde ook in Hongarije tot een regimewisseling met fundamentele veranderingen; van het politieke systeem tot aan de sociaal-economische structuren. De bevolking ging ervan uit dat een regimewisseling naast een democratiseringsproces ook economische welvaart zou brengen.[59] De eerdere relatief wijdverbreide gelijkheid in de Hongaarse samenleving maakte echter plaats voor een splitsing tussen een kleine groep welgestelde en een grote groep die in armoede leefde. Op 1 mei 2004 trad Hongarije toe tot de EU. De bankencrisis van 2008 heeft het land hard geraakt. Bijna een derde van de hypotheken viel in buitenlandse handen en stonden genoteerd in buitenlandse valuta, net als een flink deel van de bedrijfsschuld en de staatsschuld. De pijnlijke bezuinigingen, hoge werkloosheid en de afhankelijkheid van internationale crediteuren, hebben Viktor Orbán in 2010 de overwinning opgeleverd. De belofte van schoon schip overtuigde de meeste Hongaren in het stemhokje.[60]

---

[42] Stanley Bill, "A brief history of Poland, part 4 (the golden age)", Notes from Poland podcast, 12 januari 2021, https://notesfrompoland.com/2021/01/12/nfp-podcast-a-brief-history-of-poland-part-4-the-golden-age/.
[43] Brian Porter, "The Catholic Nation: Religion, Identity, and the Narratives of Polish History", *The Slavic and East European Journal* 45, no. 2, (2001), 292-293.
[44] Suzanne Hruby, "The Church in Poland and its Political Influence", *Journal of International Affairs* 36, no. 2 (1982), 318.
[45] Wacław Jędrzejewicz, "Tribute to Poland's Independence", *The Polish Review* 14, no. 4 (1969), 4-5.
[46] Brian Porter-Szűcs, "30 Years of Post-Communism in Poland: What Should be Remembered?", *The Globe Post,* 6 december 2019, https://theglobepost.com/2019/06/12/poland-communism-1989/.
[47] Frey Lindsay, "Poland's Emigration Rate Is Falling But People Are Still Worried About The "Brain Drain" Bogeyman", *Forber*, 9 augustus 2019, https://www.forbes.com/sites/freylindsay/2019/08/09/polands-emigration-rate-is-falling-but-people-are-still-worried-about-the-brain-drain-bogeyman/.
[48] World Bank, "Poland Overview", 18 april 2022, https://www.worldbank.org/en/country/poland/overview#1.
[49] Zsuzsa Nádor, "Het beeld van Hongarije aan de hand van Nederlandse, Duitse en Engelse reis-verslagen (1600-1850)", *Acta Neerlandica* 2 (2002), 175.
[50] Perry Pierik, *Van Leningrad tot Berlijn: Nederlandse vrijwilligers in dienst van Duitse Waffen-SS 1941-1945* (Soesterberg: Aspekt, 2006), 227.
[51] Martha Lampland, "The Politics of History: Historical Consciousness and the Hungarian Revolutions of 1848/1849", *Hungarian Studies* 6, no. 2 (1990), 185.
[52] Burak Akin, "1848 Hungarian Revolution and Ottoman Foreign Policy", Master's Thesis (2020), University of Miskolc, 9-10.
[53] Martha Lampland, 185.
[54] Alexander Matlekovits, "The Ausgleich Between Austria and Hungary", The Economic Journal 8, no. 29 (1898), 17-18.
[55] Perry Pierik, 227.
[56] Perry Pierik, 228.
[57] Arthur Schoenfeld, "Soviet Imperialism in Hungary", Council of Foreign Relations 26, no. 3 (1948), 554.
[58] Arnaut le Clerq, "In Hongarije is ook de herinnering aan de opstand tegen het communisme inzet van politieke strijd", *De Volkskrant*, 22 oktober 2021, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-hongarije-is-ook-de-herinnering-aan-de-opstand-tegen-het-communisme-inzet-van-politieke-strijd~b5327a06/.
[59] András Bíró-Nagy, "Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State", Political Solutions (2017), https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/illiberals/illiberal_democracy_in_hungary_the_social_background_and_practical_steps_of_building_an_illiberal_state.
[60] Arne Muis, "Bestaat er een illiberale wereldorde?", *Clingendael Spectator*, 13 maart 2019, https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/bestaat-er-een-illiberale-wereldorde

2 ONDEMOCRATISCHE ONTWIKKELINGEN VERKLAARD

2.1 De ondemocratische ontwikkelingen verklaard

Wat verklaart de huidige ondemocratische ontwikkelingen in Polen en Hongarije? De literatuur benoemt meerdere oorzaken, zoals de afkeer tegen buitenlandse overheersing, een reactie op economische ontwikkelingen en een verzet tegen liberale waarden.[61] Andere auteurs schetsen de opkomst van het populisme als een cruciale context om de ondemocratische ontwikkelingen te begrijpen.[62] Binnen deze context faciliteerden de kredietcrisis van 2008 en de vluchtelingencrisis van 2015 de opkomst van deze 'illiberale democratieën'.[63] Vachudova beargumenteert bijvoorbeeld dat de vluchtelingencrisis gebruikt werd als een methode om macht te consolideren en de daaropvolgende verkiezingen te winnen.[64]

Krastev en Holmes beschrijven hoe dit verzet tegen liberale waarden en buitenlandse overheersing de context vormen waarin Fidesz en PiS opkwamen. Hongarije en Polen verzetten zich tegen de liberale waarden, omdat zij zich genoodzaakt voelden om deze over te nemen na het einde van de Koude Oorlog.[65] In de analyse van Krastev en Holmes is de weerzin tegen buitenlandse overheersing een verklarende factor voor de huidige ondemocratische ontwikkelingen. Bernhard benoemt eenzelfde dynamiek. Ook hij plaatst Polen en Hongarije in een context van verzet tegen liberale waarden. Hierbij beschouwt hij dit verzet als een reactie op de 'gefaalde revolutie' van het liberalisme, omdat deze ideologie Polen en Hongarije niet kon beschermen tegen economische recessie en vluchtelingenstromen.[66] Bernhard beargumenteert daarmee dat Fidesz en PiS een narratief van bescherming in tijden van onzekerheid construeerden. Dit narratief was gericht tegen de markt en tegen 'de ander', waardoor het in essentie een aanval is op de open grenzen en de open markten waar het liberalisme voor staat.[67]

De bovenstaande argumenten uit de literatuur zijn leidend voor onze analyse. Hiernaast zien wij een bijzondere rol voor de geschiedenis in het verklaren van de ondemocratische ontwikkeling. De Poolse en Hongaarse geschiedenis laat zien hoe beide landen vaak overheerst zijn door buitenlandse mogendheden. In deze geschiedenis zien wij een verklaring voor het nationalisme in Polen en Hongarije. In onze analyse speelt nationalisme, gedreven door de angst voor buitenlandse overheersing, een grote rol in het verklaren waarom Polen en Hongarije zich tegen de Uniewaarden keerden.

---

[61] Ivan Krastev, en Stephen Holmes, *The light that failed: a reckoning* (London: Penguin Books, april 2020); Michael Bernhard, "Democratic Backsliding in Poland and Hungary", *Slavic review,* 80(3), (2017), 585–607.
[62] Gideon Rachman, *The Age of the Strongman: How the Cult of the Leader Threatens Democracy Around the World* (New York: Other Press, april 2022)
[63] Anna Vachudova, "Ethnopopulism and democratic backsliding in Central Europe", *East European politics*, 36(3),(2020), pp. 318–340; Bernhard, "Democratic Backsliding in Poland and Hungary".
[64] Vachudova (2020), "Ethnopopulism and democratic backsliding".
[65] Krastev en Holmes (2020), *The light that failed.*
[66] Bernhard (2021), "Democratic Backsliding in Poland and Hungary", 569.
[67] Ibid., 569.

3 BILATERAAL

3.1 Inleiding

Sinds de toetreding van Polen en Hongarije tot de Europese markt zijn de landen uitgegroeid tot belangrijke handelspartners van Nederland. De Nederlandse export naar Polen steeg in de afgelopen twee decennia jaarlijks met zo'n 9,6%, waarmee Polen het belangrijkste Centraal-Europese handelsland is geworden met een handelsoverschot van €5,2 miljard.[68] De economische band wordt verder versterkt door de vele financiële investeringen vanuit het Nederlandse bedrijfsleven in Polen. Dit totaal aan investeringen kwam in 2018 uit op €34 miljard, wat Nederland de grootste buitenlandse investeerder in Polen maakte.[69] Bovendien ondersteunen meer dan 300.000 Polen die in Nederland wonen en werken hun families in het thuisland financieel. Dit draagt verder bij aan de economische band.[70] Ook de economische band met Hongarije is sterk, hoewel de invoer en uitvoer met dit land aanzienlijk kleiner is dan met Polen. In 2020 bedroeg het totale handelsoverschot €673 miljoen, met een totale uitvoerwaarde van €3,7 miljard.[71] De handel met Hongarije blijft groeien, hoewel de effecten van de coronacrisis zich nog maar moeilijk laten meten. In 2019 was Nederland de zevende grootste handelspartner van Hongarije en de negende grootste investeerder.[72] Belangrijke handelsproducten zijn chemische middelen en transportmateriaal, zoals vrachtwagens voor wegvervoer. Er zit dus een sterk gemeenschappelijk belang in deze economische relaties.

Ondanks de sterke economische banden met Polen en Hongarije, is er soms sprake van een stroeve bilaterale verstandhouding met Warschau en Boedapest. Vooral wanneer het gaat om de onafhankelijkheid van de rechtspraak, zijn er fundamentele onderliggende verschillen. De Poolse onderminister van Buitenlandse Zaken gaf hierbij te kennen dat Nederland op het gebied van de rechtsstaat een tegenstander is.[73] Bij het uiten van Nederlandse zorgen over de Poolse en Hongaarse rechtspraak wordt Nederland door deze landen vaak een gebrek aan zelfreflectie verweten. Daarnaast wordt soms gewezen op de toeslagenaffaire, of de classificering van Nederland door de Europese Commissie als een 'belastingparadijs'.

