

DE FUNDAMENTELE WAARDEN VAN DE EUROPESE UNIE

EEN ANALYSE VAN DE AFDWINGING VAN DE DEMOCRATIE EN
RECHTSSTAAT DOOR DE EUROPESE UNIE TEN AANZIEN VAN
LIDSTATEN, KANDIDAAT-LIDSTATEN EN ENB-PARTNERS

Ayana Dootalieva

Studentennummer: 01301231

Promotor: Prof. dr. Inge Govaere

Commissaris: Mevr. Femke Gremmelprez

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de rechten

Academiejaar: 2017 - 2018

DANKWOORD

In de derde bachelor maakte ik voor het eerst kennis met het Europees recht en ik was vrijwel onmiddellijk geboeid door de materie. Tijdens mijn masteropleiding heb ik mijn curriculum voor het overgrote deel dan ook ingevuld met Europeesrechtelijke vakken en mijn keuze voor een masterproefonderwerp was ook snel gemaakt. Ik wou mijn interesse voor de inzet van de EU voor de bevordering van de democratie en rechtsstaat combineren met mijn nieuwsgierigheid naar de effectiviteit ervan. Dit betreft echter een zeer ruim onderzoeksveld waardoor ik mijn onderzoek regelmatig heb moeten bijsturen. Bij deze zou ik mijn promotor, Prof. dr. Inge Govaere, willen bedanken voor haar begeleiding bij de afbakening van dit onderzoek, voor het aanreiken van nieuwe invalshoeken en voor haar enthousiasme voor dit onderwerp. Verder wens ik mijn commissaris, Mevr. Femke Gremmelprez, te bedanken voor haar opbouwende feedback, inhoudelijke bijsturing van dit onderzoek en bemoedigende woorden; haar begeleiding was onontbeerlijk voor de goede afloop van deze verhandeling.

Verder wil ik mijn familie bedanken voor hun vertrouwen in mij en voor hun steun tijdens mijn opleiding. Daarnaast wil ik mijn vrienden bedanken voor hun vriendschap (en luisterend oor tijdens het schrijven van deze masterproef).

Mijn grootste dank gaat uit naar mijn moeder.

Met dit voorwoord sluit ik mijn onderzoek naar de fundamentele waarden van de Europese Unie af. Ik hoop dat de lezer mijn passie voor dit onderwerp tussen de regels door kan lezen.

Ayana Dootalieva

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ASDJP	Associação Sindical dos Juízes Portugueses
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
ENB	Europees Nabuurschapsbeleid
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EVP	Europese Volkspartij
EU	Europese Unie
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
HGEU	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
IBA	International Bar Association
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
PSO	Partnerschaps-en Samenwerkingsovereenkomst
VEU	Vedrag betreffende de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WHO	Wereldhandelsorganisatie

INHOUDSTAFEL

DEEL I. INLEIDING.....	1
1. Probleemstelling	1
2. Belang van gemeenschappelijke fundamentele waarden.....	4
2.1. Voor het externe optreden van de EU	4
2.2. Tussen lidstaten	5
2.3. Op individueel vlak	6
3. Afbakening van het onderzoek	7
DEEL II. INTERN - DE AFDWINGING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN LIDSTATEN	9
Hoofdstuk 1. Algemeen	9
1.1. 'Waarden': een juridisch begrip	9
1.2. Bevoegdheid.....	9
Hoofdstuk 2: Politiek - Art. 7 VEU	11
2.1. Achtergrond.....	11
2.2. Effectiviteit van art. 7 VEU.....	12
2.2.1 Art. 7 (1) VEU: Het waarschuwingsmechanisme	12
2.2.1.1. Doel: dialoog tussen EU-instellingen en de lidstaat	12
2.2.1.2. Notie van “een duidelijk gevaar voor een ernstige schending”	13
2.2.1.3. Een nucleaire optie?	13
2.2.2. Art. 7 (2) VEU: Het sanctiemechanisme	15
2.2.2.1. Drempel: unanimiteit in de Raad	15
2.2.2.2. Notie “ernstige en voortdurende schending” – <i>Case Oostenrijk</i>	15
2.2.3. Art. 7 (3) VEU: De sanctie	18
2.2.3.1. Soorten sancties	18
2.2.3.2. Wijziging/ beëindiging sancties	19
2.2.3.3. Gevolg: aantasting wederzijds vertrouwen.....	19
2.3. EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat – <i>Case Polen</i>	20
2.3.1. Fase 1: De evaluatie van de Commissie	22

2.3.2. Fase 2: De aanbeveling van de Commissie	24
2.3.3. Fase 3: <i>Follow-up</i> van de aanbeveling van de Commissie.....	25
2.4. Verhouding art. 7 VEU-EU-kader	26
Hoofdstuk 3: Juridisch – Art. 258 VWEU: De inbreukprocedure.....	27
3.1. Occasionele miskenningen van verdragsbepalingen – <i>Case Hongarije</i>	27
3.1.1. Commissie/ Hongarije	27
3.1.2. De rechterlijke onafhankelijkheid	28
3.1.2.1. Zaak C-286/12: Commissie/ Hongarije	28
3.1.2.1.1. Achtergrond	28
3.1.2.1.2. Uitvoeringsmaatregelen	30
3.1.2.1.2.1. Maatstaf van de Commissie: individueel herstel	30
3.1.2.1.2.2. Vereiste maatstaf: systematisch herstel	31
3.1.3. Verband met het EU-recht.....	32
3.2. Systematische miskenningen van verdragsbepalingen	33
3.2.1. De “systematische inbreukprocedure”.....	33
3.2.1.1. Bundeling individuele inbreuken.....	33
3.2.1.2. Afdwinging	34
3.2.2. Aanzet door het HvJ?	35
3.2.2.1. Zaak C-64/16: Associação Sindical dos Juizes Portugueses/ Tribunal de Contas	35
3.2.2.1.1. Achtergrond	35
3.2.2.1.2. Verplichting: waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid	36
3.2.2.1.3. Controle op zuiver interne aangelegenheden?.....	37
Hoofdstuk 4. Verhouding Art. 7 VEU - Art. 258 VWEU	39
Hoofdstuk 5. Conclusie.....	40
DEEL III. EXTERN - DE BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN DERDE LANDEN.....	42
DEEL III.1. DE BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN KANDIDAAT-LIDSTATEN.....	42
Hoofdstuk 1. Inleiding	42

1.1.	Bevoegdheid	42
1.2.	De vijfde uitbreidingsronde	42
Hoofdstuk 2. Politieke conditionaliteit		43
2.1.	Evolutie	43
2.2.	Politieke criteria van Kopenhagen	44
2.2.1.	Effectiviteit van politieke conditionaliteit: Het <i>external incentives model</i>	45
2.2.1.1.	Bepaalbaarheid van de voorwaarden	46
2.2.1.2.	Grootte van voordelen en snelheid van toekenning	48
2.2.1.3.	Credibiliteit van conditionaliteit	49
2.2.1.4.	Adaptatiekosten en tegenkanting	50
2.3.	Instrumenten ter bevordering van de politieke criteria	51
Hoofdstuk 3. Juridische conditionaliteit		54
3.1.	Inleiding	54
3.1.1.	De overname, uitvoering en handhaving... ..	54
3.1.2.	...van het <i>acquis communautaire</i>	55
3.2.	Effectiviteit van het juridische criterium van Kopenhagen.....	55
3.2.1.	Beperkt <i>acquis</i> inzake democratie en rechtsstaat	56
3.2.2.	‘Vorm zonder inhoud’: oppervlakkige institutionalisering van de rechtsstaat	57
Hoofdstuk 4. Verhouding juridische conditionaliteit – politieke conditionaliteit		58
4.1.	De rol van het <i>acquis</i> in de keuze van politieke instrumenten	58
4.2.	Effectiviteit van instrumenten gekozen op basis van het <i>acquis</i>	59
Hoofdstuk 5. Conclusie.....		60
DEEL III.2. DE BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN ENB-PARTNERS		61
Hoofdstuk 1. Inleiding		61
1.1.	Bevoegdheid.....	61
1.2.	Het Europees Nabuurschapsbeleid.....	61
1.2.1.	Doelstelling	62

1.2.2. Evolutie	62
Hoofdstuk 2. Politiek - conditionaliteit.....	63
2.1. Geïnspireerd op de uitbreiding.....	63
2.2. Differentiatie	64
2.3. De effectiviteit van conditionaliteit: Het <i>external incentives model</i>	65
2.3.1. Omvang van voordelen en snelheid van toekenning.....	65
2.3.2. Bepaalbaarheid van de voorwaarden.....	66
2.3.3. Credibiliteit van conditionaliteit.....	67
2.3.4. Adaptatiekosten	67
Hoofdstuk 3. Juridisch - wetgevingsharmonisatie	67
3.1. Evolutie	67
3.2. Effectiviteit van wetgevingsharmonisatie - <i>Case Oekraïne</i>	69
Hoofdstuk 4. Conclusie.....	72
DEEL IV. BESLUIT.....	73
DEEL V. BIBLIOGRAFIE.....	77

DEEL I. INLEIDING

1. Probleemstelling

De Europese Unie (hierna: EU) is volgens art. 2 VEU gevestigd op bepaalde waarden die aan alle lidstaten gemeenschappelijk zijn, zijnde eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Lidstaten worden eveneens geacht gekenmerkt te worden door een samenleving van pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Van oorspronkelijke lidstaten en lidstaten toetreden vóór 2004 werd aangenomen dat ze de verplichtingen uit de Verdragen wel zouden naleven. Met het vooruitzicht op de 'big bang' uitbreiding van 2004 kwam de noodzaak om in een vangnet te voorzien ter bescherming van Europese fundamentele waarden.¹ Bijgevolg werd art. 7 VEU opgenomen in het Verdrag van Amsterdam en aangepast in het Verdrag van Nice.² Art. 7 VEU voorziet nu in een waarschuwingsmechanisme in het geval van gevaar voor een ernstige schending van art. 2 VEU, en in een sanctiemechanisme bij een ernstige en voortdurende schending van art. 2 VEU.³ Naast dit instrument dat vooral politiek van aard is, voorziet het VWEU in de artikelen 258 tot en met 260 in een juridische inbreukprocedure voor het Hof van Justitie (hierna: HvJ), die tegen lidstaten kan worden ingesteld naar aanleiding van de miskenning van bepalingen uit de Verdragen.

Recente ontwikkelingen in landen zoals Oostenrijk, Hongarije en Polen hebben duidelijk gemaakt dat de naleving van art. 2 VEU niet vanzelfsprekend is. De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft eind 2017 voor de eerste keer het mechanisme van art. 7 VEU geactiveerd ten aanzien van Polen door de Europese Raad te verzoeken om krachtens art. 7(1) VEU te besluiten dat er een “duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in art. 2 VEU bedoelde waarden” door Polen.⁴ Ervoor werd vanuit de Europese instellingen twee keer gedreigd om art. 7 VEU te activeren, de eerste keer in 2000 toen de extreemrechtse politieke partij FPÖ in de Oostenrijkse regering kwam, en in 2013 naar aanleiding van een

¹ K. MARGARITIS, "Some thoughts on the interrelation of art. 7 TEU with the EU Fundamental Rights Agency", *Persp. Bus. L.J.* 2013, 144- 145.

² *Ibid.*

³ B. BUGARIC, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 83.

⁴ Persbericht van de Europese Commissie van 20 december 2017 - "Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland".

reeks gebeurtenissen die de rechtsstaat in Hongarije hebben uitgehold.⁵ In beide gevallen werd de procedure van art. 7 VEU echter niet opgestart. In het geval van Hongarije was er te weinig politieke draagkracht om art. 2 VEU hardhandig af te dwingen, en Oostenrijk werd gestraft door middel van diplomatieke sancties omdat de toepassing van art. 7 VEU niet haalbaar bleek te zijn.⁶

Toen er in Hongarije rond 2013 allerlei gebeurtenissen plaatsvonden die in strijd waren met art. 2 VEU, heeft de Commissie drie inbreukprocedures tegen dit lidstaat ingesteld. Een ervan werd ingesteld naar aanleiding van een grondwetswijziging die de pensioenleeftijd voor rechters verlaagde, wat volgens de Commissie in strijd was met het verbod op discriminatie op basis van leeftijd.⁷ Hoewel de Commissie goed onderbouwde argumenten naar voren bracht, en het HvJ deze grondwetswijziging ook erkende als een directe discriminatie op basis van leeftijd, was het HvJ toch niet overtuigd van een systematische inbreuk op de rechterlijke onafhankelijkheid.⁸

Het verleden heeft aangetoond dat een bepaalde ontwikkeling extreem van aard moet zijn alvorens er gedreigd kan worden met de activering van art. 7 VEU. In sommige lidstaten, zoals bijvoorbeeld in Nederland, België of het Verenigd Koninkrijk, deden er zich recent situaties voor die weliswaar geen flagrante schending uitmaakten van art. 2 VEU, maar zich toch ergens in een grijze zone bevinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitspraken van politici die de rechtsstaat ondermijnen, of die niet goed ontvangen worden door personen die tot een minderheidsgroep behoren. Er kan de vraag worden gesteld of het toereikend, of zelfs wenselijk, is om ook in deze gevallen art. 7 VEU te activeren.

Het zijn overigens niet enkel lidstaten die deze waarden moeten naleven. Art. 49 VEU bepaalt namelijk dat elke Europese staat die de in artikel 2 VEU bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken om lid te worden van de EU. Kandidaat-lidstaten moeten vóór hun toetreding het volledige *acquis communautaire* implementeren, maar het *acquis* op zich kan er niet voor zorgen dat ze eveneens de waarden

⁵ Naar aanleiding van interne politieke ontwikkelingen en grondwetswijzigingen werd oa. de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bedreigd, kwamen universiteiten onder toezicht van de regering, werd de erkenning van religieuze groepen afhankelijk gemaakt van hun medewerking met de regering en werd de bescherming van mensenrechten in het algemeen afgezwakt.; B. BUGARIC, " Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 88-91.

⁶ *Ibid.*

⁷ Arrest van 6 november 2012, *Commissie/ Hongarije*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

⁸ Arrest van 6 november 2012, *Commissie/ Hongarije*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687, par.80; B. BUGARIC, " Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 85.

van art. 2 VEU zouden aannemen. Bijgevolg werden onder andere de politieke criteria van Kopenhagen ontwikkeld op basis van conditionaliteit, die voornamelijk bij de uitbreiding van de Unie naar het Oosten werden aangewend om toenmalige kandidaat-lidstaten aan te moedigen om structurele hervormingen door te voeren. Dit instrument was geschikt om kandidaten aan te zetten tot binnenlandse hervormingen zolang de toetreding tot de EU op het spel stond, maar na hun toetreding verdween ook het machtsonevenwicht dat het voor de EU mogelijk maakte om art. 2 VEU ten aanzien van kandidaten uit te dragen.⁹

De interne situatie staat in contrast met het beeld dat de EU naar de buitenwereld wil projecteren. De EU treedt in haar buitenlandse beleid op met een eigen onafhankelijke identiteit, die gebaseerd is op bepaalde ethische waarden.¹⁰ Aangezien de Unie geen militaire grootmacht is, heeft haar internationale identiteit eerder een normatieve basis.¹¹ Art. 21 VEU kent de mogelijkheid toe om deze identiteit uit te dragen door middel van het Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB).¹² Met het promoten van haar ethische waarden ten aanzien van derde landen, zou de EU tot doel hebben om haar ervaring met het sluiten van compromissen en verzoeningen ook te delen met anderen. De Unie voelt dus een zekere verantwoordelijkheid naar derde landen toe omwille van haar politieke en economische macht.¹³

Omdat de veiligheid van de EU mede afhankelijk is van ontwikkelingen in naburige landen, voorziet art. 8 VEU in de mogelijkheid om bijzondere betrekkingen aan te gaan met naburige landen, die gebaseerd zijn op waarden omschreven in art. 2 VEU. Buurlanden die zich ertoe verbinden om Europese fundamentele waarden na te leven kunnen rekenen op een diepere integratie met de EU. Om de stabiliteit en veiligheid in naburige landen te versterken, heeft de EU door middel van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) bepaalde instrumenten ingezet, die overigens niet veel verschillen van deze die gebruikt werden tijdens de uitbreiding van de Unie naar het Oosten.¹⁴

⁹ K.E. SMITH, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", *Eur Foreign Aff Rev* 1998, 260.

¹⁰ U. KHALIQ, *Ethical dimensions of the foreign policy of the European Union: a legal appraisal*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2008, 7-10.

¹¹ A. HAGLUND-MORRISSEY, "EU Value Promotion and the European Neighborhood Policy", *Southeastern Europe* 2007, 40.

¹² U. KHALIQ, *Ethical dimensions of the foreign policy of the European Union: a legal appraisal*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2008, 83.

¹³ *Ibid.*, 10- 11.

¹⁴ N. GHAZARYAN, *The European neighbourhood policy and the democratic values of the EU: a legal analysis*, Oxford, Hart, 2014, 25.; O. MOCANU, "Brief Overview on the Conditionality in the European Neighbourhood Policy", *Romanian J. Eur. Aff.* 2010, 45.

Er kunnen dus vragen rijzen over de consistentie van de interne situatie met het beeld dat de EU naar de buitenwereld projecteert. Alvorens er voorstellen kunnen worden gedaan om enige vormen van inconsistentie te remediëren, moet onderzoek worden gedaan naar de effectiviteit van reeds bestaande afdwingingsmechanismen van art. 2 VEU ten aanzien van eigen lidstaten en derde landen. In deze verhandeling zullen de volgende vragen worden beantwoord: In hoeverre kunnen de Europese fundamentele waarden zoals vervat in art. 2 VEU worden afgedwongen ten aanzien van lidstaten en in hoeverre kunnen ze worden bevorderd ten aanzien van kandidaat-lidstaten en derde landen, zowel op politiek als op juridisch vlak? Deze vraag kan verder worden opgedeeld in de deelvragen: Is art. 7 VEU toereikend voor de afdwinging van de democratie en rechtsstaat ten aanzien van lidstaten? Wat is de rol van de inbreukprocedure van artt. 258- 260 VWEU bij conflicten rond art. 2 VEU? Zijn de instrumenten die voorhanden zijn om Europese fundamentele waarden af te dwingen ten aanzien van kandidaat-lidstaten doeltreffend? Is de implementatie van het *acquis communautaire* toereikend om kandidaat-lidstaten de democratie en het rechtsstaatsbeginsel te doen naleven? Zijn de instrumenten in het Europees Nabuurschapsbeleid toereikend voor de bevordering van de democratie en het rechtsstaatsbeginsel bij naburige landen? En is de techniek van wetgevingsharmonisatie doeltreffend voor de bevordering van art. 2 VEU?

2. Belang van gemeenschappelijke fundamentele waarden

Het belang van dit onderzoek hangt samen met het belang van de gemeenschappelijke fundamentele waarden van de EU. Dit belang kan op drie vlakken onderscheiden worden, namelijk op het vlak van het externe optreden van de EU, tussen de lidstaten onderling en op individueel vlak.

2.1. Voor het externe optreden van de EU

Tijdens de Koude Oorlog beseften de lidstaten van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (hierna: EEG) dat ze elk afzonderlijk weinig konden betekenen op het internationale toneel. Bijgevolg werd op het vlak van de EEG besloten om iets te ondernemen. In 1973 werd een verklaring gepubliceerd van de toen nog negen lidstaten waarbij ze het concept van de Europese identiteit in hun gemeenschappelijke buitenlandse betrekkingen introduceren.¹⁵

¹⁵ Verklaring van Staatshoofden en Regeringsleiders van de negen lidstaten van 14 december 1973 ‘on European Identity’.

In die verklaring werd gesteld dat de veiligheid van de Gemeenschap afhing van de bescherming van de Verenigde Staten,¹⁶ en om de onafhankelijkheid van ‘Europa’ te bewaren, moesten de negen lidstaten zich verenigen in een blok en met één stem spreken om gehoord te kunnen worden in de internationale context.¹⁷ Hiervoor moesten lidstaten geleidelijk gemeenschappelijke standpunten beginnen innemen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands beleid.¹⁸ De ‘Europese identiteit’ zou als een bindmiddel dienen tussen de lidstaten, wat bijgevolg zou moeten bijdragen tot de totstandkoming van een daadwerkelijk gemeenschappelijk buitenlands beleid.¹⁹ Representatieve democratie, de rechtsstaat, sociale rechtvaardigheid en de eerbiediging van mensenrechten werden als fundamentele elementen van de ‘Europese identiteit’ aangeduid.²⁰

2.2. Tussen lidstaten

Het belang van de fundamentele waarden van de EU ligt vooral in het feit dat ze dienen als legitimatie voor de doelen van de Verdragen, waaronder de politieke, sociale en economische integratie tussen alle lidstaten.²¹ De veronderstelling dat alle lidstaten de waarden vervat in art. 2 VEU naleven vormt als het ware de reden dat verdere eenmaking mogelijk en wenselijk is.

Het Hof van Justitie stelt in Advies 2/13 dat “een proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa” mogelijk is omdat lidstaten verbonden zijn door een reeks gemeenschappelijke waarden, en bovendien erkennen dat elk van hen deze waarden deelt. Dit impliceert dat er een wederzijds vertrouwen bestaat tussen alle lidstaten over de erkenning en naleving van de waarden van art. 2 VEU, en elk gedrag dat afbreuk doet aan art. 2 VEU, zal ook afbreuk doen aan dat wederzijds vertrouwen.²² De Commissie bevestigt dit als volgt: *"Bij een schending van de fundamentele waarden door een lidstaat die ernstig is in de zin van artikel 7 van het VEU, [...] [bestaat] immers het risico dat de fundamentele waarden van de Unie en het vertrouwen tussen haar leden worden ondermijnd, ongeacht op welk gebied de schendingen begaan zijn."*²³

¹⁶ *Ibid.*, par. 8.

¹⁷ *Ibid.*, par. 6.

¹⁸ *Ibid.*, par. 9.

¹⁹ *Ibid.*, par. 14-22.

²⁰ *Ibid.*, par. 1.

²¹ T. MOORHEAD, “The Values of the European Union Legal Order: Constitutional Perspectives”, *Eur. J.L.Reform* 2014, 5.

²² Advies 2/13 van het Hof van Justitie van 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 167-168.

²³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, 6.

