

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1976

VERSLAG VAN DE RAPPORTEUR

Vastgesteld 13 maart 2019

1. Inleiding

Op 18 oktober 2018 heeft de vaste commissie voor Europese Zaken op voorstel van de fracties van VVD en CDA besloten tot het instellen van een rapporteurschap Rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie. Daarbij werd de focus gelegd op de ontwikkelingen in Hongarije en Polen. Het thema rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie is tevens opgenomen in de jaarplanning kennisversterking van de commissie voor 2019.

Het rapporteurschap had tot doel het vergaren van informatie over dit thema door middel van van het organiseren van een aantal commissieactiviteiten. Het rapporteurschap eindigt met de oplevering van dit verslag van bevindingen, dat vervolgens door de leden betrokken kan worden bij het algemeen overleg Rechtsstatelijkheid in de Europese Unie met de Minister van Buitenlandse Zaken, gepland op 14 maart 2019.

Op 14 november 2018 benoemde de commissie de leden Maeijer (PVV) en Van der Graaf (ChristenUnie) tot co-rapporteurs. Bij het voorbereiden van de commissieactiviteiten rondom het thema rechtsstatelijkheid hebben de co-rapporteurs gestreefd naar een balans, zodat de verschillende opvattingen ten aanzien van het onderwerp voor het voetlicht kunnen worden gebracht. Op 19 december 2018 stemde de commissie in met de uitwerking van de voorgestelde activiteiten, te weten een rondetafelgesprek met deskundigen uit de academische wereld, de rechtspraak en het maatschappelijk middenveld uit binnen- en buitenland; een gesprek met vertegenwoordigers van de Raad van Europa; gesprekken met de Poolse en Hongaarse ambassadeurs in Den Haag; en werkbezoeken aan Polen en Hongarije. Daarnaast besloot de commissie een gesprek met de Eerste Vicepresident van de Europese Commissie, de heer Timmermans, te houden.

Bij de voorbereiding van de activiteiten bleek dat de voorgestelde (openbare) gesprekken met de beide ambassadeurs niet mogelijk waren. Verder besloot de commissie om af te zien van het voorgenomen werkbezoek aan Hongarije, toen bleek dat de delegatie van de commissie niet zou worden ontvangen door het Hongaarse parlement en vertegenwoordigers van de Hongaarse regering. Het lid Maeijer besloot op 31 januari 2019 haar taken als co-rapporteur neer te leggen. De commissie verzocht mij om mijn werkzaamheden als rapporteur zelfstandig voort te zetten, nadat gebleken was dat er voor de nog resterende weken van het rapporteurschap geen andere co-rapporteur beschikbaar was.

Hierbij breng ik als rapporteur verslag uit van de verrichte werkzaamheden en de ondernomen commissieactiviteiten. Op basis daarvan kom ik met een aantal bevindingen en aanbevelingen.

2. Bevindingen

Het functioneren van rechtsstatelijke instituties in de lidstaten van de Europese Unie is een van de grote vraagstukken waarmee de Unie op dit moment wordt geconfronteerd. Hervormingen in diverse lidstaten roepen fundamentele vragen op over de betekenis van rechtsstatelijke waarden en waarborgen. Deze vragen zijn niet alleen ingegeven door bezorgdheid over de bescherming van deze waarden in delen van de Unie, maar houden ook rechtstreeks verband met de fundamentele waarden van de Europese samenwerking die in hoge mate is gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Zonder dat vertrouwen zijn het in stand houden van een Europese rechtsorde en samenwerking tussen de lidstaten op terreinen als de interne markt of op het gebied van politie en justitie nauwelijks voorstelbaar.

Tegen deze achtergrond heeft de vaste commissie voor Europese Zaken besloten op dit thema een rapporteurschap in te stellen, gericht op het versterken van de kennis op dit terrein door middel van het organiseren van een aantal activiteiten. Het rapporteurschap kende een duidelijke afbakening. Het doel was om informatie te verzamelen teneinde een beter beeld te krijgen van de hervormingen in de beide landen, ten behoeve van de verdere gedachtevorming in de commissie. De focus lag op de hervormingen in Polen en Hongarije. Daarnaast zijn de werkzaamheden verricht in een relatief kort tijdsbestek. Dit rapport bevat een verslag van de ondernomen activiteiten en, aan de hand daarvan, een beeld van de verzamelde informatie. Gelet op de beperkte focus en tijdsduur, is daarvan geen gedetailleerde analyse van de feiten en omstandigheden gemaakt. Het verslag geeft wel een beeld van de verschillende gezichtspunten die zijn ingebracht.

Het beeld dat daaruit ontstaat is, alles overziend, zorgelijk. Vooropgesteld moet worden dat hervormingen van politieke of gerechtelijke instituties in de lidstaten op zichzelf legitiem zijn en ook noodzakelijk kunnen zijn voor een goede en effectieve werking van het (rechts)stelsel. Daarbij moet tevens worden bedacht dat elk land functioneert in een eigen constitutionele, historische en culturele context. Duidelijk is echter ook dat verschillende hervormingen in Polen en Hongarije, zoals die in samenhang worden doorgevoerd en in de praktijk uitwerken, fundamentele vragen oproepen over de bescherming van rechtsstatelijke waarden. Naast vragen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van fundamentele rechten zijn er zorgen over andere instituties die van belang zijn in een democratische rechtsstaat, zoals het functioneren van het maatschappelijk middenveld, de ombudsman en een pluriforme, onafhankelijke pers. Daarbij gaat het niet alleen om hervormingen in structuren en regelgeving, maar ook om het

politieke en maatschappelijke klimaat waarin sprake is van vijandigheid en een sfeer van verdachtmakingen. De signalen die daaromtrent naar voren zijn gebracht zijn verontrustend. Het publieke debat lijkt daarbij in hoge mate gepolariseerd, waarbij feiten en motieven worden betwist. Een onderliggend discussiepunt is hoe democratie – en het recht van de meerderheid om langs democratische weg hervormingen te bewerkstelligen – en de beginselen van de rechtsstaat zich tot elkaar moeten verhouden.

De artikel 7-procedure inzake Polen lijkt zich intussen in een impasse te bevinden. Ten aanzien van Hongarije zijn nog geen concrete stappen gezet in de Raad. De procedure blijkt niet te zijn ingericht op de situatie dat in meerdere lidstaten tegelijk sprake is van een gevaar voor een ernstige schending van de waarden van de rechtsstaat. De toepassing van de procedure heeft tevens discussie opgeroepen over vermeende (politieke) selectiviteit ten aanzien van bepaalde lidstaten. Naast de artikel 7-procedures spelen diverse inbreukprocedures die door de Europese Commissie zijn opgestart wegens schending van het EU-recht. Een aantal daarvan is bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig of heeft inmiddels geleid tot uitspraken, zoals de recente voorlopige voorziening ten aanzien van de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters in het Poolse Hooggerechtshof. Door de betreffende lidstaten wordt aangegeven dat deze uitspraken worden opgevolgd. Het belang daarvan voor het functioneren van het Europese recht, is groot.