De bilaterale relaties met Polen en Hongarije bestaan niet enkel uit relaties op nationaal niveau. Zo onderhouden diverse Nederlandse gemeenten culturele of economische relaties met lokale besturen in Polen en Hongarije. In dit hoofdstuk gaan we in op de kansen die er voor Nederland op lokaal niveau liggen om bij te dragen aan het verbeteren van de rechtsstaat. Hierbij adviseren we Nederland om lokaal bestuur actief te ondersteunen in het onderhouden van hun internationale relaties. Daarnaast behandelen we door middel van een samenwerkingsanalyse de strategische kansen op samenwerking met andere Europese

[68] RVO, "Handel Nederland-Polen", 26 juli 2021 https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/landenoverzicht/polen/handel-nederland-polen.
[69] Republic of Poland, "Poland in Netherlands", n.d., https://www.gov.pl/web/netherlands/bilateral-relations.
[70] Ibid.
[71] RVO, "Handel Nederland-Hongarije", 8 januari 2021, https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/landenoverzicht/hongarije/handel-nederland-hongarije.
[72] Hongaarse Ambassade in Nederland, "Investment and Trade", n.d., https://haga.mfa.gov.hu/eng/page/uezleti-informaciok.
[73] Ekke Overbeek, "Polen: 'Nederland is nu helaas onze tegenstander'", Trouw, 4 december 2020, https://www.trouw.nl/buitenland/polen-nederland-is-nu-helaas-onze-tegenstander~bb945ae0/.

lidstaten op het gebied van de rechtsstaat, waarbij zelfreflectie een elementair onderdeel moet zijn van de bilaterale dialoog.

3.2 Probleemanalyse stedelijke betrekkingen

Hoewel steden een marginale rol spelen in het Nederlandse nationale buitenlandbeleid, proberen lokale overheden zich wel te profileren als een speler in Europese betrekkingen. Diverse lokale besturen houden er vriendschappelijke relaties met buitenlandse collega's op na, met als doel het bevorderen van culturele uitwisseling en wederzijds begrip. Stedenbanden als die tussen Haarlem en Mutare (Zimbabwe) of Tilburg en Matagalpa (Nicaragua) zijn voorbeelden van manieren waarop steden bijdragen aan ontwikkelingssamenwerking, gebaseerd op de SDG charter (*Sustainable Development Goals*).[74] Veel huidige stedenbanden met Centraal- en Oost-Europese steden zijn opgezet na de val van de Muur, toen het belang van eenwording tussen Oost en West centraal stond. Economische samenwerking speelde vaak slechts een beperkte rol. Culturele uitwisseling en het opbouwen van begrip tussen burgers uit Oost en West was de belangrijkste motivatie. Daarnaast speelden ook kerkelijke relaties een belangrijke rol in het aangaan van stedenbanden met steden in het voormalige Oostblok.

Stedenbanden worden vaak gezien als achterhaald, of 'irrelevant en *corny*'.[75] Toch gebruikten Nederlandse gemeenten deze stedenbanden om hun onvrede te uiten over de invoering van anti-LHBTI-wetgeving in diverse Poolse gemeenten. Nieuwegein besloot hierdoor in juli 2020 de vriendschapsband met het Poolse Puławy te verbreken uit verontwaardiging over de beslissing om de stad tot LHBTI-vrije zone te verklaren. Het gemeentebestuur van Nieuwegein gaf hiermee het signaal af dat de gemeente zich achter de mensenrechten van onderdrukte LHBTI'ers in Polen schaart. Ook bij Nederlandse bedrijven zorgde de invoering van anti-LHBTI-wetgeving in Hongarije voor ophef. Zij spraken zich in eerste instantie uit tegen deze nieuwe wet en startten een initiatief waarin zij andere Nederlandse bedrijven oproepen om in opstand te komen tegen deze wet.[76] Toch hebben Nederlandse ondernemingen hun bedrijfsvoering in Hongarije niet veranderd.

Stedenbanden worden in de academische literatuur omschreven als een vorm van ceremoniële paradiplomatie; een diplomatie van subnationale overheden die in het verlengde ligt van nationaal buitenlandbeleid.[77] Ceremoniële paradiplomatie wordt meer gekenmerkt door een focus op beeldvorming en het overbrengen van een boodschap, dan op inhoud of specifiek beleid. Dit is ook meteen de achilleshiel van veel stedenbanden. Een stedenband die enkel ceremonieel is, kan voorbijgaan aan de belangrijke rol die steden kunnen spelen op internationaal niveau.[78] Een gemeentelijk buitenlandbeleid dat zich daarentegen richt op specifieke praktische samenwerkingen heeft de potentie het nationale buitenlandbeleid van het ministerie juist te versterken.

Lokale relaties lenen zich goed voor gerichte ondersteuning aan internationale partners, waarbij vooral maatwerk, snelheid en mensgerichtheid belangrijke voordelen kunnen zijn.[79] Al in de jaren '90 meende de toenmalig directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat gemeenten een aanvullende rol kunnen spelen ten aanzien van de nationale overheid: "De gemeenten richt zich op de bewustwording van de lokale bevolking, op het betrekken van burgers bij mondiale vraagstukken. In het contact tussen lokale gemeenschappen komen menselijke relaties tot stand. [...] En dat brengt het abstracte buitenlandse beleid dichter bij de mensen".[80] Steeds meer gemeenten en steden richten hun blik op internationale economische partnerschappen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Deventer, dat een internationaal kantoor oprichtte waar mensen uit het onderwijs, de culturele sector, het bedrijfsleven,

---

[74] VNG, "Internationale stedenbanden dragen bij aan Global Goals", 14 maart 2019, https://vng.nl/nieuws/internationale-stedenbanden-dragen-bij-aan-global-goals.
[75] Virginie Mamadouh, "Town Twinning: Over the (ir)relevance of the paradiplomacy of European cities", in: Mamadouh en Van Wageningen eds., *Urban Europe* (Amsterdam 2016), 339.
[76] Tom van Gurp, "Nederlandse bedrijven en Hongaarse anti-homowet: felle woorden, weinig actie", 20 juni 2021, https://www.nu.nl/economie/6140360/nederlandse-bedrijven-en-hongaarse-antihomowet-felle-woorden-weinig-actie.html.
[77] Stéphane Paquin, "Paradiplomacy", in: Balzacq, Charillon, Ramel eds., *Global Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice* (London 2020) 49.
[78] Ibid., 31–32.
[79] Dion van der Berg, "Bijdrage van oost-west stedenbanden aan het helsinki-proces", *Helsinki Monitor* 2, no. 3 (1991), 27.
[80] Ibid., 27.

NGO's en de overheid elkaar kunnen vinden en kennis kunnen uitwisselen.[81] Maar hoewel gemeenten zich al veel inzetten op economische samenwerkingen,[82] vormen zaken als democratie of onafhankelijkheid van de rechtspraak zelden een onderdeel van de dialoog tussen Nederlandse gemeenten met hun Poolse of Hongaarse partners. Dit is een gemiste kans.

Hoewel stedenbanden een goede manier zijn van bilaterale samenwerking, levert het soms ook lastige politieke situaties op voor lokale bestuurders. De stedenband tussen Nieuwegein en Puławy is hier een voorbeeld van. Het verbreken van de relatie door Nieuwegein gaf een sterk ideologisch signaal af, maar het opzeggen van de stedenband betekende ook dat er juist kanalen voor dialoog worden opgeheven. Hierdoor wordt het lastiger voor Nederlandse gemeenten om de positie van gemarginaliseerde groepen in Polen en Hongarije te versterken. Spijtig, gezien lokale bestuurders goed gepositioneerd zijn deze dialoog op een toegankelijke manier te voeren. Recent zorgde de invasie in Oekraïne bij veel Nederlandse gemeenten bijvoorbeeld voor ongemak over hun relaties met Russische steden. Gemeenteraden voerden druk uit op hun colleges om banden te verbreken, terwijl veel bestuurders de relatie juist niet te snel bij het grofvuil wilden zetten.[83] Burgemeester Marcouch van Arnhem deed tijdens de BZ-strategiedagen in 2021 in dit kader een oproep aan Buitenlandse Zaken om gemeenten meer te ondersteunen bij internationale politieke vraagstukken.[84]

3.3 Beleidsvoorstellen stedelijke betrekkingen

Om stedelijke betrekkingen effectiever in te kunnen zetten en relaties op lokaal bestuurlijk niveau beter te benutten, betogen wij een intensivering van stedelijke betrekkingen. Uiteraard heeft de Rijksoverheid beperkte invloed in lokale besluitvorming op internationale thema's, maar Buitenlandse Zaken kan wel een coördinerende en ondersteunende rol vervullen om lokale bilaterale relaties aan te laten sluiten bij het nationale buitenlandbeleid. Een dergelijke intensivering kan worden vormgegeven middels de hieronder uiteengezette beleidsvoorstellen.

3.3.1 Ondersteuning bij lokale juridische kennisuitwisseling

Om stedelijke betrekkingen te kunnen koppelen aan het verbeteren van de rechtsstaat, stellen we een landelijke richtlijn voor van waaruit gemeenten buitenlandse partners kunnen ondersteunen met technische juridische kennisuitwisseling. Hierbij moet worden gedacht aan een *peer-to-peer* uitwisseling op het niveau van lokaal bestuur om juridische *best practices* te delen, waarbij een samenwerking kan worden aangegaan met de VNG om lokaal bestuur te ondersteunen en om een netwerk op te bouwen voor deze kennisuitwisseling. Zo zou kunnen worden gedacht aan een samenwerking op het gebied van digitalisering van de rechtspraak. Digitalisering maakt het recht toegankelijker en het vergroot de capaciteit van lokale autoriteiten om toezicht te houden.

Het uitwisselen van deze kennis moet zich niet alleen beperken tot stedelijke betrekkingen met Polen en Hongarije. Het moet zich ook richten op het versterken van lokale kennisuitwisseling met alle lidstaten van de EU. Niet alleen om beschuldiging van Nederlandse inmenging in de Poolse en Hongaarse politiek te vermijden, maar ook omdat een efficiënt en modern rechtssysteem overal in Europa belangrijk is. Hiermee kan Nederland zich verder profileren als voorvechter voor een sterke rechtspraak in Europa, zowel in bilaterale relaties op nationaal niveau, maar ook op lokaal niveau. Daarnaast kunnen Nederlandse gemeenten zelf ook veel leren van hun relaties met andere Europese lokale besturen. Ook de Nederlandse rechtspraak moet zich open en reflectief opstellen voor deze kennisuitwisseling, vooral op het punt van digitalisering van de rechtspraak. Ook in Nederland zijn hier nog moeilijkheden mee, bijvoorbeeld met het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI).

---

[81] VNG, "Nieuw elan in gemeentelijke internationale samenwerking: hechte partners", oktober 2015, https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20151015-hechte_partners.pdf.
[82] Monrooij, Eveline, Vera Boekelman, "Internationalisering binnen de Nederlandse gemeenten", *VNG International, Universiteit Utrecht*, 2021, https://vng.nl/sites/default/files/2021-09/eindrapport-internationalisering-binnen-de-nederlandse-gemeenten.pdf.
[83] Kemal Rijken, "Banden met Russische steden blijven overeind", 9 maart 2022, https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/rotterdam-nijmegen-en-groningen-houden-vast-een-stedenbanden-rusland.
[84] VNG, "Neem gemeentelijk perspectief mee in buitenlandse politiek", 25 januari 2021, https://vng.nl/nieuws/neem-gemeentelijk-perspectief-mee-in-buitenlandse-politiek.