Volgens de Commissie is de naleving van art. 2 VEU bovendien een “essentiële voorwaarde voor de inachtneming van alle rechten en plichten die voortvloeien uit de Verdragen en het internationale recht”. De werking van de EU als "een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen" hangt namelijk af van het vertrouwen van alle EU-burgers en nationale autoriteiten in de rechtsstelsels van alle andere lidstaten. De Commissie geeft de erkenning en uitvoering van rechtswege van rechterlijke beslissingen en de uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel in een andere lidstaat als voorbeelden van gevallen waarbij wederzijds vertrouwen van cruciaal belang is. Deze voorbeelden maken duidelijk waarom alle lidstaten bezorgd zouden moeten zijn als de beginselen in art. 2 VEU in één lidstaat niet zouden worden nageleefd.²⁴ Inderdaad, de verplichting om een rechterlijke beslissing uit een andere lidstaat uit te voeren zou wrang aanvoelen indien er bijvoorbeeld kan worden vermoed dat deze rechterlijke beslissing werd geveld zonder inachtneming van het rechtsstaatbeginsel.

2.3. Op individueel vlak

De eerste stap naar supranationale integratie is echter de identificatie van individuen met de EU.²⁵ Personen die zich met de EU kunnen identificeren zouden EU-instellingen namelijk meer accepteren en verdere eenmaking aanmoedigen.²⁶ Bijgevolg komen er vanuit de EU pogingen om burgers te verenigen onder een koepel van democratische ideologie door middel van de bevordering van gemeenschappelijke fundamentele waarden ten aanzien van individuen.²⁷

Na de publicatie van de verklaring ‘*On European Identity*’ kwamen de negen lidstaten in 1974 bijeen in Parijs om het belang van de participatie van de burger in de besluitvorming van EEG-instellingen te bespreken.²⁸ Er werd immers van uit gegaan dat de gemiddelde burger niet begaan is met een beleid dat gevormd wordt door complexe besluitvormingsmechanismen, waardoor er een kloof is ontstaan tussen de burger en de instellingen.²⁹ Na de samenkomst van de Europese Raad in Fontainebleau in 1984, werd een *ad hoc* comité opgericht om te onderzoeken hoe de EEG “aan de verwachtingen van het Europese volk kon voldoen door maatregelen te treffen ter versterking en bevordering van diens identiteit voor haar eigen burgers en de rest van de wereld.”³⁰ In 1985 kreeg

²⁴ *Ibid.*, 5.

²⁵ O. OSHRI, T. SHEAFER, S.R. SHENHAV, “A community of values: Democratic identity formation in the European Union”, *EUP* 2016, (114) 132-133.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Persmededeling van de Commissie, zonder datum, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-86-292_en.htm.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

eurocommissaris Ripa Di Meana een portefeuille betreffende “*a people’s Europe*”, een Europa van het volk, en werd hij benoemd in het *ad hoc* comité als vertegenwoordiger van de voorzitter van de Commissie.³¹ Het comité maakte twee verslagen op waarin specifieke maatregelen werden voorgesteld om de EEG dichter bij de burgers te brengen.³² Hierna werden talrijke maatregelen genomen om de vooropgestelde doelstellingen te verwezenlijken waaronder de uitgifte van EU-paspoorten in de meeste lidstaten, het gebruik van de Europese vlag, de lancering van het ERASMUS-programma, en allerlei symbolische acties gaande van culturele initiatieven, zoals de jaarlijkse uitzending van het Eurovisiesongfestival, tot de afgifte van nummerplaten met het EU-embleem.³³

3. Afbakening van het onderzoek

De focus zal liggen op hoe de EU-instellingen de fundamentele waarden vervat in art. 2 VEU afdwingen, en in het bijzonder zal aandacht worden besteed aan de component van democratie en het rechtsstaatbeginsel. Dit omwille van het feit dat deze beginselen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en omdat de studie van elk component van art. 2 VEU te verregaand zou zijn. Er zal worden nagegaan in hoeverre de bestaande instrumenten toereikend zijn om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken, en in mindere mate of de beoogde resultaten al dan niet werden bereikt, hoewel hier ook niet volledig aan voorbijgegaan kan worden.

Dit onderzoek zal een kritische analyse vormen van de gelijkenissen en verschillen tussen interne en externe afdwingingsinstrumenten teneinde hun effectiviteit te kunnen bepalen. Met betrekking tot de afdwinging van art. 2 VEU ten aanzien van lidstaten, zal de analyse van politieke afdwingingsmechanismen beperkt worden tot art. 7 VEU en het EU-kader van de Commissie voor het versterken van de rechtsstaat. De analyse van juridische afdwingingsmechanismen zal beperkt worden tot de inbreukprocedure van art. 258 VWEU. Aangezien er in deze verhandeling enkel een analyse wordt gemaakt van de bevordering van de democratie en rechtsstaat door EU-instellingen, en niet door actoren op nationaal vlak, zal de prejudiciële procedure van art. 267 VWEU niet worden behandeld.

Wat betreft het onderzoek naar afdwingingsmechanismen ten aanzien van kandidaat-lidstaten, zal er gefocust worden op de instrumenten die voorhanden waren naar aanleiding van de uitbreidingsronde van 2004, toen vooral landen van Midden- en Oost-Europa tot de

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

EU toetraden. Dit onderzoek zal zich specifiek toespitsen op de gebruikte instrumenten ten aanzien van kandidaten vóór hun toetreding tot de EU.

De EU kan ten aanzien van de buitenwereld optreden door middel van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en er bestaan vandaag dan ook veel vormen van associaties tussen de EU en derde landen. Omwille van de beperkingen die gelegd zijn op de omvang van masterproeven, zal in deze verhandeling dan ook enkel aandacht worden besteed aan het Europees Nabuurschapsbeleid (hierna: ENB).

Om dit EU-rechtelijk vraagstuk op te lossen zal er voornamelijk aan literatuur- en bronnenonderzoek worden gedaan, ondersteund door relevante casussen. In deze masterproef wordt de afdwinging van Europese fundamentele waarden bestudeerd met inachtneming van de politieke en juridische realiteit. De indeling van deze verhandeling gebeurt op een didactische wijze door het onderscheid te maken tussen de afdwinging op intern en extern vlak. Op extern vlak wordt er nog eens een onderscheid gemaakt tussen kandidaat-lidstaten en ENB-partners.

DEEL II. INTERN - DE AFDWINGING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN LIDSTATEN

Hoofdstuk 1. Algemeen

1.1. 'Waarden': een juridisch begrip

Hoewel art. 2 VEU stelt dat de Unie gebaseerd is op bepaalde waarden, wordt eigenlijk bedoeld dat de Unie gebaseerd is op fundamentele beginselen van het EU-recht.³⁴ Dit was dan ook de werkelijke bewoording voor de herziening van de betrokken bepaling door het Verdrag van Lissabon.³⁵ Er bestaat echter een verschil tussen beginselen, die ruwweg bindende regels zijn en waarden, die ruwweg idealen uitmaken.³⁶ Art. 2 VEU kan ten aanzien van lidstaten met twee instrumenten worden afgedwongen; ten eerste door middel van de politieke procedure van art. 7 VEU, die het optreden van politieke instellingen zoals de Raad vereist en geen toezichtfunctie toekent aan het HvJ,³⁷ en ten tweede door middel van de juridische inbreukprocedure van 258-260 VWEU waarbij de exclusieve bevoegdheid van het HvJ om de kwestie te beslechten weinig ruimte overlaat voor politieke overwegingen.

Aangezien de 'waarden' van art. 2 VEU afgedwongen kunnen worden door het EU-recht, wordt er in dat artikel in feite verwezen naar iets wat belangrijker is dan ambitieuze verklaringen die geassocieerd worden met 'waarden', zoals "*Repubblica fondata sul lavoro*" in de Italiaanse grondwet en "*the Most Holy of Trinity*" in de Ierse grondwet.³⁸ De verwijzing naar de elementen van art. 2 VEU met 'principes' of 'beginselen' zou dus meer gepast zijn om hun werkelijke juridische aard te duiden.³⁹ Het Verdrag van Lissabon zorgde echter voor een verwarring tussen die twee begrippen door ze voor synoniemen aan te nemen.⁴⁰

1.2. Bevoegdheid

De componenten van art. 2 VEU kunnen eveneens teruggevonden worden in de grondwetten van lidstaten, maar nationale grondwetten voorzien daarbovenop vaak nog in een reeks van burgerlijke, politieke en sociaaleconomische rechten.⁴¹ De inhoud van nationale grondwetten houdt dan ook verband met de specifieke cultuur, geschiedenis, identiteit en maatschappij van

³⁴ D.KOCHENOV, "The Acquis and Its Principles", in A. JAKAB EN D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (9) 9-10.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ L.W. GORMLEY, "Infringement Proceedings", in A. JAKAB EN D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (65) 74.

³⁸ D.KOCHENOV, "The Acquis and Its Principles", in A. JAKAB EN D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (9) 9-10.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ T. MOORHEAD, "The Values of the European Union Legal Order: Constitutional Perspectives", *Eur. J.L.Reform* 2014, 5.

de betrokken lidstaten.⁴² De nationale grondwet vervult de rol van de hoogste juridische autoriteit.⁴³

Dit kan echter niet doorgetrokken worden naar de Verdragen.⁴⁴ De juridische autoriteit van de Verdragen houdt slechts verband met het vooropgestelde doel van verdere integratie op politiek, sociaal en economisch vlak tussen alle lidstaten.⁴⁵ Diepgaande integratie is echter enkel mogelijk in bepaalde materies aangezien er slechts een beperkt aantal bevoegdheden aan de EU werden opgedragen.⁴⁶ De EU is bovendien een project dat steeds in ontwikkeling is omdat de grenzen ervan telkens opnieuw gewijzigd worden door de lidstaten.⁴⁷ Daarentegen heeft elke lidstaat een eigen maatschappij met ingewortelde historische en politieke eigenheden, waardoor ze meer geïntegreerde samenlevingen voorstellen.⁴⁸ Bijgevolg zouden de Verdragen geen politieke of morele waarden kunnen voorschrijven zoals dit wel mogelijk is door nationale grondwetten.⁴⁹

De inhoud van art. 2 VEU vormt dus niet het resultaat van een consensus over de waarden uit de maatschappijen van alle lidstaten.⁵⁰ Er kan namelijk niet echt sprake zijn van een verband tussen de ethische en morele principes van lidstaten en de fundamentele waarden van de EU vervat in art. 2 VEU.⁵¹ Hoewel uit art. 2 VEU tekstueel kan worden afgeleid dat de EU gevestigd is op bepaalde gemeenschappelijke waarden, heeft deze bepaling voornamelijk een symbolische functie in de legitimering van de doelstellingen van de Verdragen.⁵²

Ondanks de opname van art. 2 VEU in de Verdragen is de EU niet bevoegd op het gebied van de democratie en rechtsstaat omdat deze bevoegdheden niet werden toegewezen door de lidstaten.⁵³ Het zijn dus de lidstaten die de bevoegdheid behouden inzake onder andere de omkadering van verkiezingen, persvrijheid, en strijd tegen corruptie.⁵⁴ Om deze reden heeft de EU nooit de notie van democratie of rechtsstaat kunnen definiëren, of van elkaar kunnen onderscheiden.⁵⁵ Desondanks wordt wel aanvaard dat de EU reeds over een duidelijk

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, 7.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, 5., Art. 5 VEU.

⁴⁷ *Ibid.*, 6.

⁴⁸ *Ibid.*, 6-7.

⁴⁹ *Ibid.*, 7.

⁵⁰ *Ibid.*, 9-10.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, 7.

⁵³ E. DE RIDDER en D. KOCHENOV, "Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing", *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 590.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, 592-593.

constitutioneel mandaat beschikt om toe te zien op de naleving van art. 2 VEU door alle lidstaten.⁵⁶

Hoofdstuk 2: Politiek - Art. 7 VEU

2.1. Achtergrond

In de begindagen, toen de EU nog louter een economische unie was, bestond er geen noodzaak voor een mechanisme ter afdwinging van fundamentele waarden.⁵⁷ Er werd namelijk aangenomen dat de bescherming ervan toekwam aan de Raad van Europa, met het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) als basisdocument.⁵⁸ Er bestond als het ware een impliciete functiescheiding tussen de Raad van Europa en de Europese Gemeenschap, waarbij de EG de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt en economische unie moest bevorderen.⁵⁹ Deze tweedeling vervaagde in de jaren negentig met het Verdrag van Maastricht, waarin de naam van de Europese Gemeenschap gewijzigd werd naar de Europese Unie⁶⁰ als symbool voor de wijziging in de koers van het project naar een meer politieke en constitutionele eenheid.⁶¹ Verder werd aangenomen dat de oorspronkelijke lidstaten en de lidstaten toetreden voor 2004 de verplichtingen uit de Verdragen zouden naleven.⁶² Met het vooruitzicht op de 'big bang' uitbreiding van 2004 met landen die een niet-democratisch verleden hebben gekend, kwam echter de noodzaak om een vangnet te voorzien ter bescherming van fundamentele waarden.⁶³ Art. 7 VEU voorziet nu in een waarschuwingsmechanisme in het geval van gevaar op een ernstige schending van art. 2 VEU, en in een sanctiemechanisme bij een ernstige en voortdurende schending van art. 2 VEU. Het sanctiemechanisme van art. 7 VEU werd opgenomen in het Verdrag van Amsterdam en werd na de 'Haider-affaire' aangevuld met een waarschuwingsmechanisme in

⁵⁶ C. HILLION, "Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means", 2016, *SIEPS European Policy Analysis*, 1-2, <http://www.sieps.se/en/publications/2016/overseeing-the-rule-of-law-in-the-european-union-legal-mandate-and-means-20161epa>.

⁵⁷ W. SADURSKI, "Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jorg Haider", *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 386.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ G. DE BURCA, "Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union", *Fordham Int'L L.J.* 2004, (679) 683.

⁶⁰ Art. A Verdrag van Maastricht.

⁶¹ W. SADURSKI, "Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jorg Haider", *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 386.

⁶² K. MARGARITIS, "Some thoughts on the interrelation of art. 7 TEU with the EU Fundamental Rights Agency", *Persp. Bus. L.J.* 2013, (143) 144- 145.

⁶³ W. SADURSKI, "Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jorg Haider", *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 386.

het Verdrag van Nice,⁶⁴ waarop dit artikel vrijwel ongewijzigd bevestigd werd in het Verdrag van Lissabon.⁶⁵

2.2. Effectiviteit van art. 7 VEU

2.2.1 Art. 7 (1) VEU: Het waarschuwingsmechanisme

Het waarschuwingsmechanisme van art. 7 (1) VEU kan door drie actoren worden geactiveerd. Na een met redenen omkleed voorstel van één derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie kan de Raad, na goedkeuring van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden besluiten dat een lidstaat handelt op een wijze waarbij er een “*duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in art. 2 VEU bedoelde waarden*”. Voordat de Raad tot dit besluit kan komen, zal de Raad de betrokken lidstaat horen en eventueel aanbevelingen doen. De Raad zal telkens nagaan of de redenen die tot deze constatering hebben geleid, nog bestaan.⁶⁶

2.2.1.1. Doel: dialoog tussen EU-instellingen en de lidstaat

Art. 7 (1) zou de mogelijkheid bieden om een lidstaat een waarschuwing te geven nog vóór de verwezenlijking van het gevaar voor een ernstige schending van art.2 VEU.⁶⁷ In tegenstelling tot het sanctiemechanisme van art. 7 (2) VEU, kan de procedure van art. 7 (1) VEU niet tot een sanctie leiden,⁶⁸ maar hooguit tot een aanbeveling.⁶⁹ Het lijkt er dus op dat deze procedure vooral gericht is op de ondersteuning van een dialoog tussen de betrokken lidstaat en EU-instellingen teneinde een daadwerkelijke schending van art. 2 VEU te voorkomen.⁷⁰ De instellingen worden bijgevolg als het ware verplicht om voortdurend waakzaam te zijn.⁷¹ Volgens de Commissie ontwikkelt een ‘duidelijk gevaar’ zich immers op een bekende politieke, economische en sociale voedingsbodem over een min of meer lange

⁶⁴ K. MARGARITIS, "Some thoughts on the interrelation of art. 7 TEU with the EU Fundamental Rights Agency", *Persp. Bus. L.J.* 2013, (143) 144- 145.

⁶⁵ W. SADURSKI, "Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jorg Haider", *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 388.

⁶⁶ Art. 7 (1) VEU.

⁶⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 15 oktober 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, par. 1.4.2.

⁶⁸ D. KOCHENOV, "Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU", *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 7-8.

⁶⁹ D.KOCHENOV, L.PECH, "Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation", *JCMS* 2016, (1062) 1065.

⁷⁰ D. KOCHENOV, "Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU", *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 7-8.

⁷¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 15 oktober 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, par. 1.4.2.

periode waarin reeds de eerste voortekenen - zoals uitingen van racisme of xenofobie - merkbaar waren.⁷²

2.2.1.2. Notie van “een duidelijk gevaar voor een ernstige schending”

Hoewel art. 7 (1) VEU de notie van “een duidelijk gevaar voor een ernstige schending” niet definieert, stelt de Commissie dat ‘gevaar’ een ‘gewone potentiële mogelijkheid’ voor een ernstige schending betreft, maar wel ‘gekwalificeerd’ moet zijn; het moet immers gaan om een ‘duidelijk gevaar’, zodat nog zeer voorwaardelijke gevaren niet onder de toepassing van het waarschuwingsmechanisme vallen.⁷³ Wat betreft de notie van ‘ernstige schending’, is de Commissie van mening dat dit slaat op de concrete verwezenlijking van het gevaar.⁷⁴ De Commissie geeft de goedkeuring van een wet die de afschaffing van procedurele waarborgen in geval van oorlog toelaat als voorbeeld van een ‘duidelijk gevaar’, en de daadwerkelijke toepassing van die wet in een oorlogssituatie vormt dan de ‘ernstige schending’.⁷⁵

2.2.1.3. Een nucleaire optie?

Art. 7 (1) VEU kan relatief gemakkelijk worden geactiveerd aangezien veel actoren bevoegd zijn om deze procedure te initiëren.⁷⁶ Toch menen sommigen dat dit artikel 7 (1) VEU in de praktijk onmogelijk kan worden angewend omwille van de vereiste meerderheid van vier vijfden in de Raad.⁷⁷ Art. 7 VEU wordt dan ook beschouwd als een ‘nucleaire optie’⁷⁸, wat impliceert dat dit instrument slechts als allerlaatste middel kan worden angewend, maar deze benaming is niet correct aangezien slechts één derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie vereist is om de procedure van art. 7 (1) VEU te initiëren.⁷⁹ Bovendien kan een meerderheid van vier vijfden in de Raad nog haalbaar zijn, omdat de betrokken lidstaat uiteraard niet zal meestemmen.⁸⁰ Het is juist een goede zaak dat art. 7 (1) VEU deze meerderheid vereist, aangezien een sterke overeenstemming tussen lidstaten de legitimiteit

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 7-8.

⁷⁷ A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREI en M. SMRKOLI, “A Rescue Package for EU Fundamental Rights – Illustrated with Reference to the Example of Media Freedom”, *Verfassungsblog*, 15 februari, 2012, <https://verfassungsblog.de/a-rescue-package-for-eu-fundamental-rights-illustrated-with-reference-to-the-example-of-media-freedom/>.

⁷⁸ Deze benaming werd voor het eerst gebruikt door José Barroso tijdens zijn speech naar aanleiding van de State of the Union van 2012.

⁷⁹ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 8.

⁸⁰ *Ibid.*

van hun beslissing enkel zou verhogen.⁸¹ Het zou op politiek vlak juist gevaarlijk kunnen zijn als een gewone meerderheid van de lidstaten dit mechanisme zou kunnen activeren.⁸²

Vanaf 2010 heeft Hongarije een ‘constitutionele revolutie’ gekend waarbij Fidesz, een democratisch verkozen politieke partij, een grondige herziening van de grondwet heeft doorgevoerd die deze partij in de mogelijkheid heeft gesteld om semi-autoritair gezag uit te oefenen.⁸³ Zo heeft deze regering de rechterlijke onafhankelijkheid kunnen aantasten, de persvrijheid beperkt en de bevoegdheden van de uitvoerende macht uitgebreid.⁸⁴ Bijgevolg is het veilig om te stellen dat de huidige constitutionele orde van Hongarije ingaat tegen de fundamentele waarden van de EU.⁸⁵ Het feit dat art. 7 VEU nooit ten aanzien van Hongarije werd aangewend heeft niet te maken met de procedurele moeilijkheden waarmee art. 7 VEU gepaard zou gaan, maar met het gebrek aan politieke draagkracht om art. 2 VEU af te dwingen.⁸⁶ Hoewel de mogelijkheid om art. 7 VEU aan te wenden overwogen werd door het Europees Parlement, heeft de Europese Volkspartij (EVP) die de grootste fractie in het Europees Parlement vormt, en waartoe Fidesz behoort, zich verzet tegen dit voorstel.⁸⁷ Toen in het Europees Parlement de mogelijke herinvoering van de doodstraf door Hongarije behandeld werd, sprak Manfred Weber, de voorzitter van de EVP, over Hongarije als een belangrijke economische kracht binnen de EU.⁸⁸ Hoewel Weber nog stelde dat de herinvoering van de doodstraf niet getolereerd zal worden, had de Raad geen standpunt over deze kwestie.⁸⁹ De moeilijkheid ligt dus veeleer aan de onbereidwilligheid van EU-instellingen om art. 7 VEU te activeren dan aan de vereiste meerderheden.⁹⁰

⁸¹ B. BUGARIC, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 91.

⁸² *Ibid.*

⁸³ P. KRUGMAN, "Hungary's Constitutional Revolution", *The New York Times*, 19 december 2011, <https://krugman.blogs.nytimes.com/2011/12/19/hungarys-constitutional-revolution/> (geraadpleegd op 3 april 2018).

⁸⁴ B. BUGARIC, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 82.

⁸⁵ *Ibid.*, 83.; EDITORIAL COMMENTS, "Hungary's new constitutional order and "European unity"", *CMLR* 2012, 871–884.; Opinion on the new constitution of Hungary (no. 621 / 2011) adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (17-18 June 2011), CDL-AD(2011)016, (2011).; Verslag van het Europees Parlement van 25 juni 2013 over de situatie op het gebied van de grondrechten: normen en praktijken in Hongarije (naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2012).