Er bestaat tegelijkertijd bij veel betrokkenen een breed besef van het belang van dialoog. Deze dialoog vindt plaats op het niveau van de Europese Unie en de Raad van Europa, maar ook tussen nationale regeringen, (koepel)organisaties van rechters en andere maatschappelijke actoren die hieraan vanuit hun positie, ervaring en expertise kunnen bijdragen. Hier kunnen echter ook de nationale parlementen een waardevolle rol in spelen.¹ Vanuit hun vertegenwoordigende functie zijn zij, met inachtneming van de diversiteit aan politieke overtuigingen, bij uitstek in de positie om met parlementariërs in andere lidstaten in gesprek te gaan over democratie en rechtsstaat. Daarmee kan van elkaars ervaringen worden geleerd, kunnen in de samenleving levende gevoelens worden gedeeld, en op basis van gelijkwaardigheid van gedachten worden gewisseld. Parlementen kunnen daarbij ook samenwerking zoeken om waar mogelijk tot gedeelde standpunten te komen en uit te dragen.

3. Aanbevelingen

Het rapporteurschap en de verrichte commissie-activiteiten hebben bruikbare kennis en inzichten opgeleverd. Duidelijk is dat de vraagstukken complex zijn en de ontwikkelingen in Polen en Hongarije, elk binnen hun eigen politieke en maatschappelijke context, doorgaan.

De bevindingen leiden daarom tot de volgende aanbevelingen:

¹ Een inventarisatie via het Europese netwerk van parlementaire documentatiecentra laat zien dat in diverse nationale parlementen de afgelopen tijd aandacht is geweest voor rechtsstatelijke ontwikkelingen in onder meer Polen en Hongarije. Ook zijn diverse moties aangenomen met uiteenlopende strekking. Zo werd in de Franse Assemblée nationale op 27 november 2018 een resolutie aangenomen over de rechtsstaat in Polen, Hongarije en Roemenië, waarbij nationale parlementen worden opgeroepen gezamenlijk op te trekken.

Aanbevelingen aan de commissie Europese Zaken

- De commissie wordt aanbevolen om het rapporteurschap voort te zetten om de kennis over de thematiek verder te verdiepen en te blijven actualiseren. Een werkbezoek van de commissie, zoals dat aan Polen, is in dat kader zeer waardevol en biedt gelegenheid voor rechtstreekse dialoog. Daarom wordt de commissie aanbevolen alsnog een werkbezoek aan Hongarije te brengen om een beter beeld te krijgen van de hervormingen die daar plaatsvinden en daarover van gedachten te wisselen.
- Tevens wordt aanbevolen om de focus van het rapporteurschap te verbreden. Duidelijk is immers dat de vragen die ten aanzien van Polen en Hongarije leven, in wisselende mate ook bij andere lidstaten aan de orde zijn. Daarbij kan ook nader worden gekeken naar de voorstellen die binnenkort worden verwacht voor verbetering van het bestaande kader voor rechtsstatelijkheid in de Europese Unie.²
- Verder kan ook meer samenwerking worden gezocht met andere nationale parlementen, zodat de noodzakelijke dialoog ook tussen volksvertegenwoordigers kan worden gevoerd en waar mogelijk gezamenlijk kan worden opgetrokken.
- In de Raad van Europa hebben lidstaten zich verenigd om binnen Europa de mensenrechten te handhaven en de democratie en de rechtsorde te bevorderen. De commissie wordt aanbevolen de ontwikkelingen op rechtsstatelijk gebied in Europa actief te volgen via de rapportages en opinies van de Venetië-commissie en GRECO (Group of States against Corruption).

Aanbevelingen aan de regering

- De regering wordt allereerst aanbevolen om de steun voor niet-gouvernementele organisaties, die zich in de betreffende lidstaten bezighouden met rechtsstatelijkheid, verder uit te bouwen. In dat verband is het tevens van belang dat voldoende (financiële) middelen worden vrijgemaakt bij ambassades om een actieve rol te spelen op dit terrein.
- Ten tweede dient de regering nadrukkelijk te overwegen om actief te interveniëren of aansluiting te zoeken wanneer inbreukprocedures of andere gerechtelijke stappen worden ondernomen die verband houden met rechtsstatelijke waarden in de lidstaten, waaronder het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg.
- Ten derde dient verder te worden gewerkt aan de ontwikkeling van een volwaardig mechanisme van peer review binnen de Europese Unie, waarbinnen de lidstaten op regelmatige basis en in dialoog rechtsstatelijke ontwikkelingen met elkaar bespreken en adresseren. Daarbij dient te worden gezorgd voor een goede follow up. Dergelijke gesprekken kunnen daarnaast ook op informele, bilaterale basis plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat de dialoog blijft hangen in vrijblijvende thematische discussies zoals die nu vaak in Raadsverband plaatsvinden.
- Ten vierde is het van belang dat in de discussie over de nieuwe EU-begroting nadrukkelijk aandacht blijft voor de relatie tussen het ontvangen van EU-fondsen en rechtsstatelijke normen. Eerder heeft de Kamer al uitgesproken dat de regering zich ervoor dient in te zetten dat

² Naar verwachting komt de Europese Commissie in juni 2019 met voorstellen voor een versterking van het bestaande kader voor rechtsstatelijkheid (Rule of Law Framework) uit 2014. Dit initiatief uit het Werkprogramma van de Europese Commissie voor 2019 is door de Tweede Kamer prioritair verklaard.

lidstaten alleen nog EU-subsidies kunnen ontvangen als zij democratie en rechtsstaat in woord en daad verdedigen en corruptie tegengaan.³

- Ten vijfde dient het waarborgen van rechtsstatelijkheid ook de komende jaren nadrukkelijk op de Europese agenda te blijven. Op de Europese top in Sibiu op 9 mei 2019, in aanloop naar de vaststelling van de strategische agenda van de Europese Unie voor de komende jaren, dient dit onderwerp een prominente plaats te krijgen.
- Ten zesde zou een rechtsstatelijkheidsprogramma, binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid, gericht op landen van de Raad van Europa waar de rechtsstaat zich in de gevarenzone bevindt, kunnen bijdragen aan kennisuitwisseling tussen rechters en advocaten, openbare autoriteiten zoals de ombudsman, vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en media.

Aanbevelingen aan de Europese Commissie

- De nieuwe Europese Commissie, die naar verwachting dit najaar zal aantreden, dient, mede vanuit haar rol als hoedster van de Verdragen, onverminderd prioriteit te blijven geven aan rechtsstatelijke ontwikkelingen in de lidstaten.