De bevoegdheden van lokale overheden in Polen en Hongarije zijn relatief groot ten opzichte van de nationale regeringen. Dit is een bewuste keuze om een concentratie van macht in de hoofdsteden, zoals onder het communisme, te voorkomen.[85] In Polen hebben lokale besturen de mogelijkheid om wetgeving over lokale beleidsdomeinen die indirect raken aan mensenrechten, zoals onderwijs en gezondheidszorg, ter toetsing aan het Constitutioneel Hof voor te leggen. Volgens Jakub Jaraczewski, verbonden aan Adam Mickiewicz University in Poznań en gespecialiseerd in constitutioneel recht, wordt het mechanisme veel ingezet, maar kampen lokale overheden met structurele onderbezetting en worden lokale juristen slecht betaald.[86] Als gevolg hiervan hebben slechts enkele lokale autoriteiten de middelen voor een uitgebreide juridische afdeling. Daarnaast heeft het Poolse rechtssysteem in vergelijking met andere Europese lidstaten bovengemiddeld veel rechters die relatief weinig procederen. Dat staat een gedegen rechtspraak in de weg. De Europese Commissie meldt in het Poolse *Rule of Law* rapport van 2021 dat gedurende 2015-2020 de gemiddelde lengte van procedures steeg van 4,2 maanden naar 7 maanden. Polen staat hiervoor onder verhoogd toezicht bij de Raad van Europa.[87] Europese lidstaten kunnen onderling veel van elkaar leren op het vlak van digitalisering en efficiënte bestuursvormen, wat de basis kan zijn voor hechte bilaterale relaties op lokaal en regionaal niveau.

Daarnaast is er in Polen en Hongarije sprake van een grote kloof tussen stedelijke gebieden en het platteland. Internationale betrekkingen van lokaal bestuur kunnen een manier zijn om in contact te komen met delen van de Poolse en Hongaarse bevolking die moeilijker te bereiken zijn vanuit de hoofdsteden en de diplomatieke posten in de steden. De beperkte invloed die Buitenlandse Zaken heeft op het gebied van lokaal en regionaal bestuur maakt het niet mogelijk universeel beleid op te stellen waar gemeenten zich aan moeten houden. Om toch ondersteuningen te kunnen bieden, raden wij het ministerie aan een loket op te zetten. Bij dit loket kunnen lokale bestuurders terecht voor adviezen. Bijvoorbeeld over hoe de rechtspraak het beste kan worden betrokken bij bestaande, of nieuw te initiëren relaties. Het ministerie dient daarbij een adviserende rol te spelen door gemeenten en Nederlandse bedrijven te helpen bij dilemma's. Een voorbeeld hiervan is: wat te doen met een stedenband als de partnergemeente een schending van mensenrechten of Uniewaarden begaat, zoals bij de stedenband tussen Nieuwegein en Puławy het geval was.

Bovendien adviseren wij om gemeenten aan te moedigen tot meer initiatieven als het *Rule of Law* festival van de rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Tijdens dit festival wisselden Poolse en Nederlandse rechters ervaringen uit. Initiatieven zoals dit zijn een geschikt aanknopingspunt voor een bredere samenwerking en kennisdeling over modernisering en digitalisering van bestuur en rechtsstaat. Andere Nederlandse steden met gerenommeerde rechtenfaculteiten zouden aangespoord moeten worden vergelijkbare initiatieven te organiseren. Zo heeft de gemeente Tilburg al een relatie met het Poolse Lublin en heeft Leiden een stedenband met het Poolse Toruń. Buitenlandse Zaken moet hierin een leidende en coördinerende rol spelen.

Tot slot moet het ministerie gemeenten aanmoedigen om relaties aan te gaan met reeds bestaande verbanden als het *Pact of Free Cities*: een samenwerkingsverband van progressieve burgemeester van de hoofdsteden van de Visegrád-landen. De burgemeesters hechten allen waarde aan mensenrechten, duurzaamheid, rechtsstatelijkheid, culturele diversiteit en Europese samenwerking, en nemen hiermee afstand van het conservatieve regeringsbeleid in sommige Visegrád-landen. De groep heeft eerder laten weten open te staan voor samenwerking met andere steden en in 2021 werd de burgemeester van Zagreb uitgenodigd om zich bij het verbond te voegen. Gezien de nadruk van de Visgrád-groep op het uitwisselen van *best practices* ligt, kunnen Nederlandse steden hun expertise delen op vlakken die raken aan de rechtsstaat, zoals digitalisering en modernisering van lokaal bestuur. Het ministerie moet Nederlandse steden informeren over deze mogelijkheid, maar zou ook directe verhoudingen met het pact aan kunnen gaan door te fungeren als nationaal coördinatiecentrum. Hierbij zouden de deelnemende steden aan

[85] Jakub Jaraczewski et al., "Localizing Fundamental Rights in the European Union: What is the Role of Local and Regional Authorities, and How to Strengthen It?", *Journal of Human Rights Practice* 7, no.2 (2015), 258.
[86] Ibid., 259.
[87] Europese Commissie, *Verslag over de rechtsstaat 2021: Landenhoofdstuk over Hongarije,* 20 juli 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714&from=EN.

kunnen geven op welke vlakken samenwerking gewenst is, zodat het ministerie van Buitenlandse Zaken Nederlandse steden kan benaderen die deze expertise in huis hebben.

3.3.2 Uitwisselingen in onderwijs

Het waarborgen van de in de EU opgestelde democratische waarden begint in de schoolbanken. Om die reden adviseren wij uitwisselingen tussen Nederlandse scholengemeenschappen met Polen en Hongarije. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) benadrukt het belang van "wederzijds leren en uitwisseling van goede praktijken tussen lokale gemeenschappen".[88] Dit soort initiatieven zorgen vaak voor een *bottom-up* werking. Deze uitwisseling werkt tweeledig. Enerzijds is het een manier om de (al bestaande) stedenband te versterken. Anderzijds zorgt de uitwisseling ervoor dat Poolse en Hongaarse jongeren in aanraking komen met een ander perspectief op Europa, de Europese waarden en de Europese identiteit. Volgens middelbare scholieren die op uitwisseling zijn gegaan naar een school in Polen, zorgt de uitwisseling voor meer onderling begrip voor elkaars land, cultuur en historie.[89]

Eerder in dit hoofdstuk werd al uitgelegd hoe belangrijk het is om met het Nederlandse beleid ook het Poolse en Hongaarse platteland te bereiken. Om die reden adviseren wij vooral in te zetten op uitwisselingen tussen middelbare scholieren, waarbij de voorkeur ligt voor uitwisselingen tussen scholen in steden die al een historische band hebben. Dit maakt het faciliteren van de uitwisseling gemakkelijker en de duurzaamheid groter. Daarnaast adviseren wij om in samenwerking met de VNG gesprekken te voeren met scholen die dergelijke uitwisselingen al houden, waarbij kan worden gekeken naar handvatten om onderwerpen zoals de rechtsstaat, Uniewaarden en democratie te onderwijzen.

De ondemocratische ontwikkelingen in Polen en Hongarije hebben ook hun weerslag op het onderwijs in beide landen. Zoals gezegd in hoofdstuk 1, hebben de Poolse en Hongaarse regeringen grote invloed op wat er op scholen wordt onderwezen. De jeugd in Polen en Hongarije krijgt door de nieuwe wetgeving op het gebied van media, onderwijs en rechtsstaat een eenzijdig geluid te horen. Hiermee dreigt het gevaar dat zij geïsoleerd raken en radicaler worden in hun ideologische overtuigingen dan oudere generaties. Om deze radicalisering te voorkomen, bevelen wij een educatieve uitwisseling aan. Op die manier kunnen de jongeren aan hun bubbel worden onttrokken en krijgen ze een ander geluid te horen. Daarbij adviseren wij een duurzame samenwerking tussen scholen in Nederland en Polen of Hongarije, waarbij de uitwisseling een structureel onderdeel wordt van het schoolcurriculum. Wij stellen voor een voorbeeld te nemen aan de *Whole School Approach* (WSA), dat uitgaat van een collectieve actie in en door scholengemeenschappen om het leren, het gedrag en het welzijn van leerlingen te verbeteren.[90] Hierbij gaat het niet alleen om de leerlingen, maar om de gehele schoolgemeenschap, inclusief leraren en ouders. De *Sustainable Development Goals* fungeerden als inspiratiebron voor het opzetten van de WSA.[91] Volgens een groeiend aantal internationale onderzoeken kan de WSA zorgen voor systematische verandering in scholen.[92] Daarnaast stimuleert het de betrokkenheid van ouders en kinderen in de scholengemeenschap, wat een positief effect kan hebben op de maatschappij.

Om een passend curriculum te vormen, kan het *Global Citizenship Education*-programma (GCED) van UNESCO worden gebruikt. Dit vak kan worden ingebed in het vak 'maatschappijleer'. Eén van de thema's binnen dit programma is het behartigen en bevorderen van de rechtsstaat door middel van wereldburgerschapseducatie. Dit past bij de doelen van de uitwisseling, namelijk het onderwijzen van leerlingen over democratische waarden en het bieden van een tegengeluid. Wij raden Buitenlandse Zaken aan om een verkennend gesprek te voeren met UNESCO over hun ervaringen met dit thema en de eventuele implementatie van dit programma in uitwisselingsprogramma's in Polen en Hongarije. Wij beseffen dat implementatie een uitdaging kan zijn, omdat dit ingaat tegen het curriculum dat vanuit de Poolse en

---

[88] Europees Economisch en Sociaal Comité, "Advies van het EESC over het voorstel voor een verordening van het EP en de Raad tot vaststelling van het programma Rechten en waarden", 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE2950&from=RO.
[89] Ibid.
[90] UNESCO, "Whole School Approach", n.d., https://openlearning.unesco.org/assets/courseware/v1/1554885be57ff8c7ed500abe187e6eca/asset-v1:UNESCO+UNESCO-04+2021_01+type@asset+block/Whole_school_approach.pdf.
[91] Leren Voor Morgen, "Whole School Approach", n.d., https://wholeschoolapproach.lerenvoormorgen.org/nl/
[92] Ibid., UNESCO.

Hongaarse regering is opgesteld. Het is voor Buitenlandse Zaken dan ook van belang slechts achter de schermen een rol te spelen. Dit zodat het ministerie niet beschuldigd kan worden van buitenlandse inmenging, of in het ergste geval; dat uitwisselingen worden verboden omdat deze niet in lijn liggen met het Poolse en Hongaarse curriculum.