⁸⁶ B. BUGARIC, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 84.

⁸⁷ EDITORIAL COMMENTS, "Hungary's new constitutional order and "European unity"", *CMLR* 2012, 871–884.

⁸⁸ N. NIELSEN, "Hungarian PM defends death penalty debate", *euobserver*, 19 mei 2015, <https://euobserver.com/justice/128762> (geraadpleegd op 10 april 2018).

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ B. BUGARIC, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 91.

2.2.2. Art. 7 (2) VEU: Het sanctiemechanisme

2.2.2.1. Drempel: unanimititeit in de Raad

De vaststelling van een “*duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de in art. 2 VEU bedoelde waarden*” onder art. 7 (1) VEU is niet vereist om art. 7 (2) VEU te activeren.⁹¹ Het sanctiemechanisme in art. 7 (2) VEU kan niet zo eenvoudig als het waarschuwingsmechanisme worden geactiveerd aangezien art. 7 (2) VEU een unanieme beslissing in de Europese Raad vereist, weliswaar zonder rekening te houden met de stem uitgebracht door de betrokken lidstaat, om te kunnen besluiten tot een “*ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat*”, op voorstel van één derde van de lidstaten of van de Commissie, en na goedkeuring van het Europees Parlement met een tweederdemeerderheid van de stemmen.⁹² Alvorens tot dit besluit te komen, moet de Raad de lidstaat in kwestie om opmerkingen hebben verzocht.⁹³ Art. 7 (2) VEU werd vooralsnog niet geactiveerd, maar de vereiste van unanimititeit zou eventueel vervangen kunnen worden door een gekwalificeerde meerderheid opdat zowel art. 7 (1) VEU als art. 7 (2) VEU ‘werkbaar’ meerderheden zouden vereisen, wat dit art. 7 VEU-mechanisme eenvoudiger zou maken in de praktijk.⁹⁴

2.2.2.2. Notie “ernstige en voortdurende schending” – Case Oostenrijk

Volgens de Commissie is het criterium voor een ‘ernstige schending’ gelijk voor het waarschuwings- en het sanctiemechanisme: zo moet het duidelijk gevaar betrekking hebben op een ‘ernstige’ schending en de opgetreden schending moet eveneens ‘ernstig’ zijn.⁹⁵ Bij de beoordeling van de ernst van een schending moet met verschillende aspecten rekening worden gehouden, zoals het voorwerp of het resultaat van de schending.⁹⁶ De Commissie geeft “de bevolkingsgroepen waarop nationale maatregelen van toepassing zijn” als voorbeeld van een voorwerp van de schending.⁹⁷ Er dient bijzondere aandacht te worden besteed indien maatregelen van toepassing zijn op kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals

⁹¹ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW* 2017/10, 9.

⁹² W. SADURSKI, “Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jorg Haider”, *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 388-389.

⁹³ Art. 7 (2) VEU.

⁹⁴ B. BUGARIC, “Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism” in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 91.

⁹⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 15 oktober 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, par. 1.4.3.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

nationale, etnische of religieuze minderheden of ook immigranten.⁹⁸ Het resultaat van de schending kan volgens de Commissie betrekking hebben op een of meerdere van de in art. 2 VEU vermelde beginselen.⁹⁹ De gelijktijdige schending van meerdere waarden kan evenwel een aanwijzing zijn voor de ernst van de schending.¹⁰⁰

Een enkele inbreuk op art. 2 VEU is niet voldoende opdat er sprake zou zijn van een “*ernstige en voortdurende schending*” van art. 2 VEU.¹⁰¹ Volgens de Commissie is een schending voortdurend “*wanneer zij blijft voortduren.*”¹⁰² Wellicht wordt het bestaan van een systematische aard van de inbreuk bedoeld, die door nationale autoriteiten zelf niet verholpen kan worden.¹⁰³ Art. 7 (2) VEU schrijft zulke hoge drempels dan ook voor om het overmatige gebruik van dit sanctiemechanisme te voorkomen.¹⁰⁴ Dit is de reden dat dit mechanisme nog nooit werd geactiveerd ten aanzien van lidstaten die weliswaar geen klaarblijkelijke schending van art. 2 VEU hebben begaan, maar wel ondermaats lijken te presteren wat betreft de eerbiediging van de fundamentele waarden.¹⁰⁵ Het gaat dan bijvoorbeeld over uitspraken van politici die de rechtsstaat ondermijnen, een premier die het niet zo nauw neemt met mediapluralisme, of zelfs het uitwijzen van EU-burgers van Roma-afkomst¹⁰⁶. Art.7 (2) is dus enkel bedoeld voor ontwikkelingen die extreem van aard zijn, zoals deze in Polen of Hongarije zijn.¹⁰⁷

In 2000 kwam de extreemrechtse politieke partij FPÖ in de Oostenrijkse coalitieregering. Jörg Haider, de toenmalige voorzitter van de FPÖ, heeft uitspraken gedaan die blijk gaven van zijn sympathie voor de nazi-ideologie, maar heeft zelf nooit deel uitgemaakt van de regering.¹⁰⁸ De FPÖ werd door de andere lidstaten wel geassocieerd met de uitspraken van Haider, wat geresulteerd heeft in de oplegging van bilaterale diplomatieke sancties die

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ A. VON BOGDANDY en M. IOANNIDIS, “Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done”, *CMLR* 2014, (59) 59.

¹⁰² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 15 oktober 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest, par. 1.4.4.

¹⁰³ A. VON BOGDANDY en M. IOANNIDIS, “Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done”, *CMLR* 2014, (59) 59.

¹⁰⁴ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW* 2017/10, 9-10.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Achtergrond: D. FIERS, “Roma hebben de plicht om naar thuisland terug te keren”, *VRT NWS*, 26 september 2013, https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2013/09/26/_roma_hebben_de_plichtomnaarhuislandterugtekeren-1-1739217/ (geraadpleegd op 16 april 2018).

¹⁰⁷ A. JAKAB en D. KOCHENOV, “Introductory Remarks” in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (1) 3.

¹⁰⁸ K. LACHMAYER, “Questioning the Basic Values- Austria and Jörg Haider” in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (436) 440.

gecoördineerd werden door veertien lidstaten.¹⁰⁹ De regeringen van de veertien lidstaten verklaarden geen bilaterale officiële contacten te bevorderen of te aanvaarden op politiek vlak met de Oostenrijkse coalitieregering, geen steun te zullen geven aan Oostenrijkse kandidaten voor posities in internationale organisaties en Oostenrijkse vertegenwoordigers in EU-hoofdsteden enkel op technisch vlak te ontvangen.¹¹⁰

Deze sancties werden opgenomen in een verklaring van het Portugees EU-voorzitterschap in de Raad, zonder eerst de Commissie of het Parlement te raadplegen en zonder deze sancties te baseren op enige wettelijke grondslag.¹¹¹ De Raad kreeg achteraf wel bijval van de Commissie,¹¹² hoewel de Commissie zelf Oostenrijk nooit beschuldigd heeft van een schending van art. 2 VEU.¹¹³ Het Europees Parlement vaardigde ook een resolutie uit waarin bezorgdheden werden geuit over de situatie in Oostenrijk.¹¹⁴ De Oostenrijkse coalitieregering bleek achteraf gezien geen bedreiging te vormen voor de democratie en rechtsstaat in Oostenrijk, omdat er geen concrete handelingen werden gesteld die een inbreuk zouden hebben gemaakt op art. 2 VEU.¹¹⁵ De sancties werden eerder aangenomen als een onmiddellijke reactie op wat opgevat werd als een bedreiging voor de fundamentele waarden van de EU.¹¹⁶ Deze sancties werden een aantal maanden later dan ook weer opgeheven, ten eerste omdat ze al op regionaal vlak ongelijk werden toegepast,¹¹⁷ en wellicht ook door de onuitgesproken vrees van de deelnemende lidstaten om in de toekomst zelf aan gelijkaardige sancties onderworpen te worden voor politieke ontwikkelingen op nationaal vlak.¹¹⁸

¹⁰⁹ W. SADURSKI, "Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jörg Haider", *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 405.

¹¹⁰ Statement from the Portuguese Presidency of the European Union on Behalf of XIV Member States van 31 januari 2000.

¹¹¹ B. Bugaric, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 91.

¹¹² Commission Statement on Austria van 1 februari 2000.

¹¹³ Of het toenmalige art. 6 VEU.; K. LACHMAYER, "Questioning the Basic Values- Austria and Jörg Haider" in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (436) 441.

¹¹⁴ Resolutie van het Europees Parlement van 3 februari 2000 over de uitslag van de parlementsverkiezingen in Oostenrijk en het voorstel om een coalitieregering tussen de ÖVP (Oostenrijkse Volkspartij) en de FPÖ (Oostenrijkse Vrijheidspartij) te vormen.

¹¹⁵ K. LACHMAYER, "Questioning the Basic Values- Austria and Jörg Haider" in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (436) 440.

¹¹⁶ *Ibid.*, 442.

¹¹⁷ W. SADURSKI, "Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jörg Haider", *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 400.

¹¹⁸ *Ibid.*, 404.

Vandaag wordt over het algemeen aangenomen dat deze sancties zeer inadequaat en mogelijk ook ineffectief waren,¹¹⁹ maar door aan te duiden wat politiek niet aanvaardbaar is in de EU werd er een waarschuwing gegeven aan de kandidaat-lidstaten uit Midden-en Centraal Europa.¹²⁰ Aangezien de ontwikkelingen in Oostenrijk niet problematisch genoeg waren om het sanctiemechanisme van art. 7 (2) VEU te activeren,¹²¹ werd het waarschuwingsmechanisme van art. 7 (1) toegevoegd in het Verdrag van Nice¹²² met de bedoeling om gelijkaardige situaties in de toekomst het hoofd te kunnen bieden op EU-vlak.¹²³

2.2.3. Art. 7 (3) VEU: De sanctie

De drempel om sancties op te leggen in het kader van de art.7 VEU-procedure is hoog aangezien art. 7 (2) VEU eerst doorlopen moet worden.¹²⁴ De Raad kan krachtens art. 7 (3) VEU met een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van de betrokken lidstaat in de Raad. Daarentegen blijven de verplichtingen uit de Verdragen wel verbindend.¹²⁵ Art. 7 (3) VEU stelt verder dat de Raad rekening moet houden met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke personen en rechtspersonen. Dit houdt echter slechts een proportionaliteitsvereiste in, en niet de verplichting om sancties enkel te richten tot de uitvoerende macht van de betrokken lidstaat.¹²⁶

2.2.3.1. Soorten sancties

De bewoording van art. 7 (3) VEU is flexibel genoeg om de Raad toe te laten om sancties op de betrokken lidstaat af te stemmen.¹²⁷ Het zijn niet enkel rechten die voortvloeien uit de toepassing van de Verdragen die geschorst kunnen worden, maar ook rechten uit secundaire

¹¹⁹ K. LACHMAYER, “Questioning the Basic Values- Austria and Jörg Haider” in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (436) 444-446.

¹²⁰ W. SADURSKI, “Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jorg Haider”, *Colum.J. Eur. L.* 2010, (385) 405.

¹²¹ *Ibid.*, 401.

¹²² *Ibid.*, 413.

¹²³ Rapport van M. Ahtisari, J.Frowein en M. Oreja, 8 september 2000, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>, overweging 117 (geraadpleegd op 15 april 2018).

¹²⁴ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 10.

¹²⁵ Art. 7 (3) VEU.

¹²⁶ L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives” in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (128) 131.

¹²⁷ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 10-11.

EU-regelgeving.¹²⁸ Bijgevolg kunnen zowel niet-economische als economische sancties worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld de schorsing van subsidies die voortvloeien uit secundaire regelgeving.¹²⁹ Art. 7 (3) werd vooralsnog nog nooit toegepast maar in principe zouden vooral economische sancties effectief kunnen zijn als de betrokken lidstaat sterk afhankelijk is van subsidies vanwege de EU.¹³⁰

De diplomatieke sancties die in 2000 door veertien lidstaten ten aanzien van Oostenrijk werden opgelegd zouden vandaag in principe ook op EU-vlak kunnen worden opgelegd krachtens art. 7 (3) VEU,¹³¹ omdat wellicht ook minder verre gaande sancties dan “de schorsing van rechten uit de Verdragen” kunnen worden opgelegd zoals de ‘schorsing’ van feitelijke voordelen, waaronder onder andere diplomatieke relaties vallen.¹³² Het is wel duidelijk dat, ondanks de flexibele bewoording van art. 7 (3) VEU, dit artikel niet de mogelijkheid biedt om een lidstaat uit de EU uit te sluiten.¹³³ Het is aan de lidstaat die onderworpen wordt aan sancties om zelf de beslissing te nemen om al dan niet uit de EU te treden.¹³⁴

2.2.3.2. Wijziging/ beëindiging sancties

Art. 7 (4) VEU bepaalt tenslotte dat de Raad met een gekwalificeerde meerderheid kan besluiten om de genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken indien er zich wijzigingen voordoen in de toestand die tot het opleggen van deze maatregelen heeft geleid. Deze bepaling geeft de Raad de flexibiliteit om sancties eventueel af te zwakken naarmate de betrokken lidstaat zich begint te schikken naar art. 2 VEU.¹³⁵

2.2.3.3. Gevolg: aantasting wederzijds vertrouwen

Het wederzijds vertrouwen zal verbroken zijn zodra een lidstaat een ernstige en voortdurende inbreuk op art. 2 VEU heeft gepleegd.¹³⁶ Zo stelt het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel¹³⁷ dat de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel berust op een

¹²⁸ Secundaire regelgeving vormt immers de toepassing van de Verdragen.; L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives” in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (128) 130.

¹²⁹ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 10-11.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ L. BESSELINK, “The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives” in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (128) 130.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Door de procedure art. 50 TFEU; *Ibid.*

¹³⁵ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW 2017/10*, 11.

¹³⁶ *Ibid.*, 10.

¹³⁷ 2002/584/JBZ: Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, Publicatieblad Nr. L 190 van 18/07/2002 blz. 0001 – 0020.

hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten.¹³⁸ De toepassing ervan kan dus worden opgeschort indien een lidstaat veroordeeld werd krachtens art. 7 (1) VEU en art. 7 (2) VEU.¹³⁹

Een veroordeling op grond van art. 7 VEU is volgens het HvJ zelfs niet vereist. Het HvJ heeft namelijk bevestigd dat een lidstaat een Europees aanhoudingsbevel uitgevaardigd door een andere lidstaat kan weigeren om uit te voeren als de rechterlijke macht van uitvaardigende lidstaat niet meer voldoet aan art. 2 VEU. Wanneer de autoriteit die moet beslissen over de overlevering van een persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, over gegevens beschikt die erop wijzen dat er een reëel gevaar dreigt dat het grondrecht op een eerlijk proces wordt geschonden wegens structurele of fundamentele gebreken wat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de uitvaardigende lidstaat betreft, die autoriteit concreet en nauwkeurig moet nagaan of er gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene een dergelijk gevaar zal lopen in geval van overlevering aan de uitvaardigende lidstaat.¹⁴⁰ De beslissende autoriteit moet evenwel rekening houden met de persoonlijke situatie van de betrokkene alsook met de aard van het strafbare feit waarvoor hij wordt vervolgd, met de feitelijke context die aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt, en met de inlichtingen die de uitvaardigende lidstaat heeft verstrekt.¹⁴¹

2.3. EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat – Case Polen

In 2014 heeft de Commissie, als ‘Hoedster van de Verdragen’, een nieuw kader voorgesteld voor het versterken van de rechtsstaat (hierna: EU-kader), omdat volgens de Commissie de drempels voor het in werking stellen van art. 7 (1) VEU en art. 7 (2) VEU zeer hoog zijn, en art. 7 VEU bijgevolg bedoeld is om enkel gebruikt te worden in laatste instantie.¹⁴² Aangezien de Commissie van mening is dat ontwikkelingen in bepaalde lidstaten niet doeltreffend kunnen worden aangepakt met bestaande instrumenten, heeft ze dit EU-kader, dat uit drie fasen bestaat, ontwikkeld om zichzelf in staat te stellen om de escalatie van een systematische bedreiging van de rechtsstaat in een lidstaat aan te pakken en om zodoende te vermijden dat deze ontwikkeling zou leiden tot een "duidelijk gevaar voor een ernstige schending" in de zin van artikel 7 (1) VEU.¹⁴³ Het EU-kader is gebaseerd op een

¹³⁸ *Ibid.*, overweging 10.

¹³⁹ *Ibid.*, overweging 10.

¹⁴⁰ Arrest van 25 juli 2018, *PPU - Minister for Justice and Equality*, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, par. 80.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 3.

¹⁴³ *Ibid.*, punt 4.

voortdurende dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, en dus op de veronderstelling dat een dialoog geschikt is om een systematische bedreiging voor de rechtsstaat aan te pakken.¹⁴⁴

De Commissie verduidelijkt de precieze criteria niet voor de beoordeling van een ‘systematische’ bedreiging voor de rechtsstaat’, maar omschrijft situaties waarin het optreden van de Commissie gerechtvaardigd zou zijn.¹⁴⁵ Zo kan de Commissie het EU-kader activeren als er sprake is van een bedreiging van “de politieke, institutionele en/of rechtsorde van een lidstaat als zodanig, zijn constitutionele structuur, de scheiding der machten, de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechterlijke macht of zijn systeem van rechterlijke toetsing met inbegrip van, in voorkomende gevallen, constitutionele rechtspraak – bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van nieuwe maatregelen of wijdverspreide praktijken van overheidsinstanties en het gebrek aan verhaalmogelijkheden bij nationale gerechten.”¹⁴⁶ Het EU-kader is niet ontworpen voor individuele inbreuken op grondrechten of rechterlijke dwalingen aangezien deze kwesties door nationale rechtsstelsels kunnen worden behandeld.¹⁴⁷ In alle andere gevallen heeft de Commissie echter de discretionaire bevoegdheid om een kwestie al dan niet onder het EU-kader te behandelen.¹⁴⁸

Op het eerste gezicht lijkt het EU-kader niet alle componenten van art. 2 VEU te vatten,¹⁴⁹ omdat de Commissie ervoor geopteerd heeft om deze procedure specifiek aan de rechtsstaat te wijden.¹⁵⁰ De Commissie geeft echter een ruime interpretatie aan het rechtsstaatsbeginsel door ook rekening te houden met rechtspraak van het HvJ, het EHRM en documenten van de Raad van Europa.¹⁵¹ Het rechtsstaatsbeginsel omvat dus onder andere de ‘legaliteit’, die een transparant, aansprakelijk, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetgeving vooropstelt, ‘rechtszekerheid’, ‘verbod van willekeur van de uitvoerende macht’,

¹⁴⁴ D.KOCHENOV, L.PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, (1062)1066-1067.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 1070.; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 4.1.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ D.KOCHENOV, L.PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, (1062) 1070.

¹⁴⁹ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER en M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values: Reverse Solange and the Rule of Law Framework” in Enforcement of EU law and Values in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (218) 225.

¹⁵⁰ Persbericht van de Europese Commissie van 11 maart 2014, “Europese Commissie presenteert kader ten behoeve van de rechtsstaat in de EU”, Straatsburg, 2014.

¹⁵¹ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER en M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values: Reverse Solange and the Rule of Law Framework” in Enforcement of EU law and Values in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (218) 225.; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 2.

‘onafhankelijke en onpartijdige rechters’, ‘onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing’ met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten en ‘gelijkheid voor de wet’.¹⁵² In feite omvat het EU-kader dus naast het rechtsstaatbeginsel ook de componenten van democratie en mensenrechten.¹⁵³

2.3.1. Fase 1: De evaluatie van de Commissie

In de eerste fase zal de Commissie alle relevante informatie verzamelen en nagaan of er duidelijke aanwijzingen bestaan van een systematische bedreiging voor de rechtsstaat.¹⁵⁴ Hiervoor zal de Commissie gebruik maken van bronnen van instellingen zoals de organen van de Raad van Europa en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.¹⁵⁵ Indien de Commissie tot het besluit komt dat er inderdaad sprake is van een systematische bedreiging voor de rechtsstaat, zal de Commissie met de betrokken lidstaat een dialoog aangaan.¹⁵⁶ Dit dialoog wordt gestart door het versturen van een ‘rechtsstaatadvies’ waarin de Commissie bezorgdheden meedeelt en waarop de lidstaat de mogelijkheid krijgt om te antwoorden.¹⁵⁷ Dit kan gevolgd worden door verdere uitwisselingen, die in principe geheim gehouden worden.¹⁵⁸

Het EU-kader is voor de allereerste keer geactiveerd op 1 juni 2016 met de versturing van een rechtsstaatadvies naar de Poolse autoriteiten, waarin de Commissie drie bezorgdheden heeft geuit.¹⁵⁹ De Commissie was eerst en vooral bezorgd over de benoemingen van nieuwe rechters bij het Constitutionele Hof en de niet-uitvoering van twee arresten van het Constitutionele Hof. Voor de verkiezingen van het Poolse parlement van 2015 heeft de oude legislatuur vijf personen aangeduid die door de president benoemd moesten worden tot rechters bij het Constitutionele Hof.¹⁶⁰ Drie ervan zouden nog geïnstalleerd kunnen worden tijdens het mandaat van de oude legislatuur, maar de twee andere personen zouden pas geïnstalleerd kunnen worden na de verkiezingen, tijdens het mandaat van de nieuwe

¹⁵² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 2.

¹⁵³ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER en M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values: Reverse Solange and the Rule of Law Framework” in *Enforcement of EU law and Values* in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (218) 226.

¹⁵⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 4.2.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Fact Sheet van de Europese Commissie van 1 juni 2016, “Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers”, Brussel, 2016, punt 1, 2 en 3.