De rapporteur,
Van der Graaf

³ Conform de motie van de leden Asscher en Buitenweg, Kamerstuk 21 501–20, nr. 1335

BIJLAGE

A. Achtergrond

Sinds 2015 voert de Europese Commissie een politieke dialoog met Polen in het kader van het Rule of Law Framework. In december 2017 concludeerde de Commissie, mede op basis van verschillende rapporten van de Venetië-commissie, dat in Polen een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de waarden van de rechtsstaat, zoals bedoeld in artikel 2 van het EU-verdrag. De Commissie stelde daarom de Raad voor het zware middel van de artikel 7-procedure in werking te stellen.⁴ De klachten hebben betrekking op de onafhankelijkheid en legitimiteit van het Constitutionele Hof, het niet publiceren en uitvoeren van diverse uitspraken van dat hof uit 2016, hervorming van wetten inzake het Hooggerechtshof, de gewone rechtbanken, de raad voor de rechtspraak en de rechtersopleiding te wijzigen die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de scheiding der machten en de rechtszekerheid aantasten. Polen wordt opgeroepen eventuele hervormingen voor te bereiden in samenwerking met de rechterlijke macht en alle belanghebbende partijen, inclusief de Venetië-commissie, en zich te onthouden van maatregelen en openlijke verklaringen die de legitimiteit van de rechterlijke macht – individueel, collectief en het rechtsstelsel in zijn geheel – verder zouden kunnen ondermijnen.

Voordat de Raad (met 4/5 meerderheid) kan besluiten dat sprake is van een gevaar voor de rechtsstaat, moet de betreffende lidstaat worden gehoord. Na besluitvorming in de Raad kan de Europese Raad van regeringsleiders op basis van unanimitieit besluiten dat er sprake is van een daadwerkelijke «ernstige en voortdurende schending» van de rechtsstaat, waarna sancties mogelijk worden (het schorsen van bepaalde rechten, inclusief stemrecht in de Raad). De artikel 7-procedure tegen Polen loopt inmiddels ruim een jaar en zijn er drie hoorzittingen geweest in de Raad Algemene Zaken. De derde hoorzitting vond plaats in december 2018.

De Poolse regering reageerde in maart 2018 op de ingezette procedure met een uitvoerig white paper.⁵ De hervormingen zijn volgens de regering nodig vanwege het lage vertrouwen van het publiek in de rechtspraak, de lange duur van procedures, het ter verantwoording roepen van zittende rechters met een verleden uit het communistische tijdperk, en het verbeteren van de balans tussen de staatsmachten. In de inleiding geeft de regering aan dat de nieuwe Poolse wetgeving niet significant afwijkt van wetgeving rondom de rechterlijke macht in gevestigde democratieën. Het white paper beoogt de hervormingen toe te lichten en aan te tonen dat deze volledig in lijn zijn met Europese standaarden. De regering benadrukt het belang van een geïnformeerde en kalme discussie: de scherpe woorden die door zowel voor- als tegenstanders zijn gebruikt, ondermijnen het toch al lage vertrouwen van het Poolse publiek in de rechtspraak.

Omdat er op de artikel 7-procedure weinig voortgang werd geboekt, startte de Europese Commissie in juli 2018 een inbreukprocedure tegen Polen. In oktober 2018 oordeelde het Europese Hof van Justitie in kort geding dat de wetswijziging die pensioenleeftijd van rechters van het

⁴ Europese Commissie, Met redenen omkleed voorstel op grond van artikel 7, lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de rechtsstaat in Polen, COM(2017) 835 final.

⁵ Chancellery of the Prime Minister, White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, 7 maart 2018.

Hooggerechtshof verlaagde, moet worden opgeschort.⁶ Polen heeft aangegeven deze uitspraak te respecteren en betreffende hervormingswetgeving te wijzigen. Daarnaast zijn door Poolse rechters diverse prejudiciële vragen gesteld aan het Hof. Vanwege de hervormingen van de Poolse rechterlijke organisatie is in verschillende EU-lidstaten de vraag gerezen of overlevering van verdachten op basis van een Europees aanhoudingsbevel, nog wel toelaatbaar is.⁷

Sinds september 2018 loopt ook een artikel 7-procedure tegen Hongarije, op initiatief van het Europees Parlement.⁸ In het rapport, opgesteld door EP-rapporteur Sargentini, geeft het Europees Parlement aan bezorgd te zijn over de werking van het constitutionele bestel, inclusief het kiesstelsel, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van andere instellingen, de rechten van rechters, corruptie en belangenconflicten. Verder worden zorgen geuit over de bescherming van verschillende fundamentele rechten waaronder de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van meningsuiting, academische vrijheid, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging, alsmede de rechten van minderheden, migranten, asielzoekers en vluchtelingen. De combinatie maakt dat het Europees Parlement concludeert dat de feiten en ontwikkelingen die in het rapport worden genoemd, samen een systemische bedreiging vormen en dat er sprake is van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de waarden van artikel 2 van het EU-verdrag.

De Hongaarse regering reageerde op het EP-rapport met een puntsgewijze reflectie op de diverse overwegingen in het rapport.⁹ De regering stelt daarbij vraagtekens bij de reikwijdte van het rapport en de onderbouwing ervan; er is daarbij geen gebruik gemaakt van Hongaarse regeringsbronnen, waardoor een eenzijdig beeld is ontstaan. Daarnaast gaat het rapport in op beleidsvraagstukken die tot het domein van de lidstaten behoren. De uitkomst van de parlementsverkiezingen in mei 2018 heeft volgens de regering een duidelijk democratisch mandaat opgeleverd op basis waarvan Hongarije eigen keuzes kan maken, ook indien deze afwijken van de meerderheidsopinie in andere lidstaten.

Er heeft in de artikel 7-procedure inzake Hongarije tot op heden nog geen hoorzitting in de Raad Algemene Zaken plaatsgevonden.¹⁰ De Europese Commissie is de afgelopen jaren verschillende inbreukprocedures bij het

⁶ Beschikking van de vicepresident van het Hof in zaak C-619/18 R (Commissie/Polen) d.d. 19 oktober 2018.

⁷ De internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam heeft op 4 oktober 2018 besloten de overlevering van een door Polen opgeëiste persoon te schorsen, totdat de Poolse justitiële autoriteiten een serie vragen over de recente hervormingen van de rechtspraak heeft beantwoord. In januari 2019 heeft de rechter opnieuw een serie Poolse overleveringsverzoeken geschorst.

⁸ Europees Parlement, Verslag over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, 4 juli 2019 (2017/2131(INL)). Het Europees Parlement stemde op 12 september 2019 in met dit rapport.

⁹ Information sheet of the Hungarian Government on the issues raised by the report on «a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded», 10 september 2018, beschikbaar op: <http://abouthungary.hu/media/DocumentsModell-file/1536582679-information-sheetsargentini-report.pdf>.

¹⁰ Volgens het verslag van de Raad Algemene Zaken van 19 februari 2019 heeft Nederland conform de motie van het lid Buitenweg c.s. (Kamerstuk 35 078, nr. 12), samen met acht andere lidstaten, gepleit voor het agenderen van een hoorzitting met Hongarije om langs die weg in dialoog te treden met de Hongaarse regering inzake de punten van zorg van het Europees Parlement. Hoewel er op dit moment dus nog geen meerderheid in de Raad bestaat, zal Nederland zich hiervoor met gelijkgezinde lidstaten hard blijven maken. Kamerstuk 21 501-02, nr. 1967.