Het faciliteren van een uitwisseling kost een school veel tijd en geld. Daarom dient het ministerie samen met de VNG een faciliterende rol te spelen, waarbij men zou kunnen kijken naar structurele middelen om de uitwisseling duurzaam te maken. Daarnaast adviseren wij het ministerie van Buitenlandse Zaken om met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) te schakelen over het inbedden van belangrijke onderwerpen zoals democratie en rechtsstaat in dergelijke uitwisselingen.

3.4 Samenwerkingsanalyse bilateraal

Nederland werkt al nauw samen met enkele bondgenoten op het gebied van de rechtsstaat. Traditioneel gezien is vooral de samenwerking met Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg van belang. Ook de Scandinavische landen zetten zich sterk in voor de rechtsstaat. Wij geloven echter dat er meer strategische kansen liggen binnen de EU, door samenwerking te zoeken met welwillende lidstaten die niet tot de traditionele partners behoren. Hiertoe vinden wij dat Nederland actief met Spanje moet optrekken, omdat er recent goed is samengewerkt op andere controversiële dossiers zoals het Stabiliteitspact en het Europese Buitenlandbeleid. Ook adviseren wij een samenwerking aan te gaan met de Baltische staten. Wij willen hen overtuigen door middel van *issue-linkage*, waarbij wij beleidsopties van buiten het rechtsstaatdossier willen koppelen aan het beschermen van de rechtsstaat. Deze landen zijn geen traditionele partners op het gebied van de rechtsstaat, maar door het koppelen van twee dossiers willen wij hen in de Nederlandse coalitie krijgen op het rechtsstaatdossier. Wij geloven in het belang van samenwerking met een brede groep gelijkgezinde landen. Recentelijk onderstreepte minister Hoekstra hiervan het belang op het gebied van internationale corruptiebestrijding.[93]

Er zijn tot nu toe veel initiatieven tegen ondemocratische ontwikkelingen en afbraak van de rechtsstaat genomen door de EU-instellingen. Desondanks zouden EU-lidstaten zich ook duidelijker moeten uitspreken en actie ondernemen tegen deze misstanden in Polen en Hongarije. De bescherming van de EU-waarden is namelijk niet enkel de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en het HvJ-EU, maar ook van de lidstaten. Het zijn de lidstaten die zich in Artikel 2-VEU hebben gecommitteerd aan de fundamentele Europese waarden, waaronder de eerbiediging van de rechtsstaat, en die het Handvest van de grondrechten van de EU hebben opgesteld.

Nederland neemt al krachtig stelling tegen lidstaten als Polen en Hongarije, die zich duidelijk keren tegen de EU-waarden. Om op bilateraal vlak effectief een vuist te kunnen maken tegen schendingen van de rechtsstaat, is het echter juist van belang om samen te werken met een zo breed mogelijke groep van lidstaten. Door de samenwerking met andere EU-lidstaten op het gebied van de rechtsstaat, kan de druk op de Hongaarse en Poolse regering worden opgevoerd om de schendingen van de rechtsstaat een halt toe te roepen. Daarnaast zorgt samenwerking met gelijkgestemde lidstaten vanuit de gehele EU voor het tegengaan van het beeld van een moreel superieur Westen. Dit zorgt er daarnaast voor dat de Nederlandse aanpak minder vatbaar wordt voor een Pools of Hongaars tegengeluid over de staat van de Nederlandse rechtsstaat, hoewel kritische zelfreflectie uiteraard noodzakelijk blijft. Zo loopt Nederland minder risico op dit onderwerp geïsoleerd te raken in de relaties met andere lidstaten.

Wij stellen een samenwerking met de overige twee Visegrád-landen voor: Tsjechië en Slowakije. Traditioneel gezien zijn dit twee belangrijke bondgenoten van Polen en Hongarije, maar zij zijn zich de laatste maanden steeds meer gaan uitspreken tegen het gevoerde beleid in deze landen. Zeker na de recente verkiezingen in Tsjechië liggen hier grote kansen tot samenwerking, nu de pro-Europese Petr Fiala is aangetreden als premier. Verder adviseren wij een samenwerking met de Baltische Staten, die allen goed

[93] Sofia Stuart Leeson, "Dutch call to set up international anti-graft court", Euractiv, 12 april 2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/dutch-call-to-set-up-international-anti-graft-court/.

scoren in de *Rule of Law* Index,[94] zich hard uitspreken over het belang van de rechtsstaat, en al eerder goed samenwerkten met de Scandinavische lidstaten.[95]

De vijf genoemde landen zijn ook allen verbonden aan Polen en Hongarije middels het *Three Seas Initiative*: een regionaal samenwerkingsverband dat zich vooralsnog voornamelijk richt op infrastructuur, energie en handel. Aangezien de overige landen die deel uitmaken van dit verband –Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië en Roemenië– minder voor de hand liggen als partners op het gebied van de rechtsstaat, is samenwerking met de Baltische Staten en de meer progressieve Visegrád-landen ook in dit licht een strategische keuze. Ook biedt de recente verkiezingsuitslag in Slovenië mogelijkheden om met dit land samen te werken op het rechtsstaatdossier, omdat de Sloveense verkiezingen zijn gewonnen door Svoboda, een nieuwe pro-Europese partij.[96]

Ook in Zuid-Europa liggen er kansen voor hernieuwde samenwerking. De afgelopen jaren heeft het Nederlandse imago in deze regio schade opgelopen doordat Nederland bekend is komen te staan als 'zuinig', waarbij enkele uitspraken van Nederlandse politici breed zijn uitgemeten in Zuid-Europese media. Het nieuwe Nederlandse regeerakkoord biedt kansen om af te rekenen met deze reputatie. Het recente voorstel van Nederland en Spanje om het Stabiliteitspact te versoepelen, is illustratief voor de beweegruimte die is ontstaan. Waar beide landen jarenlang tegenover elkaar hebben gestaan in discussies over Europese begrotingsregels, zijn de verhoudingen nu drastisch veranderd. Bij verdere verbetering van de bilaterale relaties met Zuid-Europese lidstaten, adviseren wij om ook de rechtsstaat te betrekken bij het intensiveren van samenwerkingen. Deze landen kunnen ook partners zijn bij het aanspreken van Polen en Hongarije in andere instituties, zoals het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Nederland kan haar rol vergroten in dit comité door met nieuwe partners op te trekken. Naast een formele klachtenprocedure heeft het Comité van Ministers in principe de mogelijkheid om Polen en Hongarije aan te spreken op schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en uitspraken op basis van het verdrag. Nederland moet zich inzetten om coalities te vormen met gelijkgezinde landen, op basis van deze samenwerkingsanalyse, om ook regelmatig(er) te ageren en interveniëren binnen de Raad van Europa.

Om samen op te kunnen trekken op rechtsstatelijke thema's, is het van belang de bilaterale betrekkingen te versterken met landen die een strategische meerwaarde kunnen vormen. Hierbij spelen de diplomatieke posten een belangrijke rol. Zij hebben een duidelijk beeld van samenwerkingsmogelijkheden per land en per thema. Wij adviseren om te streven naar samenwerking op deelonderwerpen zoals handelsbetrekkingen, omdat de lidstaten ook belang hebben bij een gezonde relatie met Polen en Hongarije. Deze samenwerkingen met strategische partners kunnen zodoende een betekenisvolle aanvulling vormen op het netwerk van bondgenoten waar Nederland traditioneel veel mee samenwerkt op het gebied van de rechtsstaat. In de dialoog met andere lidstaten is het van belang dat zelfreflectie en kritiek op de Nederlandse rechtsstaat wordt verwelkomd en wordt gezien als een belangrijk element van het verbeteren van de democratische rechtsorde.

---

[94] World Justice Project, "Rule of Law Index", https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global.
[95] Mission of Estonia to the United Nations, "The rule of law at the national and international level", 10 oktober 2014, https://www.un.org/en/ga/sixth/69/pdfs/statements/rule_of_law/estonia.pdf; Mārtiņš Paparinskis, "Statement on behalf of Latvia, Estonia, and Lithuania", 8 oktober 2021, https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/rule_of_law/04mtg_baltic.pdf.
[96] NOS, "Groene liberale partij uit het niets de grootste bij verkiezingen in Slovenië," 24 april 2022, https://nos.nl/artikel/2426409-groene-liberale-partij-uit-het-niets-de-grootste-bij-verkiezingen-in-slovenie.

4 UNIEBREED

4.1 Inleiding

De EU beschikt over verschillende mechanismen om schendingen van de rechtsstaat aan te pakken en de waarden van Artikel 2-VEU te beschermen. Dit EU-instrumentarium bestaat uit handhavende instrumenten (zoals de Artikel 7-procedure en de inbreukprocedure), preventieve instrumenten (zoals het *Rule of Law* raamwerk) en financiering voor het maatschappelijk middenveld (zoals het CERV-programma). Ook zijn het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de rechtsstaat via de MFK-rechtsstaatverordening aan elkaar gekoppeld, waardoor landen gekort kunnen worden op Europese fondsen. Recentelijk is dit middel ingezet tegen Hongarije.[97]

Veel van deze instrumenten zijn de afgelopen jaren tot stand gekomen, mede door inzet van Nederland, om te kunnen optreden wanneer de rechtsstaat in EU-lidstaten erodeert. Het huidige rechtsstaatinstrumentarium kampt echter ook met structurele uitdagingen. Het doorlopen van bijvoorbeeld de Artikel 7-procedure is complex, langdurig en vereist unanimiteit. Hiernaast zijn inbreukprocedures in het algemeen minder geschikt om systematische schendingen van de Uniewaarden aan te pakken, omdat deze procedures zich vaak richten op specifieke schendingen van het Unierecht.[98] Een andere uitdaging voor het EU-instrumentarium raakt aan het *compliance dilemma*: effectieve implementatie van preventieve en handhavende instrumenten hangt uiteindelijk af van de mate waarin nationale autoriteiten willen meewerken met de Europese Commissie.[99] Om dit EU-instrumentarium te versterken, doen wij op drie fronten beleidsaanbevelingen. Wij bevelen Nederland de volgende beleidsopties aan om de rechtsstaat en de democratie binnen de Unie versterken: (1) Nederland moet pleiten voor een positieve financiële prikkel via de 'Kopenhagentoets' voor Europese fondsen, (2) Nederland moet het initiatief van het Europees Parlement voor een '*Democracy, Rule of Law, and Fundamental Rights*'-mechanisme omarmen, en (3) Nederland moet de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld en het uitwisselen van *best practices* op Europees niveau verder aanmoedigen. Op dit laatste gebied pleiten wij onder meer voor het invoeren van urgentieverklaringen bij voorstellen vanuit Poolse en Hongaarse NGO's binnen het CERV-programma, voor directe financiering van rechtsbijstand en voor meer uitwisseling met NGO's buiten de EU.