¹⁶⁰ *Ibid.*, punt 1.

legislatuur die van start ging vanaf november 2015.¹⁶¹ De nieuwe legislatuur wijzigde echter de Wet op het Constitutionele Hof in een versnelde procedure waardoor het mogelijk werd voor het parlement om de benoemingen van de vorige legislatuur te vernietigen en vijf nieuwe kandidaten voor te dragen, wat uiteindelijk ook werd gedaan.¹⁶² De wetswijziging heeft bovendien ook de ambtstermijnen van de voorzitter en vicevoorzitter van het Constitutionele Hof ingekort.¹⁶³

Daarop oordeelde het Constitutionele Hof dat de nieuwe legislatuur enkel de mogelijkheid had om twee nieuwe kandidaten voor te dragen wiens mandaten van start zouden gaan tijdens de nieuwe legislatuur, en niet de bevoegdheid had om de nominatie van drie personen te annuleren wiens mandaat reeds van start ging tijdens de oude legislatuur.¹⁶⁴ Het Constitutionele Hof verklaarde de inkorting van de ambtstermijnen van de voorzitter en vicevoorzitter eveneens nietig.¹⁶⁵ Bijgevolg was de president verplicht om drie rechters die door de oude legislatuur werden voorgedragen alsnog te ‘benoemen’, of eerder louter hun eed af te nemen, maar de president heeft intussen de eed afgenomen van de vijf rechters die voorgedragen werden door de nieuwe legislatuur.¹⁶⁶ De uitspraken van het Constitutionele Hof werden dus niet uitgevoerd.¹⁶⁷

Ten tweede was de Commissie bezorgd over de wijziging van de Wet op het Constitutionele Hof en de uitspraak van het Constitutionele Hof met betrekking tot deze wetswijziging. De wet van 22 december 2015 tot herziening van de Wet op het Constitutionele Hof werd in een versnelde procedure aangenomen.¹⁶⁸ De Commissie heeft Polen echter aanbevolen om eerst de Commissie van Venetië te raadplegen alvorens de voorgestelde herzieningen door te voeren, wat de Poolse regering daadwerkelijk deed, maar uiteindelijk overging tot de voltooiing van het wetgevingsproces zonder het advies van de Commissie van Venetië af te wachten.¹⁶⁹ In maart 2016 oordeelde het Constitutionele Hof dat deze wetswijziging ongrondwettelijk was.¹⁷⁰ Deze uitspraak werd door de regering echter niet opgenomen in het

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*, punt 2.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

publicatieblad, en alle andere uitspraken van het Constitutionele Hof die nadien volgden werden eveneens niet meer gepubliceerd.¹⁷¹

Ten derde meende de Commissie dat het Constitutionele Hof verhinderd was om grondwettelijke controle uit te voeren omwille van de handelingen van de regering met betrekking tot het Constitutionele Hof.¹⁷² Volgens de Commissie is effectieve grondwettelijke controle onontbeerlijk in een rechtsstaat, en vooral nu er in Polen wetgeving uitgevaardigd wordt op gevoelige gebieden zoals bijvoorbeeld inzake het bestuur van openbare omroepen.¹⁷³

2.3.2. Fase 2: De aanbeveling van de Commissie

Indien de correspondentie met de betrokken lidstaat in de eerste fase niet tot een oplossing van de problematiek heeft geleid, zal de Commissie naar de betrokken lidstaat een ‘rechtsstaataanbeveling’ sturen indien zij van oordeel is dat er objectief bewijs bestaat van een systematische dreiging die de rechtsstelsels van de betrokken lidstaat niet kunnen verhelpen.¹⁷⁴ De Commissie zal in deze aanbeveling bezorgdheden meedelen en de lidstaat aansporen om onrustwekkende ontwikkelingen tegen een bepaalde termijn op te lossen.¹⁷⁵ De Commissie kan specifieke maatregelen voorstellen, maar deze voorstellen zijn niet bindend.¹⁷⁶ De hoofdlijnen van de inhoud van deze aanbevelingen worden gepubliceerd.¹⁷⁷ Het EU-kader schrijft de Commissie geen termijnen voorop waardoor de Commissie over de discretionaire bevoegdheid beschikt om te besluiten om al dan niet naar de volgende fase over te gaan, wat ruimte maakt voor politieke overwegingen.¹⁷⁸

Aangezien er in de eerste fase geen maatregelen werden genomen door de Poolse autoriteiten om de bekommernissen van de Commissie weg te werken, heeft de Commissie een rechtsstaataanbeveling uitgevaardigd.¹⁷⁹ De Commissie heeft moeten vaststellen dat de situatie in Polen intussen nog is verergerd aangezien het parlement in juli 2016 een nieuwe wet op het Constitutionele Hof heeft goedgekeurd die de publicatie van beslissingen van het

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*, punt 3.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 4.2.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ D.KOCHENOV, L.PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, (1062) 1066-1067.

¹⁷⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 4.2.

¹⁷⁸ D.KOCHENOV, L.PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, (1062) 1070-1071.

¹⁷⁹ Aanbeveling 2016/1374 van de Commissie van 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen.

Constitutionele Hof moeilijker maakt.¹⁸⁰ De Commissie heeft de Poolse autoriteiten aanbevolen om binnen een termijn van drie maanden¹⁸¹ de uitspraken van het Constitutionele Hof volledig uit te voeren en te publiceren, alle hervormingen met betrekking tot het Constitutionele Hof in overeenstemming te brengen met de uitspraken van het Constitutionele Hof, en zich onthouden van handelingen en publieke verklaringen die de legitimiteit en doeltreffendheid van het Constitutioneel Hof zouden ondermijnen.¹⁸²

2.3.3. Fase 3: Follow-up van de aanbeveling van de Commissie

In de laatste fase zal de Commissie toezien op de maatregelen die de betrokken lidstaat heeft getroffen naar aanleiding van de rechtsstaataanbeveling en indien er binnen de vooropgestelde termijn geen doeltreffende maatregelen werden getroffen, kan de Commissie overwegen om art. 7 VEU in werking te stellen.¹⁸³ De activering van art. 7 VEU volgt dus niet automatisch na het doorlopen van het EU-kader.¹⁸⁴

Na de eerste rechtsstaataanbeveling volgden er additionele aanbevelingen.¹⁸⁵ In de aanbeveling van 21 december 2016 besloot de Commissie dat hoewel Polen een aantal elementen heeft verbeterd, andere belangrijke bezorgdheden onveranderd bleven en er nog nieuwe bezorgdheden zijn bijgekomen. De Commissie heeft geconcludeerd dat de systematische bedreiging voor de rechtsstaat niet werd verholpen.¹⁸⁶ Op 26 juli 2017 nam de Commissie een derde aanbeveling aan, waarin besloten werd tot een verergerde toestand van de rechtsstaat aangezien de gehele rechterlijke macht bedreigd werd.¹⁸⁷ Op dit punt werd het duidelijk dat Polen geen gevolg wilde geven aan de verzoeken van de Commissie, waardoor het opmerkelijk is dat de Commissie art. 7 (1) VEU of zelfs art. 7 (2) VEU niet heeft geactiveerd.¹⁸⁸ De andere actoren die eveneens bevoegd zijn om art. 7 VEU te initiëren

¹⁸⁰ *Ibid.*, par. 22.

¹⁸¹ *Ibid.*, par. 76.

¹⁸² *Ibid.*, par. 74.

¹⁸³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 4.2.

¹⁸⁴ D.KOCHENOV, L.PECH, "Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation", *JCMS* 2016, (1062) 1066-1067.

¹⁸⁵ Aanbeveling 2017/146 van de Commissie van 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling 2016/1374.; Aanbeveling 2017/1520 van de Commissie van 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen 2016/1374 en 2017/146.

¹⁸⁶ Aanbeveling 2017/146 van de Commissie van 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling 2016/1374, punt 61.

¹⁸⁷ Aanbeveling 2017/1520 van de Commissie van 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen 2016/1374 en 2017/146, punt 45.

¹⁸⁸ D. KOCHENOV, "Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU", *EUI Working Paper LAW* 2017/10, 8-9.

hebben dit nagelaten, hoewel zij niet verplicht zijn om pas te handelen nadat de Commissie het EU-kader, dat overigens niet in de Verdragen ingeschreven is, heeft doorlopen.¹⁸⁹

De situatie in Polen bleef verergeren en in de laatste aanbeveling van 20 december 2017 uitte de Commissie bijkomstige bezorgdheden met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid en de scheiding der machten.¹⁹⁰ Zo werd een aanzienlijk aantal rechters van het Hooggerechtshof vervroegd op pensioen gestuurd, kreeg de president de bevoegdheid om het mandaat van deze rechters al dan niet te verlengen naast de bevoegdheid om nieuwe disciplinaire sancties voor deze rechters in te voeren.¹⁹¹ Verder is het nu mogelijk voor de politieke meerderheid om in grote mate de samenstelling van het Hooggerechtshof te beïnvloeden.¹⁹² Het Hooggerechtshof zelf heeft de bevoegdheid gekregen om elke rechterlijke beslissing die de voorbije twintig jaar gevelde werd door eender welke rechter, inclusief door het Hooggerechtshof zelf, geheel of gedeeltelijk te vernietigen¹⁹³.

Het EU-kader is niet effectief geweest om de activering van art. 7 (1) VEU te voorkomen. Op dezelfde dag dat de Commissie haar laatste rechtsstaatanbeveling heeft uitgebracht, heeft ze ook voor de allereerste keer art. 7 (1) VEU ten aanzien van Polen geactiveerd.¹⁹⁴

2.4. Verhouding art. 7 VEU-EU-kader

Volgens de Commissie vormt het EU-kader slechts een aanvulling op art. 7 VEU en de inbreukprocedure voor het HvJ, en dient eigenlijk eerder als een instrument voor vroegtijdige waarschuwing, een soort van niet-bindende ‘pre-art. 7 VEU-procedure’.¹⁹⁵ Indien blijkt dat het nieuwe kader geen oplossing biedt, dan blijft art. 7 VEU nog beschikbaar ‘als het laatste redmiddel.’¹⁹⁶

Het is opmerkelijk dat het EU-kader nooit ten aanzien van Hongarije geactiveerd werd maar wel ten aanzien van Polen, wat moeilijk gerechtvaardigd kan worden omdat de ontwikkelingen in Hongarije minstens zo problematisch zijn als die in Polen.¹⁹⁷ Indien er zich in Hongarije nieuwe ontwikkelingen zouden voordoen die door EU-instellingen als een

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Aanbeveling van de Commissie van 20 december 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbeveling 2016/1374, Aanbeveling 2017/146 en Aanbeveling 2017/1520, par. 1.2.

¹⁹¹ *Ibid.*, par. 38 (1).

¹⁹² *Ibid.*, par. 38 (2).

¹⁹³ *Ibid.*, par. 18.

¹⁹⁴ Voorstel van de Commissie van 20 december 2017 voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat.

¹⁹⁵ Persbericht van de Commissie van 11 maart 2014, “Europese Commissie presenteert kader ten behoeve van de rechtsstaat in de EU”, Straatsburg, 2014.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW* 2017/10, 8-9.

systematische bedreiging van art. 2 VEU beschouwd zouden worden, zal Hongarije redelijkerwijze kunnen aanvoeren dat de Commissie eerst het EU-kader zou moeten doorlopen alvorens er sprake zou kunnen zijn van een activering van art. 7 VEU.¹⁹⁸ Als het EU-kader in de toekomst daadwerkelijk als een verplichte stap voorafgaand aan art. 7 VEU zal worden aanvaard, dan zal de activering van art. 7 VEU uitgesteld kunnen worden tot de uitputting van een procedure die niet in de Verdragen is ingeschreven en die bovendien geen termijnen voorschrijft.¹⁹⁹

Er kan zelfs getwijfeld worden over de relevantie van het EU-kader. Er werd reeds gesteld dat art. 7 (1) VEU relatief eenvoudig geactiveerd kan worden, en het EU-kader lijkt in zijn opzet sterk op art. 7 (1) VEU aangezien dit kader in essentie een dialoog met de betrokken lidstaat moet vergemakkelijken -evenals art. 7 (1) VEU- teneinde de verdere escalering van problematische ontwikkelingen te voorkomen.²⁰⁰ De toekomst zal dus de meerwaarde van de activering van art. 7 (1) VEU ten aanzien van Polen nog moeten uitwijzen.

Hoofdstuk 3: Juridisch – Art. 258 VWEU: De inbreukprocedure

3.1. Occasionele miskenningen van verdragsbepalingen – Case Hongarije

3.1.1. Commissie/ Hongarije

Artikel 258 (1) VWEU bepaalt dat indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een verdragsverplichting niet is nagekomen, de Commissie een met redenen omkleed advies kan uitbrengen, na deze lidstaat in de gelegenheid te hebben gesteld om opmerkingen te maken. In het geval dat de betrokken lidstaat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, voorziet art. 258 (2) VWEU de Commissie in de mogelijkheid om de zaak aanhangig te maken bij het HvJ. Dit maakt de zogenaamde inbreukprocedure uit.

In het geval van Hongarije was er niet voldoende politieke draagkracht om art. 7 VEU te activeren waardoor de Commissie rond 2011-2013 verschillende inbreukprocedures heeft geïnitieerd op basis van een beperkt aantal specifieke rechtsgronden.²⁰¹ In januari 2011 heeft Neelie Kroes, toenmalig vicevoorzitter van de Commissie, bezorgdheden geuit over de verenigbaarheid van nieuwe Hongaarse mediaregelgeving met de AVMS-richtlijn en met de

¹⁹⁸ D.KOCHENOV, L.PECH, “Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation”, *JCMS* 2016, (1062) 1070-1071.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ D. KOCHENOV, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *EUI Working Paper LAW* 2017/10, 8.

²⁰¹ B. BUGARIC, “Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 4.

fundamentele rechten.²⁰² Daaropvolgend heeft Hongarije een aantal pijnpunten evenwel aangepakt waardoor de Commissie in deze zaak geen verdere juridische stappen heeft ondernomen,²⁰³ hoewel de meest problematische aspecten met betrekking tot de inperking van de mediavrijheid niet werden verholpen.²⁰⁴ De Commissie werd dan ook bekritiseerd voor het gebruik van argumenten op basis van de interne markt om haar aanklacht te staven,²⁰⁵ in plaats van het meer geschikte art. 11 HGEU die de vrijheid van meningsuiting en informatie waarborgt.²⁰⁶

De Commissie heeft in januari 2012 drie afzonderlijke inbreukprocedures geïnitieerd op grond van art. 258 VWEU. De eerste inbreukprocedure had betrekking op de onafhankelijkheid van de Hongaarse nationale bank, maar onder de druk tijdens onderhandelingen met de EU en het IMF over financiële steun heeft premier Viktor Orban beloofd om de betrokken regelgevingen te herzien, waarna de Commissie de inbreukprocedure heeft gestaakt.²⁰⁷ De tweede inbreukprocedure werd ingesteld naar aanleiding van de afschaffing van het mandaat van parlementair commissaris voor gegevensbescherming en de oprichting van een overheidsagentschap die niet voldeed aan het onafhankelijkheidsvereiste in de gegevensbeschermingsrichtlijn.²⁰⁸ Het HvJ heeft de Commissie in het gelijk gesteld en heeft Hongarije veroordeeld op grond van een schending van de gegevensbeschermingsrichtlijn.²⁰⁹

3.1.2. De rechterlijke onafhankelijkheid

3.1.2.1. Zaak C-286/12: Commissie/ Hongarije

3.1.2.1.1. Achtergrond

Een andere onrustwekkende ontwikkeling in Hongarije betreft de bedreiging van de rechterlijke macht. De Hongaarse regering verlaagde immers de pensioenleeftijd voor

²⁰² Speech 11/6 van Neelie Kroes van 11 januari 2011 “Hungary's new media law”, Brussel, 2011.

²⁰³ Memo 11/89 van de Europese Commissie van 16 februari 2011 “Media: Commission Vice-President Kroes welcomes amendments to Hungarian Media Law”, Brussel, 2011.

²⁰⁴ B. BUGARIC, “Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 17-18.

²⁰⁵ M. DAWSON en E. MUIR, “Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungary and Romania”, *Maastricht J. Eur. & Comp. L.* 2012, (469) 472.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Persbericht van de Europese Commissie van 25 april 2012 “Hungary - infringements: European Commission satisfied with changes to central bank statute, but refers Hungary to the Court of Justice on the independence of the data protection authority and measures affecting the judiciary”, Brussel, 2012.; B. BUGARIC, “Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 18.

²⁰⁸ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, Publicatieblad Nr. L 281 van 23/11/1995 blz. 0031 – 0050.; B. BUGARIC, “Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 19.

²⁰⁹ Arrest van 8 april 2014, *Commissie/ Hongarije*, C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237, par. 67.

rechters, parketmagistraten en notarissen van 70 naar 62 jaar, wat leidde tot de vervanging van de oudste magistraten met personen die door de regering zelf waren gekozen.²¹⁰ Dit impliceerde de dienstbeëindiging van tien procent van alle magistraten,²¹¹ waaronder een kwart van de rechters van het Hoogerechtshof.²¹² De voorzitter van een politieke instelling kreeg bovendien de discretionaire bevoegdheid om te beslissen of een rechter bevorderd, gesanctioneerd of gedegradeerd kan worden, dan wel of een bepaalde zaak door een andere rechter kan worden gehoord.²¹³

De Commissie van Venetië bracht meerdere verslagen uit waarin Hongarije sterk bekritiseerd werd voor de hervormingen met betrekking tot de rechterlijke macht, en in het bijzonder voor de toekenning van omvangrijke bevoegdheden aan de voorzitter van een politieke instelling die *de facto* controle kon uitoefenen over magistraten.²¹⁴ De *International Bar Association* (IBA) concludeerde verder dat Hongarije zijn internationale verplichtingen heeft miskend om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het recht op een eerlijk proces te vrijwaren.²¹⁵ In het licht van deze ontwikkelingen stelde de Commissie een derde inbreukprocedure in tegen Hongarije voor de plotse verlaging van de pensioenleeftijd van magistraten wegens een vermeende onverenigbaarheid ervan met richtlijn 2000/78 inzake de gelijke behandeling in arbeid en beroep, die discriminatie op grond van leeftijd verbiedt.²¹⁶ Het HvJ stelde de Commissie in het gelijk en veroordeelde Hongarije wegens een schending

²¹⁰ K.L.SCHEPPELE, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog* 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 4.

²¹¹ Door een grondwetswijziging die de pensioenleeftijd voor rechters, leden van het openbaar ministerie en notarissen van 70 jaar verlaagde naar 62 jaar, werd het dienstverband op 30 juni 2012 voor 194 van de 2996 Hongaarse rechters beëindigd. Op het tijdstip van de aanhangigmaking van deze zaak werd er een beschikking bekendgemaakt van de Hongaarse president tot beëindiging van het dienstverband van nog eens 37 rechters tegen 31 december 2012. Dit was eveneens het geval voor leden van het openbaar ministerie; 79 van de 1784 leden waren al uit dienst getreden op het tijdstip van de aanhangigmaking en er werd een beschikking uitgevaardigd voor de uitdiensttreding van nog eens 20 leden. Tegen 31 december 2013 waren 61 van de 315 notarissen uit dienst getreden. Zie Standpuntbepaling van Advocaat-Generaal Kokott van 2 oktober 2012, Commissie/Hongarije, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:602, par. 17.

²¹² K.L.SCHEPPELE, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 4.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Opinie 663/2012 van de Commissie van Venetië van 19 maart 2012 “On Act Clxii Of 2011 On The Legal Status And Remuneration Of Judges And Act Clxi Of 2011 On The Organisation And Administration Of Courts Of Hungary”, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29001-e;Opinie_683/2012_van_de_Commissie_van_Venetië_van_15_October_2012_“Opinion_On_The_Cardinal_Acts_On_The_Judiciary_That_Were_Amended_Following_The_Adoption_Of_Opinion_Cdl-ad\(2012\)001_On_Hungary”_http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29001-e;Opinie_683/2012_van_de_Commissie_van_Venetië_van_15_October_2012_“Opinion_On_The_Cardinal_Acts_On_The_Judiciary_That_Were_Amended_Following_The_Adoption_Of_Opinion_Cdl-ad(2012)001_On_Hungary”_http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)020-e).

²¹⁵ Rapport van International Bar Association’s Human Rights Institute van september 2012 “Courting Controversy: the Impact of the Recent Reforms on the Independence of the Judiciary and the Rule of Law in Hungary”, <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=f95a6bf2-99cf-42c8-9c24-d3b7a531207c>.

²¹⁶ K.L.SCHEPPELE, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 4.

van richtlijn 2000/78. De nationale regelgeving maakte volgens het HvJ een discriminatie uit op grond van leeftijd die niet gerechtvaardigd kon worden.²¹⁷

3.1.2.1.2. Uitvoeringsmaatregelen

3.1.2.1.2.1. Maatstaf van de Commissie: individueel herstel

Hongarije moest krachtens art. 260 (1) VWEU maatregelen nemen die nodig zijn voor de uitvoering van het arrest van het HvJ. Aangezien de Commissie een inbreukprocedure instelde tegen de verlaging van de pensioenleeftijd op grond van een schending van een antidiscriminatie-richtlijn, heeft het HvJ ook op basis hiervan een uitspraak gedaan. In discriminatiezaken is het vaak zo dat een inbreuk een schending vormt op een individueel recht om gelijkwaardig te worden behandeld.²¹⁸ *In casu* was er sprake van een leeftijdsdiscriminatie aangezien de verlaging van de pensioenleeftijd zorgde voor een willekeurige behandeling van oudere personen.²¹⁹ Het EU-recht vereist dat lidstaten een doeltreffende rechterlijke bescherming kunnen bieden aan slachtoffers van discriminatie, wat doorgaans als een verplichting tot geïndividualiseerd herstel wordt geïnterpreteerd.²²⁰ Dit impliceert dat de uit dienst getreden magistraten en notarissen terug in ambt moesten worden hersteld.²²¹ Bovendien heeft toenmalig Europees Commissaris voor Justitie, Mensenrechten en Burgerschap Viviane Reding uitdrukkelijk aangedrongen op de terugkeer van de vroegtijdig gepensioneerde rechters naar hun oorspronkelijke functie.²²²

De Hongaarse regering begon zich echter pas te schikken naar de uitspraak van het HvJ toen de meeste magistraten al vervangen waren.²²³ De vroegtijdig gepensioneerde magistraten mochten terugkeren, maar de regering maakte duidelijk dat ze hun oorspronkelijke positie niet konden heropenen indien deze plaatsen al waren ingevuld.²²⁴ Degenen die toch wilden terugkeren, kregen een lagere positie toegewezen dan de positie die ze in het verleden hebben

²¹⁷ Arrest van 6 november 2012, *Commissie/ Hongarije*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687, par.81.

²¹⁸ K.L.SCHEPPELE, "What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action", *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 7.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ K.L. SCHEPPELE, "Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions" in C.Closa, D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, (105) 110, noot 24.

²²¹ K.L.SCHEPPELE, "What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action", *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 7.