Europese Hof van Justitie gestart tegen Hongarije wegens schending van het EU-recht die betrekking hebben op rechtsstatelijkheid. Zo werd 2017 werd een procedure gestart in verband met de nieuwe onderwijswetgeving, die met name de Central European University raakte. In juli 2018 werd een inbreukprocedure gestart in verband met de zogenaamde «Stop Soros»-wetgeving, die organisaties strafbaar stelt die hulp bieden bij de aanvraag van asiel of andersoortig verblijf in Hongarije.

B. Verslag van de commissie-activiteiten

In het navolgende wordt een beeld gegeven van de activiteiten die de commissie heeft ondernomen en de gezichtspunten die daarbij naar voren zijn gebracht.

Gesprek met de heer Timmermans, Eerste Vicepresident van de Europese Commissie

Op 9 februari 2019 sprak de commissie met de heer Frans Timmermans, Eerste Vicepresident van de Europese Commissie over het thema rechtsstatelijkheid in de Europese Unie. De heer Timmermans beziet de Europese rechtsorde die in de loop der jaren is opgebouwd als een gebouw bestaande uit drie poten: democratie, mensenrechten en rechtsstaat. Alle drie zijn essentieel en mogen niet tegen elkaar worden gebruikt. In een aantal lidstaten van de Europese Unie is op dit punt sprake van een achteruitgang, als partijen stellen dat het winnen van verkiezingen betekent dat zij daarmee zaken als democratie, rechterlijke organisatie en persvrijheid volledig kunnen controleren. Voor de Europese Unie is daarnaast van belang dat ontwikkelingen op deze terreinen tevens gevolgen kunnen hebben voor de interne markt, waarin nationale rechters een belangrijke rol spelen in de uniforme uitleg van het Europese recht en wederzijds vertrouwen in elkaars rechtstelsel onmisbaar is.

Tegen deze achtergrond is de Europese Commissie in december 2017 een artikel 7-procedure gestart tegen Polen. Tot nu toe hebben in de Raad Algemene Zaken drie hoorzittingen plaatsgevonden. Over sancties tegen Polen zal uiteindelijk moeten worden gestemd, maar dat is volgens de heer Timmermans niet de echte waarde van de procedure. Die zit vooral in de dialoog die plaatsvindt. Er bestaat in de Raad van oudsher de neiging om andere lidstaten niet te hard aan te spreken op thema's als rechtsstaat en democratie; dat begint echter te veranderen vanuit de gedachte dat niet alleen kandidaat-lidstaten moeten worden bevestigd op deze thema's, maar dat men ook elkaar moet kunnen aanspreken. Nederland speelt in deze dialoog een constructieve rol.

Op initiatief van het Europees Parlement is in september 2018 ook tegen Hongarije een artikel 7-procedure gestart. De Commissie steunt dit initiatief. Ten aanzien van de hervormingen in Hongarije koos de Europese Commissie steeds voor de weg van de inbreukprocedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. De ervaring leert dat uitspraken van het Hof worden uitgevoerd. Als de politieke dialoog niet werkt, kan dit volgens de heer Timmermans als een goed alternatief worden gezien in geval van schending van het Europese recht. Ook ten aanzien van Polen zijn inbreukprocedures gestart. Sommige procedures zijn nog in de fase van informatieverzameling, andere liggen al ter beoordeling bij het Hof. In Hongarije loopt nu een procedure rondom de nieuwe asielwetgeving, de onderwijswetgeving en de positie van niet-gouvernementele organisaties. Ten aanzien van Polen wordt gewezen op de recente voorlopige uitspraak van het Hof inzake de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters in het Hooggerechtshof. De Poolse regering heeft aangegeven deze hervorming terug te draaien.

Daarnaast is het volgens de heer Timmermans van groot belang om het maatschappelijk middenveld in de betreffende lidstaten actief te betrekken. Er kan uiteindelijk niets bereikt worden indien dit tegen de wens van de bevolking is. De ervaringen stemmen hoopvol. In Polen en Hongarije, maar ook in Roemenië ziet de heer Timmermans onder de bevolking steeds meer steun voor het Europese optreden, zelfs nadat de artikel 7-procedures zijn gestart. Lokale niet-gouvernementele organisaties verdienen actieve ondersteuning, niet alleen van de Europese Unie maar ook vanuit andere lidstaten.

Gesprek met vertegenwoordigers van de Raad van Europa

Op 13 februari 2019 sprak de commissie met de heer Kuijer, plaatsvervangend lid van de Venetië-commissie namens Nederland, en met de heer Esposito, uitvoerend secretaris van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO). Beide instellingen zijn onderdeel van de Raad van Europa en hebben de afgelopen jaren uitvoerig gerapporteerd over de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de lidstaten van de Raad van Europa, waaronder Polen en Hongarije.¹¹

De heer Martin Kuijer (Venetië-commissie) signaleert een tendens in verschillende lidstaten van de Raad van Europa van een winner takes all-mentaliteit. Kritische geluiden worden uitgesloten, de onafhankelijkheid van instituties zoals de rechter, de pers en het maatschappelijk middenveld wordt bedreigd. De aanvallen op de bestaande checks and balances zijn soms vrij direct: zo worden functionarissen bedreigd met ontslag, detentie of confiscatie. Veel andere maatregelen zijn op zichzelf vrij technisch, maar hebben in praktijk verregaande effecten. Wetgevende maatregelen rondom bijvoorbeeld de hervorming van de rechterlijke organisatie, zoals het stelsel van disciplinaire maatregelen of de pensioenleeftijd, gaan bovendien vaak gepaard met vijandige houding ten opzichte van deze instituties en andere instituties zoals de pers. Opeengevallen vacatures worden gevuld met loyale functionarissen. Daarnaast worden maatregelen genomen om onafhankelijke controle van overheidsorganen, bijvoorbeeld rondom corruptiebestrijding, te belemmeren. Ook valt op dat in Europa niet alleen good practices, maar ook bad practices worden overgenomen. De ontvangst van rapporten van de Venetië-commissie in de lidstaten in algemene zin is wisselend: wanneer het advies is aangevraagd door de lidstaat zelf, bestaat vaak een zekere bereidwilligheid om de aanbevelingen op te pakken, maar wanneer het initiatief vanuit een van de instituties van de Raad van Europa komt, is dat vaak anders. Toch wordt doorgaans wel medewerking verleend aan het onderzoek, wetende dat de rapporten ook door andere lidstaten worden gelezen. Ten aanzien van Polen is de Venetië-commissie bezig met een rapport over de financiering van niet-gouvernementele organisaties, dat in maart 2019 wordt verwacht. Verder is de Venetië-commissie kritisch over de maatregelen die in Hongarije hebben plaatsgevonden nadat het Europees Parlement tot de artikel 7-procedure besloot.