[97] Marc Peeperkorn, "Hongarije dreigt miljarden EU-subsidies te verliezen, ernstige vermoedens van fraude met EU-geld en corruptie," De Volkskrant, 27 april 2022, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hongarije-dreigt-miljarden-eu-subsidies-te-verliezen-ernstige-vermoedens-van-fraude-met-eu-geld-en-corruptie~bb58e8d5/.
[98] Michael Blauberger, and Vera van Hüllen, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *Journal of European Integration*, 43, no. 1 (2021), 1–16.
[99] Carlos Closa, "Institutional Logics and the EU's Limited Sanctioning Capacity Under Article 7 TEU", *International Political Science Review* 42, no. 4 (2021), 501–15.

4.2 De Kopenhagentoets voor de rechtsstaat

Nederland moet in de Europese gremia pleiten voor een democratie- en rechtsstaattoets voor nieuwe Europese fondsen: de Kopenhagentoets. In ons voorstel moeten EU-lidstaten hervormingen opnemen die de rechtsstaat versterken om aanspraak te kunnen maken op meer Europese fondsen. Het uitgangspunt voor deze Kopenhagentoets -vernoemd naar de criteria van Kopenhagen voor toetreding tot de EU- is het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Europese Commissie. De concrete aanbevelingen uit de landenhoofdstukken van dit rapport zijn de kern van deze Kopenhagentoets. Zo wordt het verstevigen van de democratische rechtsstaat, op basis van de rechtsstaatrapportage, één van de criteria om meer financiering uit (nieuwe) fondsen te ontvangen. Nederland heeft zich in het verleden vaker uitgesproken voor een hervormingseis als tegenprestatie voor het verkrijgen van Europese fondsen, vooral op macro-economisch gebied. Wij stellen voor dat Nederland deze focus uitbreidt en gaat pleiten voor hervormingseisen om de democratische rechtsstaat te versterken, conform de Uniewaarden van Artikel 2-VEU.

De Kopenhagentoets is een aanvulling op het huidige instrumentarium van de EU om rechtsstatelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Op dit moment bestaat dit instrumentarium voornamelijk uit strafmaatregelen. Er ontbreken echter positieve financiële prikkels om schendingen van de rechtsstaat aan te pakken en te voorkomen. Dit terwijl positieve financiële prikkels op andere gebieden van de EU alomtegenwoordig zijn. Zo maakt het corona-herstelfonds, *NextGenerationEU*, gebruik van de *Recovery and Resilience Facility*-verordening (RRF-verordening). Deze verordening verplicht landen om de landspecifieke aanbevelingen uit te voeren als tegenprestatie voor het ontvangen van fondsen uit *NextGenerationEU*.[100] Dit was een eis van Nederland. Een dergelijke positieve prikkel bestaat al in het hervormde Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU, waardoor boeren meer subsidie ontvangen als zij meer doen aan de verduurzaming van hun agrarische activiteiten.[101] Dergelijke positieve prikkels bestaan, zoals hierboven gesteld, dus niet in het EU-instrumentarium om de democratische rechtsstaat te beschermen. Dit zorgt ervoor dat de Europese Commissie vooral afhankelijk is van strafmaatregelen om schendingen van de rechtsstaat aan te pakken, waardoor de relatie tussen de Commissie en een aantal lidstaten, met name Polen en Hongarije, onder druk komt te staan. Recent onderzoek toont daarnaast aan dat dit ervoor zorgt dat de Commissie beperkt ingrijpt, zodat de relatie met de lidstaten niet verder verslechtert.[102] Om deze negatieve spiraal te keren, stellen wij voor om een positieve financiële prikkel te implementeren. Positieve prikkels zijn een waardevolle toevoeging om de Uniewaarden te bestendigen, omdat het lidstaten beloont die actief werken aan het versterken van (o.a.) hun democratische rechtsstaat. Ook zorgen positieve financiële prikkels ervoor dat het EU-instrumentarium niet alleen bestaat uit sanctiemaatregelen, de spreekwoordelijke *sticks*, maar ook uit *carrots*. Een positief conditionaliteitsmechanisme zorgt ervoor dat lidstaten een concretere aanleiding voelen om aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Daarom adviseren wij Nederland om binnen de Europese Raad te pleiten voor een Kopenhagentoets voor nieuwe Europese fondsen, waarbij de bovengenoemde landenspecifieke aanbevelingen leidend zijn. Hiermee lijkt de Kopenhagentoets op de RRF-verordening vanuit het *NextGenerationEU.* Door dit mechanisme te implementeren op het gebied van de rechtsstaat, bouwt de EU een consistent *performance-based* mechanisme in naast de al bestaande *compliance-based* instrumenten. Dit betekent concreet dat de Kopenhagentoets positieve prestaties op rechtsstatelijk gebied beloont.

In deze toets staan aanzienlijke kwalitatieve verbeteringen aan de rechtsstaat centraal. Dit betekent dat het terugdraaien van flagrante schendingen van de rechtsstaat, zoals bijvoorbeeld de Poolse tuchtkamer, niet beloond worden. De Kopenhagentoets als positief conditionaliteitsmechanisme staat dus los van het adresseren van grove schendingen van de rechtsstaat. Daar zijn de handhavende instrumenten

---

[100] Brief van minister Knapen van 17 november 2021, zie: https://open.overheid.nl/repository/ronl-e8b5bf7a-4c23-4d8b-9683-5c04c05773c4/1/pdf/kamerbrief-inzake-overzicht-eu-rechtsstaatinstrumentarium-tk.pdf.

[101] RVO, "Het nieuwe GLB: de eco-regeling", 30 juni 2021, https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/glb/nieuw-glb/eco-regeling-met-eco-activiteiten.

[102] Daniel R. Kelemen, en Tommaso Pavone, "Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union", (2021), beschikbaar op SSRN: https://ssrn.com/abstract=3994918.

gepaster voor. De Kopenhagentoets is bijvoorbeeld wel gerelateerd aan het versnellen van juridische procedures, het versterken van de onafhankelijke rechtspraak en het bestrijden van corruptie. Hiermee vermijden we een situatie waarbij Uniewaarden onderhandelbaar worden. De Uniewaarden worden wel meer consequent gehandhaafd door deze positieve prikkel. Het toetsingsmechanisme zorgt er immers voor dat lidstaten concreet de koppeling tussen Uniewaarden en financiering moeten maken. Ook zorgt dit mechanisme ervoor dat de eenheid in de Unie bewaakt wordt. Handhavende maatregelen richten zich logischerwijs op een gewraakte lidstaat. De Kopenhagentoets, aan de andere kant, geldt voor alle lidstaten. Hierdoor worden lidstaten zoals Polen en Hongarije niet geïsoleerd, waardoor de relatie tussen de Commissie en de lidstaten niet verder onder druk komt te staan. Dit voorstel is daarnaast een uitnodiging voor Nederland om actief de eigen rechtsstaat te verstevigen. Zo kan Nederland laten zien dat het zelfreflectie toepast op dit onderwerp. De Uniewaarden worden door dit voorstel actiever betrokken bij Europese fondsen. Deze waarden zijn immers fundamenteel voor het functioneren van de EU. Daarom vinden wij het gepast dat lidstaten, via de Kopenhagentoets, hun democratische rechtsstaat actief verbeteren als zij aanspraak willen doen op meer Europese fondsen. Wij zijn ons er terdege van bewust dat dit voorstel op verzet van sommige lidstaten kan rekenen. Nederland heeft echter in het verleden de controverse niet geschuwd om te pleiten voor hervormingen als voorwaarde voor Europese fondsen. Wij geloven erin dat Nederland deze inzet moet vasthouden, maar nu op het gebied van de democratische rechtsstaat.

4.3 Verstevigen Monitoring van Gemeenschappelijke EU waarden EU-lidstaten

Nederland moet zich in Europees verband inzetten voor het versterken van een monitoringssysteem dat lidstaten systematisch controleert op het naleven van gemeenschappelijke EU-waarden. Daarom moet Nederland het *Democracy, Rule of Law, and Fundamental Rights*-mechanisme (DRF) van het Europees Parlement omarmen. Een systematisch monitoringssysteem kan de rol van de Commissie 'als hoedster van de verdragen' vergemakkelijken door het introduceren van een objectieve basis om op te handelen. Het huidige rechtsstaatinstrumentarium van de EU kent instrumenten om 'zacht' en 'hard' op te treden wanneer een lidstaat gemeenschappelijke Uniewaarden schendt. De rechtsstaatrapportage versterkt de monitoring van deze Uniewaarden, maar hier is ruimte voor verbetering om de waarden consequent te monitoren en te handhaven. De focus op het monitoren van Uniewaarden ligt vooral op het proces voor toetreding van een lidstaat. De Commissie heeft echter beperkt middelen beschikbaar om te garanderen dat lidstaten, wanneer ze eenmaal tot de EU behoren, de democratische en rechtsstatelijke waarden ook daadwerkelijk blijven naleven. Wij stellen voor dat Nederland zich actief inzet voor een sterkere en duidelijkere manier van monitoring.

De instrumenten op Unie-niveau zijn maar beperkt effectief in het tegengaan van schendingen van Uniewaarden, zoals de rechtsstaat. De jaarlijkse rapportage via het rechtsstaatmechanisme is bijvoorbeeld niet juridisch bindend en kent geen concrete vervolgstappen. De rapportage is met name beschrijvend van aard. Op dit moment kent de Commissie nog geen mogelijkheden om ervoor te zorgen dat lidstaten de aanbevelingen implementeren. Het Europees Parlement is mede daarom groot voorstander van een aanvullend monitoringssysteem, het DRF-mechanisme. Het DRF stelt voor om een onafhankelijke instantie van experts samen te stellen die gezamenlijk, via een verplichte rapportage, lidstaten beoordeelt. In zorgelijke gevallen zijn de Commissie, het Europees Parlement en de Raad verplicht de situatie formeel te bespreken. Helaas zijn zowel de Commissie en de lidstaten in het verleden geen grote voorstanders geweest van dit voorstel. Het DRF-mechanisme introduceert namelijk een extra mechanisme waardoor de Commissie deels controle verliest over het inzetten van instrumenten en lidstaten actiever gemonitord worden.[103] Monitoring zal er wel aan bijdragen dat de Commissie meer objectieve richtlijnen heeft om rechtsstaatinstrumenten in te zetten. Nederland moet zich hard maken voor het DRF dat al is aangenomen door het Europees Parlement. Dit betekent echter wel dat Nederland ook de waarde van monitoring moet erkennen en gefundeerde kritiek op de eigen rechtsstaat serieus moet nemen. Zelfreflectie versterkt immers de eigen positie op dit dossier.

[103] Ibid.