²²² Statement of the European Commission in the Plenary Debate of the European Parliament van 17 april 2013 "Hungary and the Rule of Law."

²²³ K.L.SCHEPPELE, "What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action", *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 7.

²²⁴ *Ibid.*

bekleed.²²⁵ Tegelijkertijd bood de regering een vergoeding aan de voortijdig gepensioneerde magistraten als ze niet verzochten om in ambt te worden hersteld, die de meesten ook aannamen.²²⁶ De Commissie kon dan ook niet meer aandringen op een ‘herstel in natura’ als de betrokken magistraten zelf niet wilden terugkeren.²²⁷ Ondanks de vrij assertieve houding van de Commissie in deze zaak, bestaat de Hongaarse rechterlijke macht nu uit veel nieuwe leden en een volledig nieuw management.²²⁸ Het Hongaarse parlement heeft uiteindelijk een regelgeving uitgevaardigd die de pensioenleeftijd van magistraten gradueel over een periode van tien jaar zal verlagen naar 65 jaar. De Commissie was uiteindelijk tevreden met de herstelmaatregelen die Hongarije heeft getroffen.²²⁹

3.1.2.1.2.2. Vereiste maatstaf: systematisch herstel

Als alle ontwikkelingen in Hongarije samen worden genomen, dan kan er worden besloten dat de rechterlijke onafhankelijkheid, en bijgevolg het rechtsstaatbeginsel, werden aangetast nu magistraten onder het toezicht van de regering kwamen te staan. Wat echter opvalt is de vrij technische behandeling van deze zaak, zonder een analyse te maken van deze ontwikkelingen in het licht van de rechterlijke onafhankelijkheid, wat wel werd gedaan door de Commissie van Venetië en de IBA.²³⁰ Aangezien de Commissie deze inbreukprocedure instelde op basis van een krenking van individuele belangen, heeft ze weinig kunnen doen tegen de meer overkoepelende problematiek van de bedreiging van de rechterlijke onafhankelijkheid,²³¹ die door het HvJ dus niet werd aangepakt omdat het gewoonweg niet werd aangekaart.²³²

Het is evenwel zeker niet vanzelfsprekend om specifieke maatregelen te duiden die Hongarije moest nemen om de rechterlijke onafhankelijkheid te herstellen.²³³ Een ideale herstelmaatregel zou alleszins de schadeloosstelling van de vroegtijdig gepensioneerde magistraten omvatten naast de implementatie van structurele maatregelen ter waarborging

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*, 7-8.

²²⁸ *Ibid.*, 7.

²²⁹ Persmededeling van de Europese Commissie van 20 november 2013 - European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges.

²³⁰ K.L.Scheppele, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 4.

²³¹ *Ibid.*, 7.

²³² *Ibid.*, 8.

²³³ *Ibid.*, 8-9.

van de rechterlijke onafhankelijkheid.²³⁴ Hiervoor is de vastheid van betrekking van cruciaal belang, en zeker voor magistraten die reeds door een vorige regering werden benoemd.²³⁵

3.1.3. Verband met het EU-recht

Uit alle individuele inbreukprocedures die de Commissie tegen Hongarije heeft ingesteld is gebleken dat de onderliggende problemen vaak niet werden verholpen. Hoewel de Commissie in alle zaken goed onderbouwde argumenten heeft aangebracht, heeft ze de bredere context die juridisch moeilijker geduid kan worden niet kunnen vatten.²³⁶ De reden hiervoor is dat volgens de Commissie inbreukprocedures slechts kunnen worden ingeleid in gevallen waarbij nationale regelgevingen een inbreuk maken op een specifieke bepaling van het EU-recht, zoals bijvoorbeeld een richtlijn.²³⁷ Inbreukprocedures zouden bijgevolg niet geschikt zijn om de interne constitutionele orde van een lidstaat aan te vechten.²³⁸ De meest problematische bepalingen van de nieuwe Hongaarse grondwet vormen echter vaak geen toepassing van het EU-recht; ze hebben namelijk betrekking op zuiver interne aangelegenheden waardoor ze buiten de bevoegdheid van het HvJ liggen.²³⁹

Zelfs al zou de Commissie meerdere afzonderlijke procedures initiëren om een onrustwekkende ontwikkeling in een lidstaat aan te kaarten, dan nog zou het HvJ niet in staat zijn om de gehele context te ‘zien’.²⁴⁰ Zaken worden immers willekeurig aan een panel van rechters toegewezen waardoor het dan ook mogelijk is dat afzonderlijke zaken, hoewel ze met elkaar verbonden zijn, door verschillende panels zouden worden behandeld, waardoor rechters een patroon van verdragsschendingen niet zouden vaststellen.²⁴¹

Verschillende individuele inbreukprocedures van de Commissie tegen Hongarije hebben aangetoond dat de instelling ervan tegen elke verdragsschending begaan door de betrokken lidstaat, de overkoepelende problematiek niet in de juiste context heeft kunnen plaatsen.²⁴²

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ B. BUGARIC, “Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 21.

²³⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat, punt 3.

²³⁸ B. BUGARIC, “Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 20-21.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ K.L.SCHEPPELE, “Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions” in C.Closa, D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, (105) 111.

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² K.L.Scheppele, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 2.

Individuele inbreukprocedures zijn dus niet effectief, omdat ze inbreuken op art. 2 VEU slechts op een indirecte wijze kunnen aanpakken.²⁴³

3.2. Systematische miskenningen van verdragsbepalingen

3.2.1. De “systematische inbreukprocedure”

3.2.1.1. Bundeling individuele inbreuken

Er is nood aan een nieuw juridisch afdwingingsmechanisme dat direct inzetbaar is, en dat geen verdragswijzigingen vereist. Zo een verdragswijziging zal vandaag namelijk niet haalbaar zijn omdat een aantal lidstaten wellicht hun vetorecht zullen uitoefenen, en een jarenlange procedure zal geen soelaas bieden aan een problematiek die nu volop in ontwikkeling is.²⁴⁴ Om deze reden heeft professor Kim Lane Scheppele de Commissie voorgesteld om de bestaande inbreukprocedure op een andere manier aan te wenden.²⁴⁵ Scheppele pleit namelijk voor een bundeling van afzonderlijke inbreuken die samen genomen het bewijs kunnen leveren van een systematische miskennis van de fundamentele waarden van de EU, en niet louter een inbreuk op een welbepaalde bepaling van het EU-recht.²⁴⁶ Moest de Commissie weigerachtig zijn om een procedure in te stellen op basis van art. 2 VEU, zou ze eventueel een systematische inbreukprocedure kunnen baseren op het vertrouwde art. 4 (3) VEU dat het beginsel van loyale samenwerking omvat.²⁴⁷ De Commissie zou in dit geval een reeks van beweerde inbreuken kunnen bundelen om te bewijzen dat een lidstaat op een systematische wijze de “verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie” in gevaar brengt.²⁴⁸

Dit wil niet zeggen dat er een willekeurige bundeling moet worden gemaakt van individuele inbreuken. Er zou wellicht een zekere drempel in het leven worden geroepen die een beweerde verdragsschending zou moeten overschrijden alvorens die schending meegenomen kan worden in de bundeling. Zo zou het mogelijk zijn om een nationale regelgeving aan te vechten omdat deze een onderdeel vormt van de onrustwekkende ontwikkeling in de

²⁴³ B. BUGARIC, “Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge”, *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 20.

²⁴⁴ K.L.Scheppele, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 10.

²⁴⁵ K.L.SCHEPPELE, “Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions” in C.Closa, D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, (105) 112.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ K.L.Scheppele, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 5.

²⁴⁸ *Ibid.*

betrokken lidstaat, ook al zou dit afzonderlijk genomen geen grond vormen voor een individuele inbreukprocedure.²⁴⁹ Het voordeel van een systematische inbreukprocedure is dus het feit dat ze een context kan schetsen die de interpretatie van elke beweerde inbreuk zou kunnen veranderen.²⁵⁰

De herstelmaatregelen die de veroordeelde lidstaat zou moeten treffen zullen in het kader van de systematische inbreukprocedure anders worden beoordeeld dan in het kader van de ‘klassieke’ inbreukprocedure. Als het HvJ een inbreuk op art. 2 VEU vaststelt, dan moet de conformiteit van de veroordeelde lidstaat aan de uitspraak worden beoordeeld op basis van het gevolg dat gegeven wordt zowel aan elke individuele inbreuk als aan de overkoepelende problematiek van de schending van art. 2 VEU.²⁵¹ Lidstaten kunnen dus niet slechts kleine correcties doorvoeren om individuele inbreuken te herstellen zonder de grotere dreiging voor de waarden van art. 2 VEU aan te pakken.²⁵² Bijgevolg zou de systematische inbreukprocedure wellicht wel geschikt zijn om art. 2 VEU af te dwingen.

3.2.1.2. Afdwinging

Indien de veroordeelde lidstaat niet de nodige maatregelen heeft genomen om het arrest van het HvJ uit te voeren, kan de Commissie in een ‘klassieke’ inbreukprocedure de zaak opnieuw voor het HvJ brengen om de betrokken lidstaat krachtens art. 260 (2) VWEU een forfaitaire som of een dwangsom op te leggen. In een systematische inbreukprocedure zal deze mogelijkheid onaangetast blijven.²⁵³ Scheppele stelt echter een alternatieve methode voor die kan worden ingezet zonder herziening van de Verdragen.²⁵⁴ Indien het HvJ besluit tot het bestaan van een systematische inbreuk op art. 2 VEU en een boete oplegt krachtens art. 260 (2) VWEU, zal de Commissie deze boete kunnen ‘innen’ door het bedrag af te trekken van de subsidies die bestemd zijn voor de veroordeelde lidstaat.²⁵⁵ Secundaire wetgeving kan de Commissie evengoed de bevoegdheid verlenen om de toekenning van EU-

²⁴⁹ *Ibid.*, 6.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*, 2.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*, 9.

²⁵⁴ *Ibid.*, 10.

²⁵⁵ K.L.SCHEPPELE baseert dit mechanisme op de sancties in de procedure bij buitensporige tekorten. Onder de reeds herziene Verordening 1084/2006 (meer specifiek onder art. 4.) had de Commissie namelijk de bevoegdheid om de schorsing van bijstand uit het Cohesiefonds voor te stellen indien een lidstaat onvoldoende maatregelen heeft genomen om begrotingsdoelstellingen te behalen. Net als bij een systematische inbreukprocedure, worden subsidies in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten ingekort wegens de miskening van verdragsverplichtingen.; K.L.SCHEPPELE, “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, 10-11.

subsidies (gedeeltelijk) te schorsen voor lidstaten die op een systematische wijze weigeren om de fundamentele waarden van de EU in acht te nemen.²⁵⁶

Een alternatief zou zijn de blokkering van subsidies totdat de Commissie vaststelt dat de betrokken lidstaat maatregelen heeft genomen om de systematische miskening van art. 2 VEU te herstellen.²⁵⁷ De onthouding van subsidies zou de betrokken lidstaat dus moeten aanmoedigen om diens inbreuk te herstellen.²⁵⁸ Zo een remediëring zal vaak gepaard gaan met substantiële hervormingen, dus als de betrokken lidstaat haalbare hervormingsplannen heeft opgemaakt, kunnen de ingehouden subsidies worden vrijgegeven om die lidstaat in de mogelijkheid te stellen om deze plannen uit te voeren.²⁵⁹ De Commissie heeft hiertoe een aanzet gegeven door een mechanisme voor te stellen om de EU-begroting te beschermen tegen risico's verbonden aan de tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in lidstaten.²⁶⁰ De voorgestelde instrumenten zouden de EU in staat stellen om EU-subsidies op te schorten, te verminderen of de toegang ertoe te beperken naargelang de aard van de tekortkoming.²⁶¹

3.2.2. Aanzet door het HvJ?

3.2.2.1. Zaak C-64/16: Associação Sindical dos Juízes Portugueses/ Tribunal de Contas

3.2.2.1.1. Achtergrond

De Portugese wetgever heeft in oktober 2014, in het kader van een programma van financiële bijstand die door de EU aan de Portugese Staat verleend wordt, een tijdelijke salarisverlaging ingevoerd voor personen die tewerkgesteld zijn in de publieke sector, waaronder ook voor rechters van de *Tribunal de Contas*.²⁶² De *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, een vereniging van Portugese magistraten, heeft namens de leden van de *Tribunal de Contas* een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de betrokken regelgeving bij de verwijzende rechter met het voornaamste argument dat de salarisverlaging afbreuk zou doen aan het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid.²⁶³ Daarop heeft de verwijzende rechter in een

²⁵⁶ *Ibid.*, 10.

²⁵⁷ *Ibid.*, 12.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 2 mei 2018 inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten.

²⁶¹ Persbericht van de Commissie van 2 mei 2018- EU-begroting: Commissie stelt een moderne begroting voor, voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt en verdedigt, punt 3.

²⁶² Law No 75/2014 putting in place the mechanisms for the temporary reduction of remuneration and the conditions governing their reversibility of 12 September 2014, Diário da República, 1st Series, No 176, of 12 September 2014, p. 4896.

²⁶³ Arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses/ Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, par. 12-13.

prejudiciële procedure aan het HvJ de vraag gesteld of artikel 19 (1), tweede alinea, VEU in die zin moet worden uitgelegd dat het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid zich verzet tegen de toepassing van algemene maatregelen tot salarisverlaging op nationale rechters.²⁶⁴ Daarop antwoordde het HvJ dat de Portugese maatregel geen afbreuk doet aan het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid omdat de salarisverlaging tijdelijk en algemeen van aard is (hierna: arrest *ASDJP*).²⁶⁵

Dit arrest *ASDJP* betekende geen overwinning voor de Portugese rechters die onderworpen werden aan salarisverlagende maatregelen, maar het HvJ heeft hiermee een bijdrage geleverd tot de remediëring van de overkoepelende bekommernis van de achteruitgang van de rechtsstaat. Het HvJ was zich namelijk heel bewust van de situatie in bepaalde lidstaten en heeft de Commissie in welbepaalde instrumenten voorzien om problematische ontwikkelingen in nationale rechtsordes aan te vechten. Ten eerste heeft het HvJ lidstaten de verplichting opgedragen om waarborgen in te stellen voor de rechterlijke onafhankelijkheid, en heeft verder zichzelf wellicht de bevoegdheid toegekend om zich uit te spreken over zuiver interne aangelegenheden met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid.

3.2.2.1.2. Verplichting: waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid

In wezen heeft het HvJ op basis van een gecombineerde lezing van art. 2 VEU, art. 4 (3) VEU en art. 19 (1) VEU lidstaten verplicht om waarborgen in te stellen voor de rechterlijke onafhankelijkheid, ongeacht of de kwestie die een bedreiging vormt voor de rechterlijke onafhankelijkheid al dan niet onder het toepassingsgebied van het EU-recht valt.²⁶⁶

Het HvJ stelt namelijk dat de EU volgens art. 2 VEU gebaseerd is op waarden, zoals de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die onder meer door rechtvaardigheid wordt gekenmerkt.²⁶⁷ Art. 19 VEU concretiseert het in art. 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel en vertrouwt het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de EU toe aan zowel het HvJ als aan de nationale rechters.²⁶⁸ Bijgevolg moeten nationale rechters de toepassing en eerbiediging van het EU-recht op hun grondgebied waarborgen krachtens het beginsel van loyale samenwerking vervat in art. 4 (3)

²⁶⁴ *Ibid.*, par.27.

²⁶⁵ *Ibid.*, par.46-53.

²⁶⁶ L. PECH, S. PLATON, "Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses", *EU Law Analysis*, 13 maart 2018. <http://eulawanalysis.blogspot.be/search?q=Associa%C3%A7%C3%A3o+Sindical+dos+Ju%C3%ADzes+Portugueses>.

²⁶⁷ Arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/ Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, par. 30.

²⁶⁸ *Ibid.*, par. 32.

VEU.²⁶⁹ Om dit te kunnen verwezenlijken dienen lidstaten op grond van art. 19 (1), tweede alinea, VEU te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.²⁷⁰ Lidstaten moeten dus voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsbescherming op de voornoemde gebieden kan verzekeren.²⁷¹ Het HvJ erkent dat het bestaan van een effectieve rechterlijke toetsing die de naleving van het EU-recht kan verzekeren inherent is aan een rechtsstaat.²⁷² Bijgevolg moeten lidstaten verzekeren dat ‘rechterlijke instanties’²⁷³ voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig art. 19 (1), tweede lid, VEU.²⁷⁴ Opdat rechterlijke instanties deze bescherming zouden kunnen waarborgen, is hun eigen onafhankelijkheid van essentieel belang.²⁷⁵ De onafhankelijkheid van nationale rechters dient dus door lidstaten te worden gewaarborgd.²⁷⁶

Door de gecombineerde lezing van art. 2 VEU, art. 4 (3) VEU en art. 19 (1) VEU heeft het HvJ in wezen gedaan wat rechtsgeleerden zoals Scheppele van de Commissie vroegen.²⁷⁷ Zodoende heeft de Commissie nu ook van het HvJ zelf groen licht gekregen om inbreukprocedures te baseren op een combinatie van deze bepalingen, wat de Commissie in de mogelijkheid zou stellen om ‘systematische inbreukprocedures’ in te leiden.²⁷⁸

3.2.2.1.3. Controle op zuiver interne aangelegenheden?

Het HvJ heeft art. 19 (1), tweede lid, VEU als maatstaf aangewend om de bestreden regelgeving te toetsen aan het principe van de rechterlijke onafhankelijkheid, hoewel deze bepaling nooit als een autonome referentienorm heeft gediend bij de beoordeling van nationale regelgevingen.²⁷⁹ Het is dan ook opmerkelijk dat het HvJ het vertrouwde art. 47

²⁶⁹ *Ibid.*, par. 34.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*, par. 36.

²⁷³ In de zin van het Unierecht

²⁷⁴ Arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/ Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, par. 37.

²⁷⁵ *Ibid.*, par. 41.

²⁷⁶ *Ibid.*, par. 42.

²⁷⁷ L. PECH, S. PLATON, “Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*”, *EU Law Analysis*, 13 maart 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.be/search?q=Associa%C3%A7%C3%A3o+Sindical+dos+Ju%C3%ADzes+Portugueses>.

²⁷⁸ M. TABOROWSKI, “CJEU Opens the Door for the Commission to Reconsider Charges against Poland”, *Verfassungsblog*, 13 maart 2018, <https://verfassungsblog.de/cjeu-opens-the-door-for-the-commission-to-reconsider-charges-against-poland/>, punt 7.

²⁷⁹ M. KRAJEWSKI, “Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena’s Dilemma”, *European Papers*, 30 mei 2018, http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/associacao-sindical-dos-juizes-portugueses-court-of-justice-and-athena-dilemma#_ftn10, III.2.

HGEU niet heeft aangewend.²⁸⁰ De juridische verplichtingen die voortvloeien uit art. 19 (1) VEU en art. 47 HGEU overlappen echter wel, maar deze bepalingen verschillen in hun materieel toepassingsgebied en in hun wijze van afdwinging.²⁸¹

Art. 47 HGEU wordt geïnterpreteerd in het licht van subjectieve rechten.²⁸² Deze bepaling voorziet namelijk in een recht op een doeltreffende voorziening in rechte aan eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden.²⁸³ Uit art. 47 HGEU en art. 51 HGEU, dat de werkingssfeer van het HGEU bepaalt, vloeit voort dat het subjectieve recht uit art. 47 HGEU voor de nationale rechter kan worden ingeroepen als een individu redelijkerwijze kan aantonen dat er afbreuk werd gedaan aan zijn rechten en vrijheden die beschermd worden door het Unierecht.²⁸⁴ Als de Commissie in een inbreukprocedure art. 47 HGEU zou willen inroepen, zou ze bijkomend een specifieke bepaling van het EU-recht moeten duiden die op nationaal vlak niet effectief kan worden afgedwongen wegens een gebrek aan onafhankelijke rechters.²⁸⁵ Het HvJ zal slechts uitspraak kunnen doen over de specifieke bepaling van het EU-recht die samen met art. 47 HGEU werd ingeroepen.²⁸⁶ Bijgevolg is art. 47 HGEU niet geschikt om systematische inbreuken op art. 2 VEU aan te vechten.²⁸⁷

Art. 19 (1) VEU, daarentegen, omvat een objectief rechtsbeginsel en is van toepassing op de organisatie van nationale rechtsstelsels in het algemeen.²⁸⁸ Doordat lidstaten deze bepaling in het VEU hebben opgenomen, hebben ze het HvJ de bevoegdheid toegekend om de organisatie van hun rechtsstelsels te beoordelen, zowel in hun procedurele als in hun institutionele aspecten, los van enig verband met een specifieke bepalingen van het EU-recht.²⁸⁹ Opdat het HvJ dus bevoegd zou zijn om de onafhankelijkheid van een nationale rechterlijke instantie op grond van art. 19 (1) VEU te beoordelen, dient er geen aanknopingspunt aanwezig te zijn met het Unierecht zoals bijvoorbeeld een richtlijn.²⁹⁰ Zo

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Arrest van 15 mei 1986, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206, par. 18. ; Arrest van 15 oktober 1987, *Unectef/Heylens*, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442, par. 14.

²⁸³ Art. 47 HGEU.

²⁸⁴ Arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373, par. 45-52.

²⁸⁵ M. KRAJEWSKI, “Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena’s Dilemma”, *European Papers*, 30 mei 2018, http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/associacao-sindical-dos-juizes-portugueses-court-of-justice-and-athena-dilemma#_ftn10, III.2.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ M.TABOROWSKI, “CJEU Opens the Door for the Commission to Reconsider Charges against Poland”, *Verfassungsblog*, 13 maart 2018, <https://verfassungsblog.de/cjeu-opens-the-door-for-the-commission-to-reconsider-charges-against-poland/>, punt 2.

kan art. 19 (1) als autonome rechtsgrond door de Commissie worden aangewend om elke nationale maatregel aan te vechten die de onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie kan ondermijnen, zodra deze instantie uitspraak *kan* doen over vragen betreffende de toepassing of uitlegging van het Unierecht.²⁹¹ Er moet dus slechts worden nagegaan of de betrokken rechterlijke instantie *potentiële* vragen over het Unierecht kan behandelen.²⁹² In principe voldoen nagenoeg alle, of alleszins de meeste, rechters aan dit vereiste.²⁹³

Met het arrest *ASJP* heeft het HvJ de deur op een kier gezet voor de aanwending van systematische inbreukprocedures. Of de Commissie daarop zal ingaan moet de toekomst nog uitwijzen.