De heer Gianluca Esposito (GRECO) signaleert dat corruptie in bepaalde lidstaten van de Raad van Europa eerder toeneemt dan afneemt. Op rapporten van GRECO wordt door lidstaten wel gereageerd, maar echte veranderingen blijven in sommige landen uit. In die zin is sprake van een afnemende opvolging van de rapporten. Wat betreft Polen is duidelijk dat er een probleem is. Op zichzelf is er geen bezwaar tegen het aanpassen van regels rondom de rechterlijke macht, zoals de pensioenleeftijd, maar als het effect van hervormingen is dat grote aantallen rechters worden

¹¹ Zie bijlage voor een beknopt overzicht van de belangrijkste rapporten. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

vervangen dan ligt dat anders. Het gaat ook om het bestuur van het Hooggerechtshof en de gewone rechtbanken en de benoeming van rechters. Er is de laatste tijd wel beweging zichtbaar. Later dit jaar zal GRECO opnieuw rapporteren. Wat betreft Hongarije kan gesteld worden dat dit land altijd een model voor veel Midden- en Oost-Europese landen was. Nu is er onder meer sprake van twee Raden voor de rechtspraak, wat leidt tot onduidelijkheid. Hongarije heeft geen toestemming gegeven voor publicatie van het meest recente rapport van GRECO over Hongarije, iets wat tot voor kort alleen door Wit-Rusland stelselmatig werd geweigerd. Daarom kan over dit rapport niet worden gesproken. Alle andere lidstaten van de Raad van Europa publiceren de GRECO-rapporten. GRECO komt binnenkort met een rapport over de situatie in Malta. Verder zijn ook in Roemenië problemen; gewezen wordt op de transparantie van het wetgevingsproces en de benoeming van de officier van justitie belast met corruptiebestrijding.

Rondetafelgesprek Rechtsstatelijkheid in de Europese Unie

Op 14 februari 2019 vond het rondetafelgesprek over rechtsstatelijkheid in de Europese Unie plaats. Het rondetafelgesprek bestond uit drie panelen met als thema's: wetenschap, rechtspraak en maatschappelijk middenveld. Het programma, dat is vastgesteld door de commissie, is samengesteld op basis van een inventarisatie onder de fracties. De co-rapporteurs hebben bij de voorgestelde selectie van deelnemers rekening gehouden met de focus op Hongarije en Polen en hebben gestreefd naar een balans in de deelnemerslijst zodat de verschillende opvattingen ten aanzien van het onderwerp voor het voetlicht kunnen worden gebracht.

De door de deelnemers ingediende position papers zijn raadpleegbaar via de website van de Tweede Kamer.¹² Naar aanleiding van het rondetafelgesprek is door een aantal deelnemers nog informatie nagezonden.¹³

Eerste panel: wetenschap

In het eerste panel stelt dr. Petra Bard (ELTE School of Law, Hongarije en visiting professor, Central European University) dat verkiezingen in Hongarije weliswaar vrij, maar niet eerlijk zijn. Instituties als de rechterlijke macht, de ombudsman en het pluralistische medialandschap liggen onder vuur, waardoor de deliberatieve democratie verzwakt wordt. Ook andere instituties, zoals de Europese Unie en de wetenschappelijke wereld, worden vijandelijk bejegend. In Polen vinden vergelijkbare ontwikkelingen plaats, al hebben die een ander karakter. De Poolse regeringspartij PiS beschikt namelijk niet – zoals de Hongaarse Fidesz-partij gedurende een bepaald aantal jaren – over een tweederde meerderheid in het parlement die nodig is voor grondwetsherziening. De ontwikkelingen in beide landen hebben ervoor gezorgd dat het Europese beginsel van wederzijdse erkenning onder druk staat.

Prof. Rick Lawson (hoogleraar Europees recht, Universiteit Leiden) refereert allereerst aan het recente rapport «De wil van het volk» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, dat een bruikbaar kader biedt in deze discussie. Hij wijst er op dat er veel aandacht is voor in het oog springende zaken, zoals de hervorming van de rechterlijke organisatie in de genoemde landen, maar er vinden ook ontwikkelingen plaats die meer onder de radar blijven. Zo worden hervormingen doorgevoerd bij instituties zoals de Hongaarse Academie voor Wetenschap, het overheids-

¹² Rondetafelgesprek Rechtsstatelijkheid, 14 februari 2019

¹³ Dr. Bard, Prof. Pech en Amnesty International.

apparaat en het leger die buiten het zicht blijven. Instituties die in zekere zin onafhankelijk werden geacht, zijn dat niet langer. Dit heeft consequenties voor internationale samenwerking, bijvoorbeeld ten aanzien van de nationale veiligheid. Opvallend is dat de hervormingen tot nog toe tot weinig uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft geleid; waarden zoals academische vrijheid laten zich moeilijk vertalen naar inroepbare rechten en daarnaast is het Hof structureel overbelast. Lawson beveelt aan om het bieden van tegenwicht niet slechts over te laten aan internationale instituties zoals de EU en de Raad van Europa, maar ook via de nationale autoriteiten en diplomatieke kanalen. Er moeten coalities met welwillende landen worden gebouwd, contacten moeten worden gelegd en uitgewisseld en lokale organisaties verdienen steun.

Prof. Laurent Pech (hoogleraar Europees recht, Middlesex University Londen) beschrijft de rechtsstatelijke ontwikkelingen in Hongarije en Polen als «rule of law backsliding»: een rechtsstatelijke terugval, die moedwillig wordt gecreëerd en systematisch van aard is. Het begint met het winnen van verkiezingen, daarna wordt het constitutionele hof hervormd. Het uiteindelijke doel is om het bestaande stelsel te ondermijnen, waardoor tegenwichten worden uitgeschakeld. Deze tendens tekent zich ook af in andere lidstaten van de Europese Unie, zoals Roemenië en Bulgarije.

Dr. Jonathan Price (Junior Research Fellow, Aquinas Institute, Universiteit van Oxford) stelt de focus op Hongarije en Polen in de politieke en wetenschappelijke discussie over de rechtsstaat ter discussie. Hij wijst op rechtsstatelijke tekortkomingen in de Europese Unie, zoals in de maatregelen rondom de eurocrisis. Verder heeft het begrip rechtsstaat («rule of law») verschillende betekenissen in verschillende talen. In EU-documenten wordt dat onvoldoende erkend. Het heeft ertoe geleid dat er inmiddels teveel wordt gelezen in het begrip rechtsstaat. Daarnaast zullen we ons meer moeten verdiepen in andere stelsels om deze te kunnen begrijpen.

Dr. Anikó Raisz (Associate Professor, Universiteit van Miskolc, Hongarije) stelt dat er veel misinformatie over Hongarije bestaat. Het is de vraag wat met deze bijeenkomst wordt beoogd. Het is goed om een beter beeld te krijgen, maar niet gepast om een ander land de maat te nemen. Er bestaat geen eenvormige definitie van begrippen als rechtsstaat, democratie, rechterlijke onafhankelijkheid en persvrijheid. Er is altijd ruimte voor verbetering, maar de kern dient niet ter discussie te worden gesteld. Berichtgeving in de Nederlandse pers over Hongarije is niet gebalanceerd, er is geen ruimte voor het Hongaarse geluid. Informatie komt van secundaire bronnen, omdat men de Hongaarse taal niet machtig is. We moeten onze verschillen vreedzaam en verstandig bespreken in de Europese Unie. Dubbele standaarden moeten daarbij worden vermeden. De rapporten van de Venetië-commissie zijn gebaseerd op percepties.