4.4 Maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld van Polen en Hongarije speelt een belangrijke rol om de ondemocratische ontwikkeling te keren. Helaas staan zij onder grote druk. De EU moet juist nu het maatschappelijk middenveld ondersteunen en verder aanjagen. Door het maatschappelijk middenveld te versterken draagt de EU actief bij aan een gezonde democratie en rechtsstaat. We stellen daarom drie maatregelen voor om op Europees niveau het maatschappelijk middenveld beter te ondersteunen. Wij focussen op financiële, praktische ondersteuning en op juridische hulpverlening. Daarnaast vinden wij dat Nederland zich moet inzetten voor de benoeming van een speciaal vertegenwoordiger maatschappelijk middenveld, naar voorbeeld van de speciaal vertegenwoordiger van de EU voor de mensenrechten.

Het maatschappelijk middenveld in Polen en Hongarije staat onder grote druk. Ook in andere lidstaten verslechtert de positie van bijvoorbeeld NGO's, media en onderwijsinstellingen.[104] Dit is een urgent probleem, want zij vervullen een belangrijke waakhondfunctie. Bovendien draagt het maatschappelijk middenveld bij aan de ontwikkeling van een democratische cultuur en overbrugt het kloven in de samenleving. Maatschappelijke organisaties hebben te maken met toenemende overregulering aan de ene kant en verminderde juridische bescherming tegen lastercampagnes en intimidatie aan de andere kant.[105] Specifiek in Polen en Hongarije zijn er zorgen over de mate waarin het maatschappelijk middenveld zijn werk vrij en veilig kan doen, waarbij de situatie in Hongarije nog schrijnender is dan in Polen. Daarnaast zorgen SLAPP-rechtszaken (*Strategic Litigation Against Public Participation*) voor grote juridische en financiële lasten. Deze zaken worden aangespannen met als doel het censureren, intimideren en het tot zwijgen brengen van NGO's, LHBTI-organisaties, milieuorganisaties en universiteiten die zich kritisch uitlaten over overheidsbeleid. Hierom heeft de Commissie een voorstel gedaan dat lidstaten zou verplichten om juridische hervormingen door te voeren die grensoverschrijdende SLAPP's tegengaan. Ook werd er een voorstel gedaan om lidstaten aan te moedigen op nationaal niveau juridische bescherming te bieden en slachtoffers te steunen.[106]

Om het maatschappelijk middenveld beter te ondersteunen pleiten wij voor praktische ondersteuning en financiële hulp. De EU doet dit al binnen het *Citizens, Equality, Rights and Values*-programma (CERV). CERV is een fonds van €1,55 miljard voor het financieren van projecten van het maatschappelijk middenveld. CERV hanteert *calls* voor de toewijzing van haar fondsen. Wij pleiten ervoor dat *calls* vanuit Polen en Hongarije een urgentieverklaring krijgen. Door urgentie toe te kennen, kan er sneller financiële hulp verleend worden die dat het meest nodig hebben. Nederland moet dit aanvullen door direct rechtsbijstandverzekeringen te financieren vanuit het Mensenrechtenfonds. Met deze voorstellen willen wij de druk op NGO's verlichten, in het bijzonder met betrekking tot SLAPP-zaken. Het valt te verwachten dat Polen en Hongarije niet enthousiast zullen reageren op initiatieven die hun maatschappelijk middenveld financieel ondersteunen. Daarom is het naar ons idee waardevol om specifiek in te zetten op het subsidiëren en uitbreiden van al bestaande rechtsbijstandsverzekeringen vanuit het bestaande Mensenrechtenfonds. Naast dit voorstel willen wij dat NGO's uit Polen en Hongarije makkelijker in contact kunnen komen met experts en professionals, met name op het gebied van psychologische en praktische hulp. De EU moet een overkoepelend orgaan oprichten dat zich met deze zaken bezighoudt. Er moet een database van experts en professionals komen. Daarnaast willen wij uitwisseling tussen NGO's, zowel binnen als buiten de EU, versterken. Hierom willen wij dat Nederland zich inzet voor een Speciaal Vertegenwoordiger Maatschappelijk Middenveld, naar voorbeeld van de Speciaal Vertegenwoordiger van de EU voor de Mensenrechten. Deze instantie moet beperkende regelgeving of onjuiste behandeling van organisaties snel in kaart brengen. Ook moet deze vertegenwoordiger zorgen voor kennisuitwisseling met NGO's van buiten de EU. Maatschappelijke organisaties buiten de EU hebben vaak meer ervaring met ondemocratische ontwikkelingen dan de meeste EU-lidstaten. Daarom kunnen ze het maatschappelijk middenveld in Polen en Hongarije adviseren hoe om te gaan met dit soort ontwikkelingen. Er zijn al enkele

---

[104] European Union Agency for Fundamental Rights, "Protecting Civic Space in the EU", 2021, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-protecting-civic-space_en.pdf.
[105] Eleanor Books, " Civil Society in 2021: Under Pressure," Liberties, 15 februari 2022, https://www.liberties.eu/en/stories/liberties-rule-of-law-report-2022-civic-space/43973
[106] Europese Commissie, "Commissie pakt onrechtmatige rechtszaken tegen journalisten en mensenrechtenverdedigers aan ("SLAPP's")," 27 april 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_2652.

platformen waar het maatschappelijk middenveld in de EU en organisaties buiten de EU elkaar tegenkomen. Echter ligt de focus daar vaak te veel op hoe het maatschappelijk middenveld buiten de EU kunnen leren van organisaties binnen de EU. Met een Speciaal Vertegenwoordiger Maatschappelijk Middenveld willen wij dit omdraaien.

5 CONCLUSIE

Het functioneren van de EU is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden van democratie, gelijkheid, en het garanderen van een goedwerkende rechtsstaat. In diverse Centraal- en Europese lidstaten vinden echter sociaal-politieke ontwikkelingen plaats, die het functioneren van de rechtsstaat aantasten. Het waarborgen van de gemeenschappelijke Uniewaarden en Europese samenwerking komt hierdoor steeds verder onder druk te staan.

Met name Polen en Hongarije staan op gespannen voet met andere lidstaten over de systematische afbraak van hun nationale rechtsstaat. Beide landen schenden de beginselen van de rechtsstaat op gebied van de rechterlijke macht, het mediabestel, universiteiten en de LHBTI-gemeenschap. Dit beleidsadvies laat zien dat het noodzakelijk is om de geschiedenis van beide landen in acht te nemen om de hedendaagse ondemocratische ontwikkelingen beter te kunnen begrijpen. De afkeer tegen buitenlandse overheersing, het verzet tegen liberale waarden, de opkomst van het populisme, vluchtelingenstromen en economische recessies zijn daarnaast andere belangrijke factoren in het verklaren waarom Polen en Hongarije zich tegen de Uniewaarden keerden.

Nederland maakt zich zorgen om deze problematische ontwikkelingen binnen de EU. Daarom is Nederland op zoek naar manieren om ervoor te zorgen dat gemeenschappelijke Europese waarden gewaarborgd blijven, zonder dat de bilaterale relatie met haar mede-lidstaten verslechtert. Dit beleidsadvies biedt verschillende opties voor hoe Nederland dient te reageren op de ondemocratische ontwikkelingen in Polen en Hongarije, zowel op bilateraal als Uniebreed niveau.

5.1 Bilaterale opties

Nederland kent sterke economische banden met Polen en Hongarije. Tegelijkertijd is er ook sprake van stroeve bilaterale relaties op nationaal niveau. Wij adviseren de Nederlandse overheid daarom de ondersteuning voor lokaal bestuur in het onderhouden van internationale relaties te versterken. Stedelijke betrekkingen tussen Nederlandse steden en Poolse en Hongaarse steden bieden mogelijkheden om bij te dragen aan het versterken van de rechtsstaat.

Aanbeveling 1: Ondersteuning bij lokale juridische kennisuitwisseling

Stel een landelijke richtlijn op van waaruit gemeenten buitenlandse partners kunnen ondersteunen met technische juridische kennisuitwisseling op basis van *peer-to-peer* uitwisseling. Poolse en Hongaarse lokale overheden hebben relatief veel juridische bevoegdheden, maar beschikken vaak niet over de middelen om hier gebruik van te maken. Door kennisuitwisseling tussen gemeenten kan dit onbenutte potentieel worden benut. Het ministerie van Buitenlandse Zaken dient een landelijke richtlijn op te stellen waarin staat hoe lokale overheden relaties met buitenlandse partners kunnen onderhouden. Daarnaast is het noodzakelijk dat het ministerie een loket inricht waar lokale bestuurders en rechters terecht kunnen voor vragen en adviezen. Dit loket heeft ook als doel om initiatieven te ondersteunen die bijdragen aan een hechtere band tussen de Nederlandse en Poolse en Hongaarse steden.

Aanbeveling 2: Uitwisselingen in het onderwijs

Wij adviseren Nederland om uitwisselingen tussen schoolgemeenschappen in Nederland enerzijds en en Polen en Hongarije anderzijds te vergroten. Deze uitwisselingen zijn specifiek gericht op middelbare scholieren. Dit omdat de ondemocratische ontwikkelingen hun weerslag hebben op het onderwijs in Polen en Hongarije. Verschillende nieuwe wetten dragen bij aan een eenzijdige onderwijsvisie op het gebied van de rechtsstaat en mensenrechten. Educatieve uitwisseling kan bijdragen aan het verbreden van kennis op het gebied van democratie, vrijheid en rechtsstaat. Daarnaast biedt dit een gelegenheid om andere geluiden op deze onderwerpen te laten horen. Wij adviseren een duurzame samenwerking tussen scholen in Nederland en Polen en Hongarije op basis van de *Whole School Approach (*WSA), waarbij de uitwisseling een structureel onderdeel wordt van het schoolcurriculum. Nederland kan faciliterend optreden voor het initiëren van dergelijke uitwisselingen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan geraadpleegd worden om onderwerpen met betrekking tot Uniewaarden een plek te geven in het curriculum en de uitwisselingen.