Hoofdstuk 4. Verhouding Art. 7 VEU - Art. 258 VWEU

In deze verhandeling werd gesteld dat de individuele inbreukprocedure niet geschikt is om problematische ontwikkelingen op nationaal vlak te verhelpen omdat deze procedure de betrokken kwestie slechts op een indirecte wijze kan aanpakken. De individuele inbreukprocedure van art. 258 VWEU is dus ondergeschikt aan de procedure van art. 7 VEU.²⁹⁴ Met het arrest *ASDJP* heeft het HvJ echter een aanzet gegeven tot het ontstaan van een volwaardige systematische inbreukprocedure, die wel geschikt zou zijn om problematische nationale ontwikkelingen te verhelpen, waardoor de mechanismen van art. 7 VEU en art. 258 VWEU op gelijke voet zouden komen te staan. Bijgevolg zou de Commissie de keuze hebben tussen twee evenwaardige, maar verschillende instrumenten. Er bestaat echter onenigheid over wat de meest geschikte procedure zou zijn; een aantal rechtsgeleerden menen immers dat een zuiver juridische oplossing een in essentie politieke kwestie niet zou

²⁹¹ Arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/ Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, par. 40.

²⁹² L. PECH, S. PLATON, "Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*", *EU Law Analysis*, 13 maart 2018. <http://eulawanalysis.blogspot.be/search?q=Associa%C3%A7%C3%A3o+Sindical+dos+Ju%C3%ADzes+Portugueses>.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ B. BUGARIC, "Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge", *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 22.

kunnen verhelpen,²⁹⁵ terwijl anderen de voorkeur geven aan een beslechting door de rechterlijke macht opdat er geen ruimte zou zijn voor politieke overwegingen.²⁹⁶

Beide instrumenten kunnen echter complementair zijn. Een inbreuk op art. 2 VEU zou zowel art. 7 VEU als art. 258 VWEU kunnen activeren omdat de aanwending van een politieke remedie een juridische remedie niet in de weg hoeft te staan.²⁹⁷ Om een meerlagige kwestie zoals een nationale constitutionele crisis te verhelpen is vaak meer dan één welbepaald instrument vereist.²⁹⁸ Zo is de rechterlijke macht beter uitgerust om toe te zien op de naleving van de fundamentele rechten van individuen, terwijl ze minder effectief zal zijn in de afdwinging van meer algemene principes zoals de democratie of rechtsstaat.²⁹⁹ Een uitspraak van het HvJ kan echter een aanleiding vormen voor lidstaten, de Europese Commissie of het Europees Parlement om art. 7 VEU te activeren.³⁰⁰ Een uitspraak van het HvJ kan namelijk wijzen op het bestaan van een “*duidelijk gevaar voor een ernstige schending van in artikel 2, bedoelde waarden door een lidstaat*” in de zin van art. 7 (1) VEU of “*een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden*” in de zin van art. 7 (2) VEU.³⁰¹

Hoofdstuk 5. Conclusie

EU-instellingen zijn zich duidelijk bewust van de achteruitgang van de democratie en het rechtsstaatbeginsel in sommige lidstaten. Er was echter weinig politieke draagkracht om art. 7 VEU, het politieke afdwingingsmechanisme van art. 2 VEU, te activeren waardoor de Commissie het EU-kader heeft ontwikkeld als ‘pre-art. 7 VEU-procedure’. Eind 2017 heeft de Commissie dan uiteindelijk voor de eerste keer art. 7 (1) VEU geactiveerd ten aanzien van Polen. Het HvJ is zich bewust van de ineffectiviteit van de ‘klassieke’ individuele juridische

²⁹⁵ Zoals bijvoorbeeld P. SONNEVEND, “Rescue Package For Fundamental Rights: Comments by PÁL SONNEVEND”, *Verfassungsblog*, 15 februari 2012, <https://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-political-judicial-enforcement/>; P. LINDSETH, “Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by PETER LINDSETH”, *Verfassungsblog*, 18 februari 2012, <https://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-peter-lindseth/>; W. SADURSKI, “Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by WOJCIECH SADURSKI”, *Verfassungsblog*, 24 februari 2012, <https://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/>.

²⁹⁶ Zoals Scheppele (zie “systematische inbreukprocedure”) en M. TABOROWSKI, “CJEU Opens the Door for the Commission to Reconsider Charges against Poland”, *Verfassungsblog*, 13 maart 2018, <https://verfassungsblog.de/cjeu-opens-the-door-for-the-commission-to-reconsider-charges-against-poland/>, punt 9.

²⁹⁷ L.W. GORMLEY, “Infringement Proceedings”, in A. JAKAB EN D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (65) 75.

²⁹⁸ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER en M. IOANNIDIS, “Protecting EU Values: Reverse Solange and the Rule of Law Framework” in *Enforcement of EU law and Values* in A. JAKAB en D. KOCHENOV (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (218) 223.

²⁹⁹ *Ibid.*, 223-224.

³⁰⁰ L.W. GORMLEY, “Infringement Proceedings”, in A. JAKAB EN D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (65) 75.

³⁰¹ *Ibid.*

inbreukprocedure, en heeft met het arrest *ASDJP* de Commissie groen licht gegeven voor de instelling van meer effectieve 'systematische inbreukprocedures'. EU-instellingen nemen dus steeds meer initiatieven om de democratie en rechtsstaat ten aanzien van lidstaten af te dwingen.

DEEL III. EXTERN - DE BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN DERDE LANDEN

DEEL III.1. DE BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN KANDIDAAT-LIDSTATEN

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Bevoegdheid

Art. 49 VEU stelt dat elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken om lid te worden van de EU. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld. De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitsprekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitsprekt bij een meerderheid van zijn leden. Er wordt verder rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.³⁰²

1.2. De vijfde uitbreidingsronde

Uitbreiding wordt beschouwd als het meest effectieve instrument van buitenlands beleid dat de EU ter beschikking heeft.³⁰³ Er is namelijk een zeker onevenwicht in de relatie tussen de EU en landen die verzoeken om toe te treden omdat de EU zodoende over de mogelijkheid beschikt om eenzijdig bepaalde toetredingsvoorwaarden te stellen.³⁰⁴ Dit onevenwicht was dan ook waarneembaar in de verhouding van de EU met kandidaat-lidstaten in de vijfde uitbreidingsronde met voornamelijk postcommunistische landen uit Midden-en Oost-Europa, die na de val van de Berlijnse Muur in 1989 in een periode van instabiliteit terechtkwamen.³⁰⁵ Het idee van ‘een terugkeer naar Europa’ was voor deze kandidaat-lidstaten aantrekkelijk omwille van de stabiliteit van de toenmalige EEG, en in dit context kreeg de Commissie de mogelijkheid om hun ontwikkelingen op het vlak van democratie en rechtsstaat te bevorderen.³⁰⁶

De EU heeft echter strengere toetredingsvoorwaarden gesteld aan kandidaat-lidstaten van de vijfde uitbreidingsronde dan aan kandidaten in eerdere uitbreidingen door het gebruik van

³⁰² Art. 49 VEU

³⁰³ E. DE RIDDER, A.SCHRIJVERS, H. VOS, “Civil Power Europe and the Eastern Enlargement: The More the Merrier?”, in J. ORBIE, *Europe’s Global Role: External Policies of the EU*, Burlington, Ashgate, 2008, 240.

³⁰⁴ E. DE RIDDER en D. KOCHENOV, “Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing”, *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 589.

³⁰⁵ H. GRABBE, “EU Expansion and Democracy”, *Geo. J.Int’l Aff.* 2004, (73) 73-74.

³⁰⁶ *Ibid.*

‘conditionaliteit’, een reeks voorwaarden die de EU aan kandidaat-lidstaten kan opleggen en waarbij hun toetreding afhankelijk is van de naleving van deze voorwaarden.³⁰⁷ De reden hiervoor is dat de EU genoodzaakt was om risicobeperkende maatregelen te nemen.³⁰⁸ Dit betrof namelijk de grootste uitbreidingsronde met twaalf landen³⁰⁹ met een lagere economische ontwikkeling in vergelijking met de lidstaten.³¹⁰ Bovendien waren deze kandidaat-lidstaten nog nieuwe, fragiele democratieën die bijgevolg minder ontwikkelde juridische en administratieve structuren hadden.³¹¹ Men wilde vermijden dat deze kandidaat-lidstaten, eens toegetreden tot de EU, politiek instabiel zouden worden en bijgevolg een economische last zouden leggen op de andere lidstaten.³¹² De toetredingsvoorwaarden van de EU dienden dus als bescherming van de oude lidstaten en als een leidraad voor de kandidaat-lidstaten, teneinde hun integratie te vergemakkelijken.³¹³

Hoofdstuk 2. Politieke conditionaliteit

2.1. Evolutie

Conditionaliteit werd door de jaren heen op verschillende manieren ingevuld. Er werden aanvankelijk handels- en samenwerkingsovereenkomsten, ook aangeduid als ‘overeenkomsten van de eerste generatie’, met elk land van Midden- en Oost-Europa gesloten, teneinde diepgaande handelsbetrekkingen te ontwikkelen.³¹⁴ Dan ontwikkelde de EU het PHARE-Programma met het doel om deze landen de nodige technische steun te bieden teneinde economische hervormingen te kunnen doorvoeren.³¹⁵ Later werd deze steun uitgebreid naar het maatschappelijk middenveld.³¹⁶ Vanaf 1991 werden met elke kandidaat-lidstaat Europa-Overeenkomsten gesloten met het doel om de handel van industriële goederen te liberaliseren, later werden in die Overeenkomsten ook bepalingen opgenomen inzake het vrij verkeer van diensten, kapitaal en arbeid.³¹⁷ In 1992 werd in het Verdrag van Maastricht art. 49 VEU opgenomen, dat stelt dat er rekening zal worden gehouden met de

³⁰⁷ O.MOCANU, “Some Views on the EU's Conditionality and Pre-Accession Policies for the Central and Eastern Countries”, *Romanian J. Eur. Aff.* 2004, (57) 57-58.

³⁰⁸ H. GRABBE, “EU Expansion and Democracy”, *Geo. J.Int'l Aff.* 2004, (73) 74

³⁰⁹ Aanvankelijk waren er twaalf kandidaat-lidstaten, maar uiteindelijk zijn in 2004 tien ervan tot de EU toegetreden. De toetreding van Roemenië en Bulgarije werd uitgesteld waardoor ze in 2007 zijn toegetreden.

³¹⁰ O.MOCANU, “Some Views on the EU's Conditionality and Pre-Accession Policies for the Central and Eastern Countries”, *Romanian J. Eur. Aff.* 2004, (57) 58

³¹¹ *Ibid.*

³¹² H. GRABBE, “EU Expansion and Democracy”, *Geo. J.Int'l Aff.* 2004, (73) 74.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ O.MOCANU, “Some Views on the EU's Conditionality and Pre-Accession Policies for the Central and Eastern Countries”, *Romanian J. Eur. Aff.* 2004, (57) 59-60.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ *Ibid.*, 60.

door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.³¹⁸ Vanaf 1993 vulde de EU conditionaliteit in door middel van de toetredingsvoorwaarden die opgesteld werden door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993, waarbij tevens werd ingestemd dat de geassocieerde landen lid worden van de EU.³¹⁹ Deze criteria van Kopenhagen waren aanvankelijk *soft law*, maar dit veranderde na de invoering van de ‘versterkte pretoetredingsstrategie’ door de Europese Raad van Luxemburg in 1997 waarbij beslist werd dat toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten pas kunnen aanvangen als ze aan de politieke criteria van Kopenhagen hebben voldaan.³²⁰

2.2. Politieke criteria van Kopenhagen

Ten eerste moeten kandidaat-lidstaten voldoen aan het politieke criterium van Kopenhagen; dit criterium vereist stabiele instellingen die de naleving van de democratie en rechtsstaat kunnen verzekeren en de beschermingen van de mensenrechten en rechten van minderheden kunnen waarborgen.³²¹ Ten tweede moeten kandidaat-lidstaten voldoen aan het economische criterium; zo moeten zij over een goed functionerende markteconomie beschikken en moeten zij de concurrentiedruk en marktkrachten binnen de EU aan kunnen.³²² Ten derde moeten kandidaten in staat zijn ‘de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen’, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie moeten onderschrijven-’, wat de overname, uitvoering en handhaving van het *acquis* vereist.³²³ Dit vormt dan het juridische criterium.³²⁴ Tenslotte wordt van lidstaten verwacht dat ze hun administratieve capaciteit regelmatig aanpassen aan het ontwikkelende *acquis*; dit is namelijk een proces dat niet stopt na de afsluiting van de toetredingsonderhandelingen.³²⁵ In deze verhandeling zal enkel het politieke en het juridische criterium worden geanalyseerd.

Om aan de politieke criteria te voldoen moesten kandidaat-lidstaten hervormingen doorvoeren die het mogelijk zouden maken om de democratie en rechtsstaat te consolideren. Kandidaten moesten onder andere vrije en eerlijke verkiezingen mogelijk maken, de werking

³¹⁸ G. STAJAJ, “From Rags to Riches: Croatia and Albania’s EU Accession Process through the Copenhagen Criteria and Conditionality”, *Fordham Int’l L.J.* 2014, (1683) 1688-1689.

³¹⁹ O. MOCANU, “Some Views on the EU’s Conditionality and Pre-Accession Policies for the Central and Eastern Countries”, *Romanian J. Eur. Aff.* 2004, (57) 60.; Conclusies van het Voorzitterschap van 29 januari 2003 van de Europese Raad van Kopenhagen van 12 en 13 december 2002, 7 A iii.

³²⁰ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg van 12 en 13 december 1997, 25.

³²¹ Conclusies van het Voorzitterschap van 29 januari 2003 van de Europese Raad van Kopenhagen van 12 en 13 december 2002, 7 A iii.

³²² *Ibid.*

³²³ *Ibid.*

³²⁴ H. GRABBE, “EU Expansion and Democracy”, *Geo. J. Int’l Aff.* 2004, (73) 74.

³²⁵ Conclusies van het Voorzitterschap van 29 januari 2003 van de Europese Raad van Kopenhagen van 12 en 13 december 2002, 7 A iii.; Strategiedocument en verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding, 28.

van de rechterlijke macht hervormen teneinde de rechterlijke onafhankelijkheid te kunnen bevorderen, en dit door middel van opleidingen voor rechters, de invulling van vacante plaatsen, de bevordering van het recht op toegang tot de rechter, en de bevordering van de effectiviteit van de afhandeling van zaken en de tijdige uitvoering van rechterlijke beslissingen.³²⁶ Kandidaat-lidstaten moesten eveneens de werking van de uitvoerende macht verbeteren, door middel van structurele hervormingen zoals decentralisatie, naast de opzetting van een ambtenarenapparaat, en de invoering van de mogelijkheid om de overheid aansprakelijk te stellen.³²⁷ Verder moest de wetgevende macht hervormd worden; zo moest de werking van parlementen toereikend worden, de bevoegdheden van het parlement moesten gerespecteerd worden en de rol van de oppositie in het parlement moest eveneens in acht worden genomen, naast de rol van minderheden.³²⁸ Tenslotte moesten er effectieve anticorruptiemaatregelen worden ingevoerd.³²⁹

2.2.1. Effectiviteit van politieke conditionaliteit: Het *external incentives model*

Om de effectiviteit van politieke conditionaliteit ten aanzien van kandidaat-lidstaten na te gaan zal gebruik worden gemaakt van het theoretische *external incentives model* van Sedelmeier en Schimmelfennig.³³⁰ Dit model verduidelijkt de vereiste voorwaarden om EU-conditionaliteit in derde landen effectief toe te passen.³³¹ In essentie zullen kandidaat-lidstaten zich naar conditionaliteit schikken als de ingeschatte voordelen ervan groter zijn dan de geschatte kosten van de opgelegde hervormingen.³³² Het resultaat van deze kosten-batenanalyse zal afhangen van de duidelijkheid van de gestelde voorwaarden, de grootte van de geschatte voordelen en de snelheid waarmee ze verkregen kunnen worden, de geloofwaardigheid van de verbintenis van de EU om de beloofde voordelen toe te kennen, en tenslotte van de omvang van de kosten die met de implementatie van conditionaliteit gepaard gaan.³³³

³²⁶ D. KOCHENOV, "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 181.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ Schimmelfennig en Sedelmeier ontwikkelden ook *het social learning model* en *het lesson-drawing model*. Deze alternatieve modellen zijn niet relevant omdat ze de implementatie van EU-regels uitleggen bij gebrek aan conditionaliteit vanwege de EU. F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, *The europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2005, 211.

³³¹ F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *J. Eur. Public Policy* 2004, (661) 667.

³³² *Ibid.*, 663-664.

³³³ *Ibid.*

2.2.1.1. Bepaalbaarheid van de voorwaarden

De effectiviteit van conditionaliteit is ten eerste afhankelijk van de bepaalbaarheid van de voorwaarden die aan conditionaliteit zijn onderworpen.³³⁴ Bepaalbaarheid verwijst in deze context naar de helderheid van zowel inhoud als vorm van de vooropgestelde voorwaarden.³³⁵ Het moet voor kandidaat-lidstaten dus duidelijk zijn aan welke verwachtingen zij moeten voldoen.³³⁶

Aangezien de EU niet bevoegd is inzake democratie en rechtsstaat, konden deze componenten geen EU-definitie krijgen, en waren de politieke criteria bijgevolg zeer algemeen van aard, en kunnen zelfs als vaag worden omschreven.³³⁷ De politieke criteria worden in documenten met betrekking tot de criteria van Kopenhagen onderverdeeld in vier elementen, namelijk democratie, rechtsstaat, mensenrechten en de eerbiediging en bescherming van minderheden.³³⁸ EU-instellingen hebben in de praktijk echter een versimpelde classificatie gehanteerd; de componenten van democratie en rechtsstaat werden immers als één geheel behandeld, evenals de componenten van mensenrechten en rechten van minderheden.³³⁹ In de literatuur wordt gesteld dat de Commissie de democratie en het rechtsstaatsbeginsel als een ‘organische combinatie’³⁴⁰ heeft behandeld.³⁴¹ Er werd in de praktijk dus een binaire indeling van de criteria van Kopenhagen geïntroduceerd,³⁴² hoewel het onderscheid tussen de vier componenten weldegelijk bestaat en bovendien van groot belang is.³⁴³ De Commissie en de Raad hebben verder het ‘organische criterium’ van de ‘democratie en rechtsstaat’ onderverdeeld in de werking van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht en corruptiebestrijdingsmaatregelen.³⁴⁴ Deze vier componenten omvatten echter niet alles wat onder ‘democratie en rechtsstaat’ zou kunnen vallen.³⁴⁵

De Commissie, die de toepassing van deze criteria heeft opgevolgd, kon de politieke criteria van vorm en inhoud voorzien, maar heeft dit uiteindelijk niet kunnen verwezenlijken.³⁴⁶

³³⁴ *Ibid.*, 664.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ E. DE RIDDER en D. KOCHENOV, “Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing”, *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 592-593

³³⁸ D. KOCHENOV, “Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, *EIoP* 2004,(1)11.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² *Ibid.*, 9.

³⁴³ *Ibid.*, 11.

³⁴⁴ *Ibid.*, 13.

³⁴⁵ *Ibid.*, 14.

³⁴⁶ E. DE RIDDER en D. KOCHENOV, “Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing”, *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 604-605.

Bijgevolg werden kandidaat-lidstaten gevraagd om slechts te voldoen aan bovenstaande minimumvereisten,³⁴⁷ maar het was zonder verdere specificaties voor kandidaten eigenlijk onduidelijk wat van hen verwacht werd.³⁴⁸ Bovendien werden geen maatstaven opgesteld waarop de componenten van democratie en rechtsstaat zouden worden beoordeeld, hoewel de Europese Commissie daar wel van uitging.³⁴⁹ Doordat de Commissie geen standaarden heeft gezet, is het ook moeilijk om na te gaan of de hervormingen die kandidaat-lidstaten hebben doorgevoerd werkelijk in conformiteit waren met de gestelde voorwaarden.³⁵⁰ Ook al lijkt het systeem van toezicht en opvolging van de politieke criteria op papier goed te werken,³⁵¹ is het om bovenstaande redenen niet vanzelfsprekend om de effectiviteit van de politieke criteria vast te stellen.

Bovendien hebben EU-instellingen de drempel verlaagd om te besluiten tot de voldoening van de politieke criteria. Zo werd besloten dat er aan het criterium van ‘een werkende uitvoerende macht’ voldaan was, ook al werden beslissingen van het constitutionele hof jarenlang niet uitgevoerd, of ondanks het feit dat de werking van het parlement zo inefficiënt was dat er niet kon worden tegemoetkomen aan de meest hoogdringende noden van een kandidaat-lidstaat.³⁵² Dit was ook het geval wat betreft de vereisten met betrekking tot de rechterlijke macht³⁵³ en corruptiebestrijdingsmaatregelen,³⁵⁴ hoewel corruptie zeer wijdverspreid was³⁵⁵ en autoriteiten vaak niet het nodige deden om dit tegen te gaan.³⁵⁶ Uit de praktijk blijkt dat vooral de aangetoonde wil van kandidaten om zich naar de voorwaarden te

³⁴⁷ W. SADURSKI, “Accession’s Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member State of Central and Eastern Europe”, *Y.B.Polish Eur. Stud.* 2003, (33) 41-42.

³⁴⁸ E. DE RIDDER en D. KOCHENOV, “Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing”, *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 596-597.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ *Ibid.*, 604-605.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² T. MARKTLER, “The power of the Copenhagen criteria”, *CYELP* 2006, (343) 350.

³⁵³ *Ibid.*, 351.

³⁵⁴ Bijvoorbeeld: “*The Government reports that 14 laws with a direct link to the fight against corruption have been adopted including amendments to the penal code, the law on customs, the tax procedure code and the law on insurance. However, Bulgarian legislation does not yet provide a concrete definition of the concept of "corruption" and further progress in the fight against corruption is also needed in the following areas: financing of political parties, strengthening of the legal framework in areas such as public procurement, financial control, liability of Ministers, improving the implementation of measures in areas such as money laundering and creating or strengthening internal and external control structures in the administration and the judiciary (including among prosecutors). Transparency and judicial control should be reinforced in the privatisation field. (...) Despite the measures taken by the government, considerable further efforts remain necessary to achieve results in the fight against corruption.*”; Periodiek verslag van de Commissie van 1999 over de vorderingen van Bulgarije op weg naar toetreding, 13.