In de gedachtewisseling die volgt, wordt onder meer verder gesproken over de definitie van rechtsstatelijkheid, de rol van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, de betekenis van de artikel 7-procedures en de lopende inbreukprocedures, en de doelstellingen van de hervormingen die in Polen en Hongarije plaatsvinden.

Tweede panel: rechtspraak

In het tweede panel¹⁴ geeft prof. Geert Corstens (oud-president Hoge Raad) aan dat de maatregelen die in Polen en Hongarije worden genomen om controle te krijgen over de rechterlijke macht, zoals het verlagen van de pensioenleeftijd, effectieve methoden zijn die ook door de nationaalsozialisten zijn toegepast. Corstens verwelkomt de recente interventie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de aankondiging van de Poolse regering dat deze uitspraak wordt opgevolgd. Zou dat niet gebeuren, dan staat het Europese rechtstelsel op instorten. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen in Polen nog steeds zorgelijk. Zo zijn er twee nieuwe kamers in het Hooggerechtshof gecreëerd, met nieuwe rechters. Hun benoeming is indirect in handen van de regeringspartij. Zij kunnen mogelijk de oude kamers overrulen. Het systeem van wederzijdse erkenning in de Europese Unie is dan ook in gevaar. Rechters moeten kunnen ingrijpen als burgers worden geconfronteerd met maatregelen van buitenlandse autoriteiten en hun rechten niet zijn gegarandeerd. Corstens wijst erop dat in Nederland de waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid op papier ook niet sterk zijn, maar er bestaat wel een sterke juridische cultuur. De cultuur is dus sterk, de structuren zijn zwak. In Polen bestaat een combinatie van zwakke cultuur en zwakke structuren en dat is gevaarlijk. Het is belangrijk om de dialoog aan te gaan: ontdek de onderliggende motieven, gevoelens en tradities zonder daarbij superieur over te komen. We moeten laten zien dat de rechtsstaat in West-Europa ook een lange totstandkoming heeft gekend. Corstens roept op om steun te verlenen aan voorstanders van rechtsstatelijke versterking, EU-procedures te steunen en rechtsstatelijkheid op te nemen in het meerjarig financieel kader.

De heer Kees Sterk (vice-voorzitter Raad voor de Rechtspraak en voorzitter van het Europees Netwerk van Raden voor de Rechtspraak ENCJ) geeft aan dat de ontwikkelingen in Polen en Hongarije nauwgezet gevolgd worden binnen de ENCJ. Er zijn veel contacten met leden van de Poolse raad en andere rechters. In Polen is de hervorming van de Raad voor de Rechtspraak (KRS) problematisch. Ook de positie van de Minister van Justitie is zorgelijk. ENCJ staat open voor hervormingen van de rechterlijke macht, maar hecht eraan dat deze hervormingen in overleg met rechtspraak zelf plaatsvinden. In Polen was dit niet het geval. De KRS staat nu onder controle van de regeringspartij. Dit heeft ertoe geleid dat de KRS door de ENCJ is geschorst als lid. De ENCJ gaan binnenkort naar Polen om over de disciplinaire maatregelen tegen rechters te spreken. Ook de ontwikkelingen rondom het Hooggerechtshof zijn zorgelijk. De KRS probeert grip te krijgen op gewone rechtbanken door regeringsgetrouwen te benoemen. De recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt weliswaar uitgevoerd, zo heeft de Poolse regering bevestigd, maar daarmee zijn de problemen niet voorbij. Wat betreft Hongarije speelt op dit moment een voorstel voor een nieuw stelsel van bestuursrechtspraak naar Frans model. Hoewel dit op zich denkbaar is, vormt het Hongaarse voorstel een gevaar voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Zo is de benoeming van deze rechters in handen van de Minister, terwijl normaliter sprake is van een exameneis en voordracht door de rechtspraak zelf. In de meeste landen wordt het stelsel van bestuursrecht-spraak, dat vaak los van de gewone rechterlijke macht tot ontwikkeling is gekomen, steeds meer geïntegreerd, terwijl Hongarije dit nu probeert te scheiden. De vraag is waarom. Verder is zorgelijk de positie van een tweede Hongaarse Raad voor de Rechtspraak, de NJO. De voorzitter wordt benoemd door het parlement, deze heeft sterke banden met de

¹⁴ De derde deelnemer aan dit panel, de heer Miklós Szánthó, Director, Center for Fundamental Rights in Boedapest, was helaas verhinderd.

premier. De vraag is hoe deze nieuwe Raad zich verhoudt tot de bestaande Raad. Wij krijgen daar geen duidelijke antwoorden op. De ENCJ gaat binnenkort naar Hongarije om over onafhankelijkheid van de rechtspraak te praten. Er zijn ook in andere landen zorgen over rechterlijke onafhankelijkheid, zoals Bulgarije, Roemenië, Malta en ook Spanje.

Derde panel: maatschappelijk middenveld

In het derde panel wees mevrouw Claire Algar (Director Global Operations, Amnesty International) op het recente rapport van Freedom House, dat Hongarije verplaatste van de categorie «free» naar «less free». Naast ondermijning van democratische instituties worden ook niet-gouvernementele organisaties aangepakt. Zo werd Amnesty International aangepakt omdat de organisatie illegale migranten zou helpen. De Central European University en Open Society Foundation hebben Hongarije inmiddels verlaten. Er is wetgeving geïntroduceerd die hulp aan migranten strafbaar stelt, er zijn strenge regels over buitenlandse financiering van niet-gouvernementele organisaties en er is belastingwetgeving op komst voor ngo's die migranten ondersteunen. De introductie van nieuwe bestuurlijke rechtbanken is problematisch. In Polen is naast de hervormingen van de rechtspraak ook het vijandige klimaat waarin rechters moeten functioneren problematisch. Amnesty heeft daarover rapporten uitgebracht. Ook de vrijheid van vereniging en van vergadering staat onder druk. Zo leidden aanvallen op demonstraties van vrouwenrechtenbewegingen aanvankelijk niet tot vervolging van de daders, maar van slachtoffers. Amnesty International roept staten op om mensenrechten in deze landen actief te beschermen en dit niet alleen over te laten aan niet-gouvernementele organisaties.