Aanbeveling 3: Samenwerking met andere lidstaten dan de gebruikelijke partners

Er liggen strategische kansen om samen te werken met andere lidstaten dan de gebruikelijke partners van Nederland op het gebied van de rechtsstaat. Bescherming van de rechtsstaat is niet alleen de verantwoordelijkheid van de Europese instellingen, ook de lidstaten dienen zich hiervoor in te zetten. Om niet alleen te staan tegenover Polen en Hongarije en om de bilaterale relatie minder schade toe te brengen, dient Nederland op zoek te gaan naar gelijkgestemde landen. Landen waar Nederland mee kan samenwerken zijn:

- Tsjechië en Slowakije (Visegrád-landen)
- Estland, Letland en Litouwen (Baltische staten)
- Slovenië
- Spanje

De Visegrád-landen zijn traditioneel gezien belangrijke bondgenoten van Polen en Hongarije, maar zijn zich de laatste maanden steeds meer gaan uitspreken tegen het gevoerde beleid in deze lidstaten. Dit biedt kansen voor Nederland om samenwerking met Tsjechië en Slowakije aan te gaan. De Baltische staten zijn daarnaast potentiële samenwerkingspartners wanneer het gaat om rechtsstatelijkheid; Estland, Letland en Litouwen scoren goed in de Rule of Law Index, spreken zich hard uit over het belang van de rechtsstaat en werkten al eerder goed samen met de Scandinavische lidstaten. Ook in Zuid-Europa liggen kansen voor hernieuwde samenwerking. In het recente verleden is er goed samengewerkt met Spanje op andere controversiële dossiers zoals het Stabiliteitspact en het Europese Buitenlandbeleid. Hoewel de relatie tussen Nederland en Spanje was verslechterd onder de vorige Nederlandse regering wegens haar standpunt op Europese begrotingsregels, biedt het nieuwe regeerakkoord van kabinet-Rutte IV mogelijkheden de samenwerking met de Spanjaarden opnieuw aan te halen.

5.2 Uniebrede opties

De EU kent verschillende instrumenten om schendingen van de rechtsstaat aan te pakken. Het huidige instrumentarium kent echter ook enkele zwaktes. Wij adviseren Nederland om zich actief in te zetten om het bestaande instrumentarium op verschillende fronten te versterken.

Aanbeveling 1: Kopenhagentoets

Nederland moet pleiten voor een positieve financiële prikkel via de zogenoemde Kopenhagentoets voor Europese fondsen. Hierbij moeten lidstaten hervormingen opnemen ten behoeve van de rechtsstaat om aanspraak te kunnen maken op meer Europese fondsen. Deze toets is een aanvulling op het huidige instrumentarium, omdat het gebruik maakt van positieve financiële prikkels in plaats van strafmaatregelen. Laatstgenoemden kunnen de relatie tussen de Commissie en lidstaten namelijk onder druk zetten. Positieve financiële prikkels zullen lidstaten belonen voor het actief verbeteren van de rechtsstaat en het versterken van de Uniewaarden. Deze positieve prikkel geldt logischerwijs niet wanneer

grove schendingen van de Uniewaarden worden teruggedraaid. Nederland dient te pleiten voor een dergelijk instrument om het huidige instrumentarium uit te breiden – het herstellen van de steken dat het huidige instrumentarium op dit moment laat vallen.

Aanbeveling 2: Versteviging monitoring van gemeenschappelijke EU-waarden in EU-lidstaten

Nederland moet zich in Europees verband stevig inzetten voor het versterken van monitoring dat lidstaten systematisch controleert op het naleven van de afgesproken Uniewaarden. Het huidige instrumentarium kampt met structurele belemmeringen om actief en vroegtijdig op te treden tegen het geleidelijk eroderen van de rechtsstaat in lidstaten. Bovendien zijn de instrumenten afhankelijk van de mate waarin lidstaten willen meewerken en worden de middelen arbitrair ingezet. Nederland kan gebruik maken van het politieke momentum in het Europees Parlement door het initiatief voor het DRF-mechanisme te omarmen in de Raad. Daarnaast kent de huidige rechtsstaatrapportage de potentie om uit te groeien tot een systematische monitoring van de rechtsstaat. Nederland moet daarom de rechtsstaatrapportage zeer serieus nemen. Dit betekent kritische zelfreflectie en gefundeerde kritiek verwelkomen.

Aanbeveling 3: Maatschappelijk middenveld en uitwisselen 'best practices' op Europees niveau

Het maatschappelijk middenveld speelt een grote rol in een gezonde democratie en rechtsstaat. In met name Polen en Hongarije, maar ook in de rest van Europa, wordt hun functioneren echter in toenemend mate beperkt. Organisaties van het maatschappelijk middenveld vervullen een waakhondfunctie, informeren burgers, dragen bij aan sociale cohesie en een democratische cultuur en helpen burgers hun meningen en belangen te verwoorden. Voor het functioneren van de rechtsstaat en democratie in de lidstaten is het van belang dat de EU het maatschappelijk middenveld beschermt tegen ondemocratische ontwikkelingen. Des te meer omdat het maatschappelijk middenveld een allesbepalende rol kan spelen bij het tegengaan van ondemocratische ontwikkelingen. Voor het effectiever inzetten en ondersteunen van het maatschappelijk middenveld stellen we drie acties voor: 1) Meer directe ondersteuning door het financieren van rechtsbijstandsverzekeringen tegen SLAPP-zaken en het oprichten van een database ter praktische en psychologische ondersteuning, 2) Het creëren van een Speciaal Vertegenwoordiger Maatschappelijk Middenveld om kennisuitwisseling van *best practices* (juist ook van buiten de EU) te vergroten, 3) het invoeren van urgentieverklaringen voor *calls* vanuit het Poolse en Hongaarse maatschappelijk middenveld binnen het CERV-programma.

5.3 Slotwoord

In dit beleidsadvies hebben wij onze visie uiteengezet over de vraag hoe Nederland, zowel bilateraal als binnen de Europese Unie, moet reageren op de ondemocratische ontwikkelingen in Polen en Hongarije. De aanbevelingen in dit beleidsadvies kunnen het ministerie van Buitenlandse Zaken helpen met het vormen van een strategie over de vraag hoe wij moeten reageren op verdere schendingen van de Uniewaarden. We adviseren Nederland om de samenwerking te verdiepen met verschillende landen én met Polen en Hongarije op bilateraal niveau, maar gelijktijdig krachtig op te treden op Unie-niveau. Optreden binnen de EU en in bilaterale verhoudingen is altijd een twistvraag, waarbij het gaat om het vinden van de juiste balans op verschillende thema's. Nederland dient niet bang te zijn om bij het zoeken van deze balans de rechtsstaat hoog op de agenda te zetten; de aanbevelingen die wij doen zijn een aanzet voor deze gebalanceerde strategie. De democratie en onafhankelijke rechtspraak zijn een groot goed; het is daarom van belang dat alles op alles gezet wordt om deze te beschermen.

6 BRONNENLIJST

"Act CCIV of 2011 on National Higher Education, 2 september 2016", Artikel 12, https://www.mab.hu/wp-content/uploads/Nftv_angol_2Sept2016_EMMI-forditas.pdf.

Akin, Burak, "1848 Hungarian Revolution and Ottoman Foreign Policy", Master's Thesis (2020), University of Miskolc.

BBC, "Hungary LGBT: Content aimed at children to be banned", 11 juni 2021, https://www.bbc.com/news/world-europe-57439699.

BBC, "Poland's top court ruling marks major challenge to EU laws", 7 oktober 2021, https://www.bbc.com/news/world-europe-58835758.

Bill, Stanley, "A brief history of Poland, part 4 (the golden age)", Notes from Poland podcast, 12 januari 2021, https://notesfrompoland.com/2021/01/12/nfp-podcast-a-brief-history-of-poland-part-4-the-golden-age/.

Bíró-Nagy, András, "Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State", Political Solutions (2017), https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/illiberals/illiberal_democracy_in_hungary_the_social_background_and_practical_steps_of_building_an_illiberal_state.

Blauberger, Michael, and Vera van Hüllen, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *Journal of European Integration*, 43, no. 1 (2021), 1–16.

Books, Eleanor, " Civil Society in 2021: Under Pressure," Liberties, 15 februari 2022, https://www.liberties.eu/en/stories/liberties-rule-of-law-report-2022-civic-space/43973

Center for Media and Communication Studies, "Public Service Media", http://medialaws.ceu.hu/public_service_media_more.html.

Closa, Carlos, "Institutional Logics and the EU's Limited Sanctioning Capacity Under Article 7 TEU", *International Political Science Review* 42, no. 4 (2021), 501–15.

EESC, "Advies van het ESC over het voorstel voor een verordening van het EP en de Raad tot vaststelling van het programma Rechten en waarden", 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE2950&from=RO.

EuropaNu, "Hongaarse democratie en rechtsstaat onder druk", https://www.europa-nu.nl/id/vimofunw7xns/hongaarse_democratie_en_rechtsstaat.

European Union Agency for Fundamental Rights, "Protecting Civic Space in the EU", 2021, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-protecting-civic-space_en.pdf.

Europese Commissie, *Verslag over de rechtsstaat 2021: Landenhoofdstuk over Hongarije,* 20 juli 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714&from=EN.

Europese Commissie, "Commissie pakt onrechtmatige rechtszaken tegen journalisten en mensenrechtenverdedigers aan ("SLAPP's")," 27 april 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_2652.

Goździak, Elżbieta M., "Using Fear of the "Other," Orbán Reshapes Migration Policy in a Hungary Built on Cultural Diversity", 10 oktober 2019, https://www.migrationpolicy.org/article/orban-reshapes-migration-policy-hungary.

Hoffmann, Michael, "[PiS]sing off the Courts: the PiSParty's Effect on Judicial Independence in Poland", *Vanderbilt Law Review* 51, no. 4 (2021), 1153–1190.

Hongaarse Ambassade in Nederland, "Investment and Trade", n.d., https://haga.mfa.gov.hu/eng/page/uezleti-informaciok.

Hruby, Suzanne, "The Church in Poland and its Political Influence", *Journal of International Affairs* 36, no. 2 (1982), 317–328.

ILGA Europe, "Rainbow Europe 2021", 17 mei 2021, https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2021.

International Press Institute, "Poland: Orlen continues editorial purge at Polska Press", 10 juni 2021, https://ipi.media/poland-orlen-continues-editorial-purge-at-polska-press/.

Jaraczewski, Jakub et al., "Localizing Fundamental Rights in the European Union: What is the Role of Local and Regional Authorities, and How to Strengthen It?", *Journal of Human Rights Practice* 7, no.2 (2015), 258.

Jędrzejewicz, Wacław, "Tribute to Poland's Independence", *The Polish Review* 14, no. 4 (1969), 4–5.

Kelemen, Daniel R., en Tommaso Pavone, "Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union", (2021), beschikbaar op SSRN: https://ssrn.com/abstract=3994918.

Khatsenkova, Sophia, "'Polish Watergate': Tensions grow as Polish government pushed to investigate spyware claims", Euronews, 6 januari 2022, https://www.euronews.com/my-europe/2022/01/05/polish-watergate-tensions-grow-as-polish-government-pushed-to-investigate-spyware-claims.

Knapen, "Kamerbrief van minister Knapen", 17 november 2021, zie: https://open.overheid.nl/repository/ronl-e8b5bf7a-4c23-4d8b-9683-5c04c05773c4/1/pdf/kamerbrief-inzake-overzicht-eu-rechtsstaatinstrumentarium-tk.pdf.