³⁵⁵ T. MARKTLER, “The power of the Copenhagen criteria”, *CYELP* 2006, (343) 351.

³⁵⁶ “*The Opinion highlights the need to intensify the fight against corruption. However, the efforts undertaken by the Polish authorities since the Opinion have not responded adequately in relation to the importance of the issue and little progress has been made on the establishment of a genuine anti-corruption policy.*” Periodiek verslag van de Commissie van 1998 over de vorderingen van Polen op weg naar toetreding, 11.

schikken voldoende is, om te besluiten dat er aan het component van ‘democratie en rechtsstaat’ werd voldaan.³⁵⁷

2.2.1.2. Grootte van voordelen en snelheid van toekenning

De effectiviteit van conditionaliteit hangt verder af van de grootte van de ingeschatte voordelen van de implementatie van conditionaliteit en van de snelheid waarmee de voordelen toegekend worden.³⁵⁸ Om die reden zou de EU meer invloed kunnen uitoefenen op kandidaat-lidstaten dan op derde landen die niet in aanmerking worden genomen voor lidmaatschap, omdat lidmaatschap voordeliger is dan louter associatie of (financiële) ondersteuning vanwege de EU.³⁵⁹ Verder is conditionaliteit effectiever vlak voor de toetredingsbeslissing van de EU.³⁶⁰ Het incentive om zich naar de toetredingsvoorwaarden van de EU te schikken is immers kleiner als het vooruitzicht op toetreding in de tijd verwijderd is.³⁶¹

De Commissie heeft in de Opinions van 1997 verklaard dat de meeste kandidaat-lidstaten aan de politieke criteria hebben voldaan, met Slowakije als enige uitzondering, die uiteindelijk toch in 2004 heeft kunnen toetreden.³⁶² Bijgevolg waren kandidaat-lidstaten vrij zeker van hun toekomstige lidmaatschap, ook zonder bijkomende hervormingen door te voeren.³⁶³ In de periodieke verslagen die erna volgden, duidde de Commissie echter meer onregelmatigheden die door kandidaat-lidstaten verholpen moesten worden, maar nam de beslissing dat kandidaat-lidstaten aan de politieke criteria hadden voldaan niet terug. In die verslagen stelde de Commissie bijvoorbeeld dat sommige kandidaat-lidstaten nog geen ambtenarenapparaat hadden opgericht,³⁶⁴ minderheidsculturen onderdrukten,³⁶⁵ de functie van ombudspersoon

³⁵⁷ D. KOCHENOV, “Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, *EIoP* 2004, (1) 19-20.

³⁵⁸ F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *J. Eur. Public Policy* 2004, (661) 665.

³⁵⁹ K. SMITH, “Western actors and the promotion of democracy” in J. ZIELONKAAND, A. PRAVDA (eds), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (31) 37–38.

³⁶⁰ F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *J. Eur. Public Policy* 2004, (661) 665.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² D. KOCHENOV, “Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement”, *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 191.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ “The Commission has consistently stressed that a stable public administration based on a clear legal framework and characterised by professionalism and independence from undue influences is essential if the Czech Republic is to fully benefit from membership of the European Union. However, the transition period for full implementation of the Act extends to the end of 2006 and it may take a considerable amount of time before the benefits of the Act will start to be felt. Therefore, an acceleration of the timetable for implementation would be desirable.”; Periodiek verslag van de Commissie van 9 oktober 2002 over de vorderingen van Tsjechië op weg naar toetreding, p. 21.

³⁶⁵ “Over het algemeen worden de rechten van de minderheid van Russischtaligen (ongeacht of zij het Letse staatsburgerschap bezitten) geëerbiedigd en beschermd. Het advies van de Commissie wees echter op een aantal gebieden

nog niet hadden ingevoerd en gesegregeerde scholen niet aanpakten.³⁶⁶ De Commissie heeft als het ware het meest effectieve middel, met name het vooruitzicht op de toetreding, niet meer aangewend om bijkomende hervormingen te verzoeken, en de latere versterking van de toetredingsstrategie kon dit gegeven niet verhelpen.³⁶⁷

2.2.1.3. Credibiliteit van conditionaliteit

Verder hangt de effectiviteit van conditionaliteit af van de onderhandelingspositie van de EU. Zo moeten ‘dreigingen’ om de toetreding van kandidaat-lidstaten uit te stellen, in het geval dat deze kandidaat-lidstaten het nalaten om gevolg te geven aan de verzoeken van de EU, geloofwaardig zijn.³⁶⁸ Omwille van de asymmetrische relaties tussen de EU en kandidaat-lidstaten, in het voordeel van de EU, was conditionaliteit op dit vlak weldegelijk geloofwaardig.³⁶⁹

De credibiliteit van conditionaliteit hangt verder ook af van de consistentie van de handhaving van de politieke criteria.³⁷⁰ Opdat de handhaving consistent zou zijn, zijn duidelijke criteria vereist zodat noch kandidaat-lidstaten noch de EU een andere interpretatie aan die voorwaarden zouden kunnen toekennen.³⁷¹ Omwille van het feit dat de Commissie geen standaarden heeft gezet voor de ‘democratie en rechtsstaat’, werden willekeurige en geïmproviseerde verzoeken uitgevaardigd.³⁷² De verzoeken van de Commissie waren bovendien tegenstrijdig en onvoorspelbaar.³⁷³ Zo kon Slowakije wetgeving uitvaardigen door middel van decreten, terwijl dit voor Roemenië niet mogelijk was.³⁷⁴ De toetreding van Slowakije werd afhankelijk gesteld van het doorvoeren van hervormingen met betrekking tot de overheidsadministratie, terwijl Tsjechië deze voorwaarde niet kreeg ondanks het feit dat

waarop niet-staatsburgers anders worden behandeld dan staatsburgers.”; Periodiek verslag van de Commissie van 17 december 1998 over de vorderingen van Letland op weg naar toetreding, p. 12.

³⁶⁶ “Currently, the majority of Roma students finish primary school, but less than one percent gets a degree in higher education. In addition, the frequent transfer of Roma children out of the mainstream system to special education facilities is a way of discriminating against them, according to the Ombudsman for national and ethnic minorities. Experience has shown that these special facilities generally do not close the gap with the mainstream, but instead widen the education gap. According to estimates, there are more than 150 schools in Hungary where special Roma classes are maintained. In recent years the legal provisions on enrolling children in special classes have become stricter, and the “special status” of the children involved can now be revised any time.”; Periodiek verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van Hongarije op weg naar toetreding, p. 22.

³⁶⁷ D. KOCHENOV, “Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement”, *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 191.

³⁶⁸ F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *J. Eur. Public Policy* 2004, (661) 665.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ *Ibid.*, 666.

³⁷¹ *Ibid.*, 664.

³⁷² E. DE RIDDER en D. KOCHENOV, “Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing”, *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 596-597.

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ *Ibid.*

Tsjechië eveneens niet over een ontwikkelde overheidsadministratie beschikte.³⁷⁵ Enkel Roemenië werd verzocht om in onafhankelijke opleidingen voor magistraten te voorzien, terwijl Tsjechische magistraten opgeleid werden onder het toezicht van het ministerie van Justitie.³⁷⁶ Deze inconsistenties waren voornamelijk te wijten aan het feit dat de Commissie de situatie ter plaatse moeilijk kon beoordelen,³⁷⁷ hoewel politieke overwegingen niet uitgesloten kunnen worden.³⁷⁸

2.2.1.4. Adaptatiekosten en tegenkanting

Verder hangt de effectiviteit van conditionaliteit af van de omvang van de kosten die met hervormingen gepaard gaan en de mate van interne oppositie tegen deze opgelegde hervormingen.³⁷⁹ Kandidaat-lidstaten schatten de voordelen van lidmaatschap hoger in dan de kosten die met allerlei hervormingen gepaard gingen en in principe was er weinig sprake van politieke oppositie tegen deze hervormingen.³⁸⁰ Bepaalde hervormingen vonden echter weinig weerklank bij de publieke opinie; zo waren de verzoeken van de Commissie met betrekking tot de invoering van beschermingsmaatregelen voor Roma ineffectief, omwille van vijandige gevoelens ten aanzien van Roma in sommige landen uit Midden- en Oost-Europa.³⁸¹

De effectiviteit van conditionaliteit hangt ten slotte vooral af van de aanvankelijke situatie die in kandidaat-lidstaten.³⁸² Zo was conditionaliteit vooral effectief in onstabiele landen die nog fragiele democratieën uitmaakten,³⁸³ zoals de Baltische landen als Estland en Letland.³⁸⁴ Conditionaliteit was echter overbodig voor de kandidaat-lidstaten Tsjechië, Hongarije en Polen, omdat deze kandidaten tijdens de toetredingsonderhandelingen reeds zelfstandig op weg waren naar democratische consolidatie.³⁸⁵ Conditionaliteit was dan niet effectief in autoritaire en ondemocratische kandidaat-lidstaten.³⁸⁶ Dit omwille van de hoge kosten die regeringsleiders zouden dragen bij de schikking naar de voorwaarden van de EU.³⁸⁷ Zo

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Ibid.*, 598.

³⁷⁹ F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *J. Eur. Public Policy* 2004, (661) 666.

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ W. SADURSKI, "Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member State of Central and Eastern Europe", *Y.B. Polish Eur. Stud.* 2003, (33) 42.

³⁸² F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *J. Eur. Public Policy* 2004, (661) 669.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ *Ibid.*

zouden deze regeringsleiders instrumenten moeten opgeven die vereist waren voor de instandhouding van hun machtsposities.³⁸⁸ Bijgevolg was conditionaliteit niet effectief in Slowakije onder de Meciar-regering, in Roemenië in de eerste helft van de jaren negentig, in Kroatië tijdens de regering van Tudjman en in Servië onder Milosevic.³⁸⁹ In deze kandidaat-lidstaten werd politieke conditionaliteit pas effectief na interne politieke hervormingen die geleid hebben tot de aanstelling van nieuwe regeringen.³⁹⁰

2.3. Instrumenten ter bevordering van de politieke criteria

De instellingen van de EU hadden zes instrumenten ter beschikking om de toepassing van de politieke criteria door kandidaat-lidstaten op te volgen.³⁹¹ Deze instrumenten worden hierna behandeld in dalende volgorde van effectiviteit.

Het meest effectieve instrument betreft “het verzoek van de Europese Raad om hervormingen door te voeren waarvan de toetreding rechtstreeks afhankelijk is”.³⁹² Zo besliste de Europese Raad van Luxemburg van 1997 om de twaalf kandidaat-lidstaten in twee golven te doen toetreden,³⁹³ wat voor de kandidaten in de tweede golf een uitstel van toetreding betekende.³⁹⁴ Dit instrument was zeer effectief, omdat Bulgarije en Roemenië daadwerkelijk pas in 2007 waren toegetreden, in plaats van in 2004 met de overige tien kandidaat-lidstaten. Noch de Commissie noch de Europese Raad kon echter gegronde redenen aanvoeren die het onderscheid tussen kandidaat-lidstaten in de eerste golf en die in de tweede golf zou rechtvaardigen.³⁹⁵ Dit instrument werd bovendien niet op een consistente wijze aangewend omdat Slowakije, Letland en Litouwen, die aanvankelijk onder de tweede golf werden geplaatst, toch in de eerste golf in 2004 tot de EU zijn toegetreden.³⁹⁶

Het volgende instrument betreft “de opname van een thema in periodieke verslagen, voortgangsverslagen en Partnerschappen voor Toetreding, met de verduidelijking dat een

³⁸⁸ *Ibid.*, 670.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ E. DE RIDDER en D. KOCHENOV, “Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing”, *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 594.

³⁹² D. KOCHENOV, “Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement”, *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 184.

³⁹³ Conclusies van het voorzitterschap van 12 en 13 december 1997 van de Europese Raad van Luxemburg.

³⁹⁴ D. KOCHENOV, “Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement”, *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 187.

³⁹⁵ *Ibid.*; M. MARESCEAU, “The EU Pre-Accession Strategies: a Political and Legal Analysis” in M. MARESCEAU en E. LANNON (eds), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies, A Comparative Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2001, (3) 18.

³⁹⁶ D. KOCHENOV, “Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement”, *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 188.

wanprestatie vanwege een kandidaat-lidstaat gevolgen kan hebben voor de voortgang naar lidmaatschap”.³⁹⁷ Dit instrument werd aangewend om een beperkt aantal kwesties aan te kaarten die specifiek waren aan een welbepaalde kandidaat-lidstaat.³⁹⁸ Zo werd dit instrument aangewend ten aanzien van Roemenië om de situatie van kinderen in kindertehuizen aan te kaarten; deze bezorgdheid was namelijk eigen aan Roemenië en niet zozeer aan de meeste andere kandidaten.³⁹⁹ Dit instrument werd met andere woorden niet gebruikt om de algemene pretoetredingsprioriteiten van de EU die van toepassing waren op alle kandidaat-lidstaten te bewerkstelligen.⁴⁰⁰

Verder konden EU-instellingen “een thema opnemen in periodieke verslagen en in de prioriteiten op korte termijn in de Partnerschap voor Toetreding met de betrokken kandidaat”⁴⁰¹, en “een thema opnemen in de periodieke verslagen en in de prioriteiten op middellange termijn in de Partnerschap voor Toetreding”⁴⁰² Deze instrumenten werden veelvuldig gebruikt en vaak ook tegelijkertijd, omdat verschillende aspecten van een problematiek zowel in de prioriteiten op korte als op middellange termijn werden opgenomen.⁴⁰³ Dit was bijvoorbeeld het geval in de bevordering van antidiscriminatie op basis van etniciteit; concrete actieplannen voor de bestrijding van discriminatie en de planning voor de uitvoering van dat programma werden opgenomen onder de prioriteiten op korte termijn,⁴⁰⁴ terwijl algemene bekommernissen, zoals de voortzetting van dit programma, eerder opgenomen werden onder de prioriteiten op middellange termijn.⁴⁰⁵ Het gebruik van deze instrumenten door de Commissie was vrij uniform; ze werden namelijk aangewend ten aanzien van de meeste kandidaten en in het kader van verschillende kwesties zoals de desegregatie van scholen, de regulering van het statuut van overheids personeel, kwesties met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en de toegang tot de rechterlijke macht.⁴⁰⁶

³⁹⁷ *Ibid.*, 184.

³⁹⁸ *Ibid.*, 188.

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*, 184.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*, 188.

⁴⁰⁴ Bijvoorbeeld: eerste Partnerschap voor Toetreding met Bulgarije, § 4.1; eerste Partnerschap voor toetreding met Roemenië, § 4.1.

⁴⁰⁵ Eerste Partnerschap voor Toetreding met Bulgarije, §4.2; eerste Partnerschap voor Toetreding met Roemenië, §4.2; eerste Partnerschap voor Toetreding met Hongarije, §4.2.

⁴⁰⁶ D. KOCHENOV, "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 188.

Verder kon een thema worden opgenomen in periodieke verslagen, evenwel zonder het betrokken thema te plaatsten onder de prioriteiten in de Partnerschappen voor Toetreding.⁴⁰⁷ Dit instrument werd aangewend voor kwesties die buiten het *acquis* vallen, zoals de bevordering van de democratie en rechtsstaat.⁴⁰⁸ Zo werd dit instrument aangewend voor de bevordering van de oprichting van de functie van ombudspersoon, de waarborging van het recht op vrije meningsuiting en de creatie van een juridisch kader opdat NGO's hun werkzaamheden in deze kandidaat-lidstaten zouden kunnen verrichten.⁴⁰⁹ Dit instrument werd dus veelvuldig gebruikt, maar was weinig effectief omdat het vermelden van een problematiek in de periodieke verslagen kandidaten niet heeft aangezet om de vereiste hervormingen door te voeren, aangezien deze verslagen juridisch niet bindend zijn.⁴¹⁰ De toetredingsbeslissing hing dus niet af van de inachtneming van periodieke verslagen door kandidaat-lidstaten, waardoor kandidaten in feite ruimte hadden om zelf te beslissen om al dan niet gevolg te geven aan de verzoeken van de Commissie in deze verslagen.⁴¹¹

Tenslotte kon een thema louter vermeld worden in periodieke verslagen. Aangezien dit vrij ineffectief was, werden enkel kwesties van gering belang terloops vermeld in de periodieke verslagen.⁴¹²

Ondanks de toepassing van de criteria van Kopenhagen, moesten Bulgarije en Roemenië volgens de Commissie na hun toetreding in 2007 een inhaalslag maken met betrekking tot allerhande hervormingen. Om deze reden heeft de Commissie het mechanisme voor samenwerking en toetsing (CVM) ontwikkeld om deze lidstaten te ondersteunen in de overbrugging van hun achterstand.⁴¹³ Roemenië moet hervormingen doorvoeren om de doeltreffendheid en transparantie van het rechtsstelsel te verzekeren, naast het invoeren van efficiënte corruptiebestrijdingsmaatregelen.⁴¹⁴ Bulgarije moet hervormingen doorvoeren inzake de onafhankelijkheid, professionaliteit en efficiëntie van het rechtsstelsel, corruptie

⁴⁰⁷ *Ibid.*, 184.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, 189.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² *Ibid.*

⁴¹³ Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.; Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

⁴¹⁴ Website Commissie, "Mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Bulgarije en Roemenië", https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_nl.

aanpakken en maatregelen nemen tegen de georganiseerde misdaad.⁴¹⁵ Bijgevolg heeft de Commissie in zekere mate erkend dat de politieke criteria niet toereikend zijn om de democratie en rechtsstaat in kandidaat-lidstaten te consolideren.

Hoofdstuk 3. Juridische conditionaliteit

3.1. Inleiding

Kandidaat-lidstaten dienen reeds voor hun toetreding dezelfde juridische verplichtingen aan te gaan als de oude lidstaten, omdat ze na hun toetreding geacht worden steeds lid te zijn geweest van de EU.⁴¹⁶ In de voorgaande en vierde uitbreidingsronde van 1993-1994 zijn Oostenrijk, Finland en Zweden tot de EU toegetreden. Zij hadden omwille van hun lidmaatschap van de EVA reeds voor hun toetreding het grootste deel van het *acquis communautaire* in hun nationale rechtsordes omgezet met uitzondering van EU-regelgeving met betrekking tot het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.⁴¹⁷ De meeste kandidaat-lidstaten van de vijfde uitbreidingsronde hadden het *acquis* echter niet vrijwillig omgezet, en bijgevolg bestond hun wetgeving tijdens de toetredingsonderhandelingen uit een geheel van geamendeerde regelgeving uit de communistische periode, bepaalde regelgeving van voor de Tweede Wereldoorlog en snel uitgevaardigde nieuwe wetgeving die zeer technisch was dan wel algemeen in de bewoording en die dus eerder over een symbolische waarde beschikte.⁴¹⁸

3.1.1. De overname, uitvoering en handhaving...

Het derde criterium van Kopenhagen, het zogenaamde juridische criterium, stelt dat kandidaat-lidstaten het *acquis communautaire* voor hun toetreding moeten overnemen.⁴¹⁹ Kandidaat-lidstaten werden verzocht om de ‘verplichtingen van het lidmaatschap’ op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij ‘de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven.’⁴²⁰ Om dit te verwezenlijken moest de centrale overheid, net als het bedrijfsleven, de beroepsorganisaties en regionale en plaatselijke instanties van kandidaat-lidstaten het *acquis* overnemen, uitvoeren en handhaven.⁴²¹

⁴¹⁵ *Ibid.*

⁴¹⁶ Persbericht van de Europese Commissie van 9 oktober 2012- Naar uitbreiding van de Unie - Aanbeveling Commissie: onderhandelingen met tien kandidaat-lidstaten afsluiten.; A.MAGEN, "The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence", *Eur. J.L.Reform* 2007, (361) 376.

⁴¹⁷ C. BOYE JACOBSEN, "Implementing the *acquis communautaire*- the fight over 80.000 pages", *RGSL Working Papers* 2002, 5.

⁴¹⁸ *Ibid.*, 14-17.

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Verslag van de Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding van 13 november 2011 - Naar een succesvolle uitbreiding Strategiedocument.

⁴²¹ *Ibid.*

3.1.2. ...van het *acquis communautaire*

Het *acquis communautaire*, of vrij vertaald de ‘verworvenheid van de Gemeenschap’, omvat onder meer “de strekking, de beginselen en de politieke doelstellingen van de Verdragen”, “op grond van de Verdragen aangenomen wetgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU”, “verklaringen en resoluties die in het kader van de EU zijn aangenomen”, “besluiten uit hoofde van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid”, “besluiten die op het terrein van justitie en binnenlandse zaken zijn overeengekomen”, “internationale overeenkomsten die de EU heeft gesloten, alsook de overeenkomsten die de EU-landen onderling op beleidsterreinen van de EU zijn aangegaan.”⁴²² Het *acquis* is vatbaar voor wijzigingen en uitbreidingen waardoor diens inhoud ondoorzichtig en voor betwisting vatbaar kan zijn.⁴²³ Daarom voorzien de Verdragen niet in een sluitende definitie.⁴²⁴

3. 2. Effectiviteit van het juridische criterium van Kopenhagen

Het juridische criterium was in principe effectief om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken.⁴²⁵ Kandidaat-lidstaten hebben weinig moeilijkheden ondervonden aangezien ze de EU-regelgeving louter dienden om te zetten in hun rechtsordes.⁴²⁶ Ook de Commissie was vrij optimistisch over de vorderingen die kandidaten boekten met betrekking tot de implementatie van het *acquis*.⁴²⁷ Het *acquis* treedt in werking zodra de kandidaat-lidstaat zelf tot de EU is toegetreden, waardoor diens aansprakelijkheid op het spel staat bij de miskennis van het EU-recht.⁴²⁸ Dit vormt een vrij effectief vangnet, in geval van een gebrekkige overname van het *acquis* voor de toetreding.⁴²⁹

Ondanks het feit dat kandidaat-lidstaten het *acquis* hebben aangenomen, heeft dit gegeven de achteruitgang van de democratie en rechtsstaat na de toetreding van de betrokken landen niet kunnen verhelfen. In deze verhandeling zal verder geargumenteed worden dat onder andere

⁴²² Glossarium van samenvattingen “*acquis communautaire*”, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=nl>.