Mevrouw Marta Pardavi (Co-chair, Hongaars Helsinki-comité) verwelkomt de belangstelling van het Nederlandse parlement in de rechtsstatelijke ontwikkelingen in Hongarije. Zij betreurt het annuleren van het werkbezoek van de commissie aan Hongarije en ziet een parallel met de recente, niet eerder vertoonde weigering van de Hongaarse autoriteiten om VN-experts toe te laten tot de transitzones voor migranten aan de Hongaarse grens. De ernst van de situatie kan worden geïllustreerd met een recente uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat Hongarije opdroeg te stoppen met het onthouden van voldoende voedsel aan volwassen migranten in de transitzones. De wetgeving die hulp aan migranten strafbaar stelt is onaanvaardbaar. Als wij als organisatie over deze zaken spreken in het openbaar kan dat vanaf komende zomer leiden tot vervolging en extra belastingen. Niet-gouvernementele organisaties zijn onmisbaar om misstanden voor de rechter te brengen en bewijsmateriaal te verzamelen. Zij verdienen daarom financiële en politieke steun. Lidstaten zouden zich verder actief moeten aansluiten bij de lopende inbreukprocedures van de Europese Commissie tegen Hongarije.

Dr. Israel Butler (Head of Advocacy, Civil Liberties Union for Europe) bespreekt de toepassing van de EU-instrumenten in reactie op de rechtsstatelijke ontwikkelingen in verschillende lidstaten. Hij stelt dat de EU haar instrumenten nog niet volledig heeft benut. Probleem van de bestaande instrumenten is tegelijkertijd dat deze niet zijn toegerust op de situatie waarin regeringen de rechtsstaat systematisch ondermijnen. De EU heeft daarom nieuwe instrumenten nodig, die het probleem van politieke selectiviteit zouden wegnemen. Er moet een meer permanent stelsel van review van rechtsstatelijkheid worden gecreëerd. De Europese Commissie werkt daar op dit moment aan. Daarnaast dient rechtsstatelijkheid conditioneel te worden voor het ontvangen van EU-fondsen, zoals nu wordt besproken in het kader van het nieuwe meerjarig financieel

kader. Tenslotte is investeren in grassroots-bewegingen in landen waar de rechtsstaat onder druk staat volgens de heer Butler van belang, aangezien overheden het maatschappelijk middenveld daar aan banden leggen. Niet-gouvernementele organisaties moeten daarbij niet als onderaannemers worden gezien, zoals in het huidige plan van de Europese Commissie. Vanuit het Europees Parlement worden pogingen ondernomen om dit aan te passen, dit verdient steun in de Raad.

Dr. László Marác (senior-docent en onderzoeker, Universiteit van Amsterdam) wijst erop dat het van belang is om de taal van een land te spreken om de feiten goed in beeld te kunnen krijgen. Hij stelt dat veel gegevens over Hongarije eenzijdig zijn. De Nederlandse pers neemt dat over en herhaalt vooral soundbites. Bepaalde termen, zoals illiberale democratie, worden uit hun context gehaald. De hervormingen van de Hongaarse Grondwet zijn op democratische wijze tot stand gekomen. Het rapport van het Europees Parlement over de situatie in Hongarije is een gemiste kans en voldoet niet aan wetenschappelijke standaarden. Veel zaken die daarin worden aangehaald zijn verouderd. Verder wijst de heer Marác erop dat de Central European University in Boedapest nog steeds operationeel is. Een dergelijke universiteit zou onder Nederlands recht niet kunnen functioneren. Er zijn vooral geopolitieke redenen waarom Hongarije op deze manier wordt benaderd. Het is van belang dat de feiten op tafel komen; daarom is het goed dat het Nederlandse parlement hier nu aan werkt. Daarbij moet bedacht worden dat het Hongaarse rechtssysteem altijd geïnspireerd is geweest op andere, westerse rechtssystemen. De vraag is hoe nu verder. Het initiatief van de heer Timmermans voor een review systeem in Europa verdient volgens de heer Marác steun.

Werkbezoek aan Polen

Op 22 en 23 februari 2019 bracht een delegatie van de commissie een werkbezoek aan Warschau, Polen. De delegatie bestond uit de leden Veldman (VVD, voorzitter en delegatieleider), Van Dam (CDA), Van Ojik (GroenLinks), Van der Graaf (ChristenUnie) en Bisschop (SGP). Doel van het bezoek was om een beter beeld te krijgen van de hervormingen die in Polen plaatsvinden, tegen de achtergrond van de aandacht van de commissie voor de rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Europese Unie. In het programma dat is opgesteld met behulp van de Nederlandse ambassade in Warschau die op verzoek van de commissie ambtelijke bijstand heeft verleend, is gestreefd naar een balans tussen verschillende gezichtspunten waarbij met zowel voor- als tegenstanders van de hervormingen wordt gesproken.

Tijdens het werkbezoek zijn van gesprekspartners diverse rapporten en andere stukken ontvangen. Deze zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.¹⁵

Ontmoeting met leden van de Sejm

Het werkbezoek begon op vrijdag 22 februari 2019 met een ontmoeting met leden van de commissie voor EU-zaken van de Sejm, het Poolse Lagerhuis. Bij het gesprek waren zowel leden van de regeringspartij PiS als leden van de oppositie aanwezig. De delegatie werd welkom geheten door mevrouw Kloc, voorzitter van de commissie EU-zaken. Bij deze ontmoeting was tevens de heer Piotrowicz, voorzitter van de commissie Justitie en Mensenrechten van de Sejm, uitgenodigd aangezien deze commissie de wetgeving rondom de rechterlijke organisatie behandelt. In het gesprek met de delegatie werden de justitiële hervormingen die sinds 2015 zijn doorgevoerd toegelicht en werden verschillende standpunten en

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

invalshoeken naar voren gebracht. Achtergrond van de hervormingen, zo werd aangegeven, is dat na de omwenteling in 1989 alle staatsinstellingen zijn hervormd behalve de rechterlijke macht. De regeringspartij heeft in de verkiezingscampagne beloofd de hervormingen die door eerdere regeringen niet werden uitgevoerd, op te pakken. Het rechterlijk apparaat in Polen is omvangrijk; de uitgaven zijn het hoogst van Europa. Tegelijkertijd werd aangegeven dat er veel ontevredenheid is onder de bevolking over het rechterlijk systeem, bijvoorbeeld door de lange procedures.

Er werd onder meer gesproken over het belang van onafhankelijkheid van rechters. De benoeming van rechters gebeurt in Polen door de Raad van de Rechtspraak. Een dergelijke raad komt in de helft van de EU-lidstaten voor, zo werd aangegeven, zij worden op verschillende manieren samengesteld en hebben verschillende competenties. Daarbij werd aan de ene kant benadrukt dat de samenstelling van deze raad in Polen volledig in overeenstemming zijn met de Grondwet. Kandidaten die door het parlement worden voorgesteld worden gekozen door drievijfde van de leden van de Sejm, waardoor dus de steun van de oppositie nodig is. Er werd tevens op gewezen dat alle hervormingen langs democratische weg tot stand zijn gekomen. Daar tegenover werd gesteld dat de Raad voor de Rechtspraak juist volledig is gepolitiseerd. Verreweg de meeste nieuw gekozen leden zouden op meerdere manieren gelieerd zijn aan de Minister van Justitie, zowel langs partijlijnen als op persoonlijk vlak. De Grondwet zou de afgelopen jaren meerdere keren geschonden zijn en de scheiding van machten is op vele plekken onzichtbaar geworden. Veranderingen kunnen aan het Constitutionele Hof worden voorgelegd, maar die instelling zou niet langer onafhankelijk zijn. Er werd ook gewezen op de publieke campagne die is gestart tegen de rechterlijke macht, waarbij billboards worden geplaatst over disciplinaire overtredingen van rechters die jaren geleden speelden met de bedoeling de rechterlijke macht als geheel aan te vallen. Een andere invalshoek die naar voren kwam is dat de dagelijkse rechtspraak weliswaar niet in gevaar is, maar het imago van de rechtspraak wel wordt ondermijnd wat effect heeft op het vertrouwen in de rechterlijke macht.