Krastev, Ivan, en Stephen Holmes, *The light that failed : a reckoning* (London: Penguin Books, april 2020); Michael Bernhard, "Democratic Backsliding in Poland and Hungary", *Slavic review,* 80(3), (2017), 585–607.

Lampland, Martha, "The Politics of History: Historical Consciousness and the Hungarian Revolutions of 1848/1849", *Hungarian Studies* 6, no. 2 (1990), 185–194.

Le Clerq, Arnaut, "In Hongarije is ook de herinnering aan de opstand tegen het communisme inzet van politieke strijd", *De Volkskrant*, 22 oktober 2021, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-

hongarije-is-ook-de-herinnering-aan-de-opstand-tegen-het-communisme-inzet-van-politieke-strijd~b5327a06/.

Leren Voor Morgen, "Whole School Approach", n.d., https://wholeschoolapproach.lerenvoormorgen.org/nl/

Lindsay, Frey, "Poland's Emigration Rate Is Falling But People Are Still Worried About The "Brain Drain" Bogeyman", *Forber*, 9 augustus 2019, https://www.forbes.com/sites/freylindsay/2019/08/09/polands-emigration-rate-is-falling-but-people-are-still-worried-about-the-brain-drain-bogeyman/.

Luining, Michiel, "De rechtsstaat in Hongarije en Polen: een gedeelde visie van PVV en Forum voor Democratie?", Montesquieu Instituut, 26 oktober 2020, https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vld4h2p5wtzb/nieuws/de_rechtsstaat_in_hongarije_en_polen_een.

Matlekovits, Alexander, "The Ausgleich Between Austria and Hungary", The Economic Journal 8, no. 29 (1898), 17–27.

Makowski, Grzegorz, "Corruption thrives as rule of law and democratic oversight weaken in Poland", Transparency International, 4 februari 2021, https://www.transparency.org/en/blog/corruption-thrives-as-rule-of-law-and-democratic-oversight-weaken-in-poland.

Mamadouh, Virginie, "Town Twinning: Over the (ir)relevance of the paradiplomacy of European cities", in: Mamadouh en Van Wageningen eds., *Urban Europe* (Amsterdam 2016), 339.

Mārtiņš Paparinskis, "Statement on behalf of Latvia, Estonia, and Lithuania", 8 oktober 2021, https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/rule_of_law/04mtg_baltic.pdf.

Mission of Estonia to the United Nations, "The rule of law at the national and international level", 10 oktober 2014, https://www.un.org/en/ga/sixth/69/pdfs/statements/rule_of_law/estonia.pdf.

Monrooij, Eveline, Vera Boekelman, "Internationalisering binnen de Nederlandse gemeenten", *VNG International, Universiteit Utrecht*, 2021, https://vng.nl/sites/default/files/2021-09/eindrapport-internationalisering-binnen-de-nederlandse-gemeenten.pdf.

Muis, Arne, "Bestaat er een illiberale wereldorde?", *Clingendael Spectator*, 13 maart 2019, https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/bestaat-er-een-illiberale-wereldorde.

NOS, "Groene liberale partij uit het niets de grootste bij verkiezingen in Slovenië," 24 april 2022, https://nos.nl/artikel/2426409-groene-liberale-partij-uit-het-niets-de-grootste-bij-verkiezingen-in-slovenie.

Paquin, Stéphane, "Paradiplomacy", in: Balzacq, Charillon, Ramel eds., *Global Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice* (London 2020) 49.

Peeperkorn, Marc, "Hongarije dreigt miljarden EU-subsidies te verliezen, ernstige vermoedens van fraude met EU-geld en corruptie," De Volkskrant, 27 april 2022, https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hongarije-dreigt-miljarden-eu-subsidies-te-verliezen-ernstige-vermoedens-van-fraude-met-eu-geld-en-corruptie~bb58e8d5/.

Pierik, Perry, *Van Leningrad tot Berlijn: Nederlandse vrijwilligers in dienst van Duitse Waffen-SS 1941-1945* (Soesterberg: Aspekt, 2006).

Porter, Brian, "The Catholic Nation: Religion, Identity, and the Narratives of Polish History", *The Slavic and East European Journal* 45, no. 2, (2001), 292-293.

Porter-Szűcs, Brian, "30 Years of Post-Communism in Poland: What Should be Remembered?", *The Globe Post,* 6 december 2019, https://theglobepost.com/2019/06/12/poland-communism-1989/.

OSCE, “Report on Hungary Parliamentary Elections 2014”, 11 juli 2014, https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/121098.pdf, 15.

OSCE, “Limited Election Observation Mission: Statement of Preliminary Findings and Conclusions”, 8 april 2018, https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/377410.pdf.

OSCE, “Hungary’s parliamentary elections well-run and offered distinct alternatives but undermined by absence of level playing field, international observers say”, 4 april 2022, https://www.osce.org/odihr/elections/515135.

Overbeek, Ekke, “Polen: ‘Nederland is nu helaas onze tegenstander’”, Trouw, 4 december 2020, https://www.trouw.nl/buitenland/polen-nederland-is-nu-helaas-onze-tegenstander~bb945ae0/.

Overbeek, Ekke, “Polen drijft onafhankelijke media verder in het nauw”, Trouw, 17 februari 2021, https://www.trouw.nl/buitenland/polen-drijft-onafhankelijke-media-verder-in-het-nauw~b1e5ce35/#:~:text=Omzetbelasting,in%20Polen%20belasting%20te%20betalen.

Overbeek, Ekke, “Pools Pegasus-spionageschandaal zet verkiezingsuitslag op losse schroeven”, Trouw, 26 december 2021, https://www.trouw.nl/buitenland/pools-pegasus-spionageschandaal-zet-verkiezingsuitslag-op-losse-schroeven~b2222cca/.

Pech, Laurent, Patryk Wachowiec, and Dariusz Mazur, “Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (in)action”, *Hague Journal on the Rule of Law : HJRL* 13, no. 1 (2021): 1–43.

Porter, Brian, The Catholic Nation: Religion, Identity, and the Narratives of Polish History, The Slavic and East European Journal, 292-293.

Rachman, Gideon, *The Age of the Strongman: How the Cult of the Leader Threatens Democracy Around the World* (New York: Other Press, april 2022)

Republic of Poland, “Poland in Netherlands”, n.d., https://www.gov.pl/web/netherlands/bilateral-relations.

Rijken, Kemal, “Banden met Russische steden blijven overeind”, 9 maart 2022, https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/rotterdam-nijmegen-en-groningen-houden-vast-een-stedenbanden-rusland.

RVO, “Handel Nederland-Hongarije”, 8 januari 2021, https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/landenoverzicht/hongarije/handel-nederland-hongarije.

RVO, “Het nieuwe GLB: de eco-regeling”, 30 juni 2021, https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/glb/nieuw-glb/eco-regeling-met-eco-activiteiten.

RVO, “Handel Nederland-Polen”, 26 juli 2021 https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/landenoverzicht/polen/handel-nederland-polen.

Sadecki, Andrzej, en Mateusz Gniazdowski, “Constitution for a new Hungary - the domestic and regional implications”, *OSW Commentary* No. 60 (2011): 1.

Sadurski, Wojciech, *Poland’s Constitutional Breakdown* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

Schoenfeld, Arthur, “Soviet Imperialism in Hungary”, *Council of Foreign Relations* 26, no. 3 (1948), 554–566.
Stuart Leeson, Sofia, “Dutch call to set up international anti-graft court”, Euractiv, 12 april 2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/dutch-call-to-set-up-international-anti-graft-court/.

The Guardian, “Free Hong Kong Road: Budapest renames streets to frustrate Chinese campus plan”, 3 juni 2021, https://www.theguardian.com/world/2021/jun/03/free-hong-kong-road-budapest-renames-streets-to-frustrate-chinese-campus-plan.

The Guardian, “Polish lawmakers pass bill to step up government control of schools”, 13 januari 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/13/polish-lawmakers-pass-bill-to-step-up-government-control-of-schools.

Transparency International, “Corruption Perception Index 2020”, https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol.

Transparency International, “Corruption Perception Index 2021”, https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/hun.

Transparency International, “The Corruption Risks of EU Funds”, https://transparency.hu/en/kozszektor/kozbeszerzes/eu-s-forrasok-vedelme/unios-forrasok-korrupcios-kockazata/.

UNESCO, “Whole School Approach”, n.d., https://openlearning.unesco.org/assets/courseware/v1/1554885be57ff8c7ed500abe187e6eca/asset-v1:UNESCO+UNESCO-04+2021_01+type@asset+block/Whole_school_approach.pdf.

Vachudova, Anna, “Ethnopopulism and democratic backsliding in Central Europe”, *East European politics*, 36(3),(2020), pp. 318–340; Bernhard, “Democratic Backsliding in Poland and Hungary”.

Van der Berg, Dion, “Bijdrage van oost-west stedenbanden aan het helsinki-proces”, *Helsinki Monitor* 2, no. 3 (1991), 27.

Van Gurp, Tom, “Nederlandse bedrijven en Hongaarse anti-homowet: felle woorden, weinig actie”, 20 juni 2021, https://www.nu.nl/economie/6140360/nederlandse-bedrijven-en-hongaarse-antihomowet-felle-woorden-weinig-actie.html.

VNG, “Internationale stedenbanden dragen bij aan Global Goals”, 14 maart 2019, https://vng.nl/nieuws/internationale-stedenbanden-dragen-bij-aan-global-goals.

VNG, “Nieuw elan in gemeentelijke internationale samenwerking: hechte partners”, oktober 2015, https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20151015-hechte_partners.pdf.

VNG, “Neem gemeentelijk perspectief mee in buitenlandse politiek”, 25 januari 2021, https://vng.nl/nieuws/neem-gemeentelijk-perspectief-mee-in-buitenlandse-politiek.

Wądołowska, Agnieszka, “Polish parliament passes bill ‘to protect children from moral corruption’ in schools”, 14 januari 2022, https://notesfrompoland.com/2022/01/14/polish-parliament-passes-bill-to-protect-children-from-moral-corruption-in-schools/.

Walsh, Alitair, “What are Poland's controversial judicial reforms?”, Deutsche Welle, 5 november 2019, https://www.dw.com/en/what-are-polands-controversial-judicial-reforms/a-51121696.

World Bank, “Poland Overview”, 18 april 2022, https://www.worldbank.org/en/country/poland/overview#1.

World Justice Project, “Rule of Law Index”, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global.

Zubașcu, Florin, “ Forcing the Central European University out of Hungary was against EU law, court says”, Science I Business, 7 oktober 2020, https://sciencebusiness.net/news/forcing-central-european-university-out-hungary-was-against-eu-law-court-says.

Zvozdetska, Oksana, “Present-day Poland Media Landscape: Compliance with EU Regulations”, *Modern Historical and Political Issues* 116, no. 35–36 (2017), 116-127