Gesprekken op het Ministerie van Justitie en in de Kanselarij van de Minister-President

Op het Ministerie van Justitie had de delegatie een ontmoeting met onderstaatssecretaris Piebiak van Justitie en een aantal van zijn medewerkers. De interesse van de delegatie in de hervormingen in Polen werd verwelkomt en er was ook belangstelling voor de ontwikkelingen in Nederland en in andere lidstaten van de EU. De hervormingen van de rechterlijke macht in Polen zijn het gevolg van de verkiezingsbeloften die de regerende coalitie heeft gedaan en zijn nog niet afgerond. De vraag is hoe het begrip rechtsstatelijkheid (rule of law) moet worden gedefinieerd en of voor alle lidstaten gemeenschappelijke randvoorwaarden omtrent rechtsstatelijkheid vast te stellen zijn. Gesproken werd over de noodzaak van de hervormingen, het lage vertrouwen van het publiek in de rechtspraak in Polen en de perceptie dat het een autonoom functionerende groep betreft die onvoldoende naar de belangen van de burger kijkt. Verder werd gesproken over de hervorming van de Raad voor de Rechtspraak, waarbij naar het Spaanse model is gekeken. Ook de rol van de regering in het disciplinaire stelsel kwam aan de orde. Verder was er aandacht voor het politieke karakter van de artikel 7-procedure.

In de Kanselarij van de Minister-President had de delegatie vervolgens een ontmoeting met directeur Jablonski en zijn medewerkers. Daarbij werd allereerst gesproken over het white paper van de Poolse regering, dat in maart 2018 verscheen naar aanleiding van het gemotiveerde

voorstel van de Europese Commissie waarmee de artikel 7-procedure werd ingeleid, en de vervolgstappen die zijn gezet. Aan de orde kwam het belang van het waarborgen van rechtsstatelijkheid en de bescherming van fundamentele rechten en de noodzaak om daarbij hervormingen door te voeren, mede gelet op het communistische verleden van Polen. Ook andere lidstaten hebben hiermee te maken gehad. Er was aandacht voor het politiek karakter van de discussie en de rol van percepties ten opzichte van feiten. Verder werd onder meer gesproken over de hervorming van het disciplinaire stelsel en van de Raad voor de Rechtspraak.

Ontmoeting met niet-gouvernementele organisaties

In de Nederlandse ambassade had de delegatie ontmoetingen met diverse Poolse niet-gouvernementele organisaties en denktanks op het terrein van rechtsstatelijkheid. In het gesprek kwamen verschillende gezichtspunten naar voren. Zo werd enerzijds gewezen op de primaire doelstellingen bij de hervormingen in Polen: het belang van een grotere parlementaire rol in de benoeming van rechters, wat tot uiting komt in de hervorming van de Raad voor de Rechtspraak. Gewezen werd daarbij op parallellen met het Duitse stelsel. Daarnaast werd aangegeven dat veel rechters in de praktijk niet effectief zijn en dat sommigen een kwalijke rol gespeeld hebben in het communistische verleden. Een andere hervorming is dat rechtszaken niet meer door rechtbankpresidenten, maar op basis van een geautomatiseerd systeem worden toegewezen aan rechters. Daarbij werd tevens aangegeven dat de overgrote meerderheid van de Poolse rechters vóór 2015, toen de huidige regering aantrad, is benoemd.

Daar tegenover werd gesteld dat de rechterlijke organisatie inderdaad toe was aan hervorming, maar de genomen maatregelen volstrekt onaanvaardbaar zijn omdat het gezag van de rechtspraak wordt ondermijnd en er sprake is van politiek toezicht. De situatie in Polen werd daarbij bestempeld als slechter dan een jaar geleden, toen de artikel 7-procedure van start ging. De verlaging van de pensioenleeftijd van rechters in het Hoogerechtshof is dan wel teruggedraaid naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, de andere klachten die de Europese Commissie formuleerde zijn nog steeds actueel. Er werden ook zorgen geuit over de opzet van de nieuwe kamer in het Hoogerechtshof die zich met disciplinaire zaken bezig gaat houden. De claim dat 80 procent van de bevolking achter de hervormingen staat stond ter discussie, waarbij tevens werd aangegeven dat het vertrouwen in de rechtspraak in Polen hoger is dan het vertrouwen in regering en parlement. Ook werd betwijfeld of de hervormingen die de regering heeft doorgevoerd de werkelijke problemen adresseren, zoals de lengte van procedures en de toegang tot rechtsbijstand. De Raad voor de Rechtspraak is gepolitiseerd. Ook werd gewezen op de smadelijke bejegening van rechters in de media, die ook de privésfeer raken. De geautomatiseerde toewijzing van zaken gebeurt op basis van een algoritme dat niet gepubliceerd is.

In de residentie van de Nederlandse ambassadeur had de delegatie een diner, aangeboden door de ambassadeur de heer Van Dartel. Met diverse Poolse gasten uit de wereld van de rechtspraak werd verder gesproken over de hervormingen. Daarbij kwam onder meer de relatie tussen rechtspraak en politiek, de positie van de Poolse rechtsstaat in de Europese Unie, en de gevolgen van de gemaakte keuzes voor individuele rechters en officieren van justitie aan de orde.

Brunchgesprek over het medialandschap

Op zaterdagochtend 23 februari 2019 had de delegatie in de residentie allereerst een uitwisseling van ervaringen met de Nederlandse ambassadeur. Het bezoek werd vervolgens afgesloten met een brunchgesprek met diverse gasten over het Poolse medialandschap. Hierin was onder meer aandacht voor de hervormingen bij de Poolse publieke omroep. Zo benoemt de Minister van Financiën nu de raad van bestuur. Daarnaast worden door de regering directe financiële investeringen in de omroep gedaan, omdat het bestaande systeem van kijk- en luistergeld niet functioneert. De Poolse publieke omroep heeft vergeleken met andere Oost-Europese lidstaten een relatief groot marktaandeel. Recent onderzoek suggereert dat de verkiezingsberichtgeving over de oppositie in hoge mate negatief is. Aan de andere kant werd er onder meer erop gewezen dat het marktaandeel van de publieke omroep niet moet worden overschat, gelet op de positie van private mediabedrijven en populaire nieuwssites. Daartoe behoren ook regeringskritische media. Er kan in algemene zin gesproken worden van een sterke polarisatie in het medialandschap, waardoor het de vraag is of de gevestigde mediakanalen door het publiek worden gezien als bronnen van onafhankelijke berichtgeving.