⁴²³ A.MAGEN., “The *Acquis Communautaire* as an Instrument of EU External Influence”, *Eur. J.L.Reform* 2007, (361) 366.

⁴²⁴ *Ibid.* 367.

⁴²⁵ F. SCHIMMELFENNIG en U. SEDELMEIER, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *J. Eur. Public Policy* 2004, (661) 675-676.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ “De periodieke verslagen van dit jaar noteren over het algemeen voor de meeste kandidaatlidstaten en de meeste terreinen weer aanzienlijke vooruitgang bij de vaststelling van wetgeving tot aanpassing aan het *acquis*.”; Strategiedocument en verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding, 3b.

⁴²⁸ D. KOCHENOV, “Why the Promotion of the *Acquis* Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the *Acquis* -Some Lessons from the Fifth Enlargement”, *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 193-194.

⁴²⁹ Er moet een nuance worden gemaakt voor toegekende overgangsregelingen met betrekking tot bepaalde (vaak complexe) onderdelen van het *acquis*.

de ongeschiktheid van het *acquis* en de oppervlakkige institutionalisering van instellingen van de rechtsstaat zouden hebben bijgedragen aan de huidige situatie.⁴³⁰

3.2.1. Beperkt acquis inzake democratie en rechtsstaat

Kandidaten werden geacht meer dan 80000 pagina's aan regelgeving om te zetten in hun nationale rechtsordes.⁴³¹ De loutere overname van EU-wetgeving is echter niet voldoende om de democratie en rechtsstaat in kandidaat-lidstaten te consolideren.⁴³² Ondanks het bestaan van art. 2 VEU en de bijhorende afdwingingsmechanismen in de Verdragen, is er geen regelgeving op EU-vlak die vorm en inhoud geeft aan deze componenten.⁴³³ Ondanks de duizenden bladzijden aan wetgeving, bestaat er dus geen *acquis* inzake democratie en rechtsstaat.⁴³⁴ Aangezien het EEG Verdrag geen melding maakte van deze principes, menen sommigen dan ook dat democratie nu eenmaal niet in het "*DNA van het Europese integratieproject*" zit.⁴³⁵ De opstellers van de criteria van Kopenhagen waren zich eveneens bewust van de beperkingen van het *acquis*; als het *acquis* zou volstaan voor de bevordering van de democratie en rechtsstaat, dan zouden de politieke criteria overbodig zijn.⁴³⁶

De Commissie heeft evenwel toetredingsvoorwaarden gesteld zoals bijvoorbeeld de creatie van de functie van ombudspersoon en de uitvaardiging van een wetgevend kader ter bestrijding van discriminatie op basis van seksuele geaardheid; ten tijde van de toetredingsonderhandelingen vielen deze materies echter buiten het toepassingsgebied van het *acquis*.⁴³⁷ De Commissie kon zulke voorwaarden stellen omdat de externe bevoegdheden van de EU wellicht omvangrijker zijn dan deze op intern vlak.⁴³⁸ De EU is namelijk gebaseerd op het principe van toegewezen bevoegdheden. Echter, derde landen, zoals kandidaat-lidstaten, zijn niet gebonden door de Verdragen waardoor hun status ten aanzien van de EU niet bepaald wordt door de principes van het EU-recht.⁴³⁹ De EU is op haar beurt

⁴³⁰ Er hebben uiteraard ook andere factoren meegespeeld zoals onder andere ontwikkelingen op economisch vlak en de afwezigheid van een traditioneel rechtsstaatsbeginsel voor 1989; hierop wordt in deze verhandeling niet ingegaan.

⁴³¹ B. BUGARIC, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. Closa, D. Kochenov, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, (82) 86.

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ H. GRABBE, "EU Expansion and Democracy", *Geo. J.Int'l Aff.* 2004, (73) 74.

⁴³⁴ B. BUGARIC, "Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism" in C. Closa, D. Kochenov, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, (82) 86.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ D.KOCHENOV, "The issue of values" in R. Petrov en P. Van Elsuwege (eds.), *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*, Londen, Routledge, 2014, (46) 54.

⁴³⁷ D. KOCHENOV, "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 173.

⁴³⁸ *Ibid.*, 176.

⁴³⁹ *Ibid.*

ten aanzien van derde landen ook niet gebonden door de bevoegdheidsbeperkingen in de Verdragen zolang ze geen afbreuk doet aan de bevoegdheidsverdeling met de bestaande lidstaten.⁴⁴⁰ Bijgevolg zijn de voorwaarden die de EU aan kandidaat-lidstaten kan stellen wellicht onbeperkt.⁴⁴¹

3.2.2. ‘Vorm zonder inhoud’: oppervlakkige institutionalisering van de rechtsstaat

Verder werd door EU-instellingen eerder de nadruk gelegd op de uitvaardiging van regelgeving ter omzetting van het *acquis* dan op de werkelijke uitvoering en handhaving van de overgenomen wetgeving.⁴⁴² Door de druk die tijdens de toetredingsonderhandelingen op kandidaat-lidstaten werd gelegd om zo spoedig mogelijk het *acquis* om te zetten, was hun proces van institutionele opbouw kort en ging bovendien niet gepaard met ruimte voor beleidskeuzes.⁴⁴³ Daarbovenop werden instellingen van de rechtsstaat, zoals anticorruptieagentschappen, ‘van bovenaf’ gecreëerd zonder werkelijke politieke steun of steun van middenveldorganisaties.⁴⁴⁴ Bijgevolg werden de effecten van ‘Europeanisering’ in kandidaat-lidstaten vrijwel onmiddellijk verwezenlijkt, maar dit heeft op lange termijn geleid tot slechts een oppervlakkige institutionalisering van ‘Europese principes’.⁴⁴⁵ Het is deze nadruk op de snelle uitvaardiging van wetgeving, die losstaat van de sociale context, die aanzienlijk heeft bijgedragen tot het ontstaan van democratische structuren die gelijkenissen vertonen met die in West-Europese lidstaten.⁴⁴⁶ Echter, deze ‘vormen’ zijn in lidstaten van Midden-en Oost Europa vaak zonder ‘inhoud’.⁴⁴⁷

Vooraf in het domein van corruptiebestrijding lijken de institutionele structuren op die in West-Europese lidstaten, maar ze resulteren niet in dezelfde uitkomsten in de interne rechtsordes van Midden-en Oost-Europese lidstaten.⁴⁴⁸ Onder andere in Slovenië bestaat er een incongruentie tussen de formele politieke steun voor anticorruptiestrategieën die veelal symbolisch van aard is, en werkelijke politieke draagkracht voor een daadwerkelijke strijd tegen corruptie (die veelal niet aanwezig is).⁴⁴⁹ Om die reden worden initiatieven van anticorruptieagentschappen vaak niet opgevolgd met politieke middelen.⁴⁵⁰ Hongarije vormt

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² B. BUGARIC, “A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism”, *Int’l J Const L* 2015, (219), 233-234.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ *Ibid.*, 236.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, 233-234.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, 257.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ *Ibid.*

eveneens een voorbeeld van een lidstaat met een vrij ontwikkeld wetgevend kader, maar noch uit indicatoren noch uit burgerbevragingen werden enige verbetering vastgesteld op het vlak van corruptie in het laatste decennium.⁴⁵¹

Hoofdstuk 4. Verhouding juridische conditionaliteit – politieke conditionaliteit

4.1. De rol van het *acquis* in de keuze van politieke instrumenten

Het *acquis* heeft toch een zekere rol gespeeld in de bevordering van de politieke criteria, en met name in de keuze voor instrumenten die de Commissie ter beschikking had om de politieke criteria op te volgen (*supra* III.1, 2.3).⁴⁵² De analyse van periodieke rapporten van de Commissie en andere documenten met betrekking tot de criteria van Kopenhagen, toont namelijk aan dat de Commissie strenger heeft toegezien op de implementatie van onderdelen van politieke criteria die deel uitmaakten van het *acquis* terwijl ze voorbij ging aan bepaalde gebreken in de rechtssystemen van kandidaten omdat ze niet binnen het toepassingsgebied van het *acquis* vielen.⁴⁵³ De Commissie heeft dus effectievere instrumenten aangewend ter handhaving van kwesties die binnen het toepassingsgebied van het *acquis* vielen. Zo veranderde de houding van de Commissie inzake discriminatie op grond van seksuele geaardheid aanzienlijk door de jaren heen. Aanvankelijk werd de bevordering van antidiscriminatie wetgeving slechts opgenomen in periodieke verslagen.⁴⁵⁴ In 2000-2001 plaatste de Commissie dit thema onder de prioriteiten in Partnerschappen voor Toetreding, wat een effectiever instrument uitmaakt dan de loutere verslaggeving.⁴⁵⁵ De veranderde houding van de Commissie kan worden verklaard door de evolutie van het EU-recht met betrekking tot discriminatie op grond van seksuele geaardheid;⁴⁵⁶ voor het Verdrag van Amsterdam maakte dit namelijk geen deel uit van het *acquis*, maar dat Verdrag gaf de EG de bevoegdheid om deze vorm van discriminatie te bestrijden, op grond van art. 13 EC, waaraan daadwerkelijk uitvoering werd gegeven door richtlijn 2000/78.⁴⁵⁷

⁴⁵¹ I.T. Berend, *History derailed: Central and Eastern Europe in the Long Nineteenth Century*, University of California Press, 2003, 235.

⁴⁵² D. KOCHENOV, "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 171-172.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ *Ibid.*, 186.

⁴⁵⁵ Vb: Periodiek verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van Roemenië op weg naar toetreding.; Periodiek verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van Hongarije op weg naar toetreding.

⁴⁵⁶ D. KOCHENOV, "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 186.

⁴⁵⁷ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, Publicatieblad Nr. L 303 van 02/12/2000 blz. 0016 – 0022.

4.2. Effectiviteit van instrumenten gekozen op basis van het acquis

De instrumenten van ‘opname van een thema in periodieke verslagen zonder de vermelding ervan onder de prioriteiten in Partnerschappen voor Toetreding’, de ‘opname van een thema in periodieke verslagen en onder de prioriteiten op middellange termijn’, en de ‘opname van een thema in periodieke verslagen en onder de prioriteiten op korte termijn’, werden aangewend om hervormingen te bevorderen op administratief vlak en inzake de rechterlijke macht, zoals bijvoorbeeld de organisatie van opleidingen voor rechters en ander overheidspersoneel.⁴⁵⁸ Ten aanzien van sommige kandidaat-lidstaten hebben deze instrumenten de nodige hervormingen kunnen afdwingen, maar andere kandidaat-lidstaten hebben echter kunnen toetreden zonder de vereiste hervormingen door te voeren.⁴⁵⁹ Zo heeft Bulgarije het instrument van de ‘opname van een thema in periodieke verslagen zonder de vermelding ervan onder de prioriteiten in Partnerschappen voor Toetreding’ kunnen negeren die werd aangewend voor de bevordering van de creatie van de functie van ombudspersoon.⁴⁶⁰ De ‘opname van een thema in periodieke verslagen en onder de prioriteiten op middellange termijn’ werd aangewend voor de bevordering van de opbouw van een functionerende overheidsadministratie in Tsjechië, maar Tsjechië kon toetreden zonder werkelijk te hebben voldaan aan dit verzoek van de Commissie.⁴⁶¹ De instrumenten van een ‘opname van een thema in periodieke verslagen en onder de prioriteiten op middellange termijn’, en de ‘opname van een thema in periodieke verslagen en onder de prioriteiten op korte termijn’ werden aangewend ten aanzien van Bulgarije en Tsjechië in de bevordering van de desegregatie van scholen.⁴⁶² Tsjechië is toegetreden zonder de nodige maatregelen te treffen om segregatie te verhelpen, ondanks het feit dat de Commissie rapporteerde dat alle pogingen *ad hoc* waren en bovendien met weinig impact gepaard gingen.⁴⁶³

De keuze voor een ‘effectiever’ instrument heeft niet noodzakelijk bijgedragen tot de effectieve implementatie van de politieke criteria.⁴⁶⁴ Deze voorbeelden tonen alleszins aan

⁴⁵⁸ D. KOCHENOV, "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 190-194.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Ibid.*

⁴⁶¹ Periodiek verslag van de Commissie van 9 oktober 2002 over de vorderingen van Tsjechië op weg naar toetreding, 32.

⁴⁶² De meeste Roma-kinderen werden in deze landen van rechtswege in scholen voor minderbegaafden geplaatst omwille van hun etniciteit.; D. KOCHENOV, "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, (171) 190-194.

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Ibid.*

dat een consistente handhaving van de politieke criteria minstens zo belangrijk is als de keuze van instrumenten ter handhaving van deze criteria.

Hoofdstuk 5. Conclusie

Naar aanleiding van de vijfde uitbreidingsronde hebben EU-instellingen politieke criteria ontwikkeld om de democratie en het rechtsstaatbeginsel in kandidaat-lidstaten te consolideren. De Commissie heeft deze politieke criteria echter onvoldoende opgevolgd waardoor ze aan effectiviteit hebben ingeboet. EU-instellingen hebben ook het juridische criterium ontwikkeld, die kandidaat-lidstaten de verplichting oplegt om het *acquis* voor hun toetreding over te nemen, maar de overname van het *acquis* is niet voldoende voor de consolidering van de democratie en rechtsstaat.

DEEL III.2. DE BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT TEN AANZIEN VAN ENB-PARTNERS

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Bevoegdheid

Artikel 21 VEU, dat de algemene principes van het externe optreden van de EU vooropstelt, bepaalt dat het internationaal optreden van de EU berust en gericht is op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die ten grondslag liggen aan de EU, met name de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.⁴⁶⁵ Verder dient de EU een gemeenschappelijk beleid te voeren met onder andere de “bescherming van haar waarden, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit” als één van de doelstellingen.⁴⁶⁶ Art. 8 VEU voorziet de EU verder in de mogelijkheid om bijzondere betrekkingen aan te gaan met naburige landen, die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen welke stoelt op de waarden van de EU en welke gekenmerkt wordt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op samenwerking.⁴⁶⁷

1.2. Het Europees Nabuurschapsbeleid

De ‘big bang’ uitbreiding van 2004 zorgde voor een verschuiving van de buitengrenzen. Om het hoofd te kunnen bieden aan gevaren met een grensoverschrijdend karakter, zoals terrorisme en luchtverontreiniging, moest er toenadering worden gezocht tot de nieuwe buurlanden, zijnde Rusland, de westelijke NOS en de zuidelijke mediterrane landen.⁴⁶⁸ Bovendien moest de EU maatregelen nemen om de politieke stabiliteit, economische ontwikkeling en de vermindering van armoede en sociale ongelijkheid in haar nieuwe buurlanden te bevorderen, om zodoende de veiligheid van haar burgers te kunnen waarborgen.⁴⁶⁹ Bijgevolg werd in 2004 het ENB gelanceerd, een beleid gericht op regionale en subregionale samenwerking, volgend op de uitvaardiging van de ‘Grotere Nabuurschap’-mededeling van de Commissie. In het Strategiedocument werden de ideeën van de ‘Grotere

⁴⁶⁵ Art. 21 (1) VEU.

⁴⁶⁶ Art. 21 (2), a, VEU.

⁴⁶⁷ Art. 8 (1) VEU.

⁴⁶⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden, p.4.

⁴⁶⁹ *Ibid.*

Nabuschap'-mededeling geconcretiseerd, en het toepassingsgebied van het ENB afgebakend en onderscheiden van de uitbreiding.⁴⁷⁰ Met het ENB heeft de EU bijzondere relaties ontwikkeld met zestien buurlanden. In het Zuiden zijn de ENB-partners Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Palestina, Syrië en Tunesië. De Oostelijke partners van de EU zijn Armenië, Azerbaidjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne.⁴⁷¹

1.2.1. Doelstelling

De voornaamste doelstelling van het ENB is dus de bevordering van de stabiliteit, veiligheid en welvaart in ENB-partners door middel van overeenkomsten met wederkerige rechten en verplichtingen, de zogenaamde 'Actieplannen' die met elke ENB-partner worden gesloten.⁴⁷² In ruil voor concrete vooruitgang die blijkt geeft van het bestaan van gemeenschappelijke waarden en een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van politieke, economische en institutionele hervormingen met inbegrip van de aanpassing van de wetgeving aan het *acquis*, zouden de ENB-partners in ruil een vooruitzicht krijgen op diepere economische integratie met de EU.⁴⁷³ Deze 'diepere economische integratie' wordt omschreven als 'een soort participatie in de interne markt van de EU, en verdere integratie en liberalisatie ter bevordering van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal (de vier vrijheden).'⁴⁷⁴

1.2.2. Evolutie

Omwille van het feit dat ENB-partners onderhevig zijn aan schommelingen op het gebied van stabiliteit, welvaart en veiligheid, dient het ENB eveneens periodiek herzien te worden.⁴⁷⁵ De evaluatie van de eerste Actieplannen bracht nieuwe ideeën op tafel die voor een efficiëntere uitvoering van het ENB moesten zorgen. In het Strategiedocument van 2006 werd bijgevolg gepleit voor de uitbreiding van het ENB naar sectoren zoals handel, economische integratie, mobiliteit en in de rol van de EU in bevroren conflicten.⁴⁷⁶ In 2009 werd het Oostelijk Partnerschap, als apart onderdeel van het ENB, gelanceerd met zes Oostelijke partners-

⁴⁷⁰ Mededeling van de Commissie van 12 mei 2004- European Neighbourhood Policy Strategy Paper.

⁴⁷¹ Website van de Commissie, "European Neighbourhood Policy", https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en.

⁴⁷² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden, 5.

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ Website EEAS, "European Neighbourhood Policy", https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en.

⁴⁷⁶ K. LONGHURST, "Appraising the European Neighbourhood Policy: Background, Implementation and Recommendations", *Romanian J. Eur. Aff.* 2011, (5) 9-10.

namelijk Armenië, Azerbaidjan, Wit-Rusland, Georgië, de Republiek Moldavië en Oekraïne-om zodoende met deze partners te werken aan een nauwere politieke samenwerking en een grotere economische integratie.⁴⁷⁷ Voor het eerst werd de deur op een kier gezet voor mogelijke gesprekken over EU-lidmaatschap.⁴⁷⁸ Het ENB werd herzien in 2011 naar aanleiding van de Arabische Lente. Het herziene beleid steunde op bijkomende differentiatie en op het ‘meer voor meer’-beginsel, waarbij deelnemende landen beloond zouden worden met bijkomende financiële en niet-financiële steun na bijkomende inspanning te hebben geleverd om verdere hervormingen door te voeren.⁴⁷⁹ In 2015 werd het ENB nog eens herzien naar aanleiding van de situatie in Oekraïne en de grotere instabiliteit van Zuidelijke partners als gevolg van terroristische aanslagen en grotere vluchtelingenstromen.⁴⁸⁰ In het herziene beleid staat ‘good governance’, democratie, rechtsstaat en mensenrechten voorop, gevolgd door economische ontwikkeling als motor voor stabilisering, veiligheid, migratie en mobiliteit.⁴⁸¹

Hoofdstuk 2. Politiek - conditionaliteit

2.1. Geïnspireerd op de uitbreiding

Hoewel ‘conditionaliteit’ ook door internationale organisaties strategisch wordt angewend om door middel van bepaalde incentives een land haar beleid te doen aanpassen,⁴⁸² wordt conditionaliteit vandaag het meest geassocieerd met de EU, en meer bepaald met de door de EU ontwikkelde criteria van Kopenhagen naar aanleiding van de vijfde uitbreidingsronde.⁴⁸³ Aangezien EU-instellingen van mening zijn dat politieke conditionaliteit uiterst geschikt was om kandidaat-lidstaten hervormingen te doen doorvoeren, werd conditionaliteit eveneens geïncorporeerd in het ENB.⁴⁸⁴ Bovendien zijn de instrumenten in het kader van het ENB gelijkaardig aan de instrumenten die gehanteerd werden tijdens de vijfde

⁴⁷⁷ Website EEAS, “Eastern Partnership”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en.

⁴⁷⁸ K. LONGHURST, “Appraising the European Neighbourhood Policy: Background, Implementation and Recommendations”, *Romanian J. Eur. Aff.* 2011, (5) 9-10.

⁴⁷⁹ *Ibid.*

⁴⁸⁰ Gezamenlijke mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s van 18 november 2015 inzake de herziening van het Europees nabuurschapsbeleid, p. 2.

⁴⁸¹ Website EEAS, “European Neighbourhood Policy”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en.

⁴⁸² Aanvankelijk werd deze techniek angewend door organisaties zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds in de context van de toekenning van financiële steun aan hulpbehoevende landen. Conditionaliteit werd later ook nog angewend door de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie.; O. MOCANU, “Brief Overview on the Conditionality in the European Neighbourhood Policy”, *Romanian J. Eur. Aff.* 2010, 43.

⁴⁸³ O. MOCANU, “Brief Overview on the Conditionality in the European Neighbourhood Policy”, *Romanian J. Eur. Aff.* 2010, 43.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, 47.

uitbreidingsronde.⁴⁸⁵ Zo zijn Actieplannen met ENB-partners vergelijkbaar met Partnerschappen voor Toetreding.⁴⁸⁶ Daarnaast worden ENB-partners technische-en financiële steun geboden ter ondersteuning van de implementatie van conditionaliteit.⁴⁸⁷ Tenslotte worden ENB-partners opgevolgd in periodieke verslagen.⁴⁸⁸

Toch kan de finaliteit van het ENB niet vergeleken worden met die van uitbreiding. Terwijl kandidaat-lidstaten een realistisch vooruitzicht hadden op EU-lidmaatschap, werd in het kader van het ENB steeds duidelijk gemaakt dat dit beleid niet beschouwd kan worden als een fase die voorafgaat aan een nieuwe uitbreidingsronde.⁴⁸⁹ Het doel van het ENB is dus het totstandbrengen van een nieuw soort betrekkingen dat op middellange termijn niet het vooruitzicht op lidmaatschap of een rol in de instellingen van de EU zal omvatten.⁴⁹⁰

2.2. Differentiatie

Het hanteren van een gedifferentieerde aanpak die afgestemd is op het land waarmee een verbintenis wordt aangegaan maakt in de praktijk inherent deel uit van het buitenlands beleid van de EU, en het is in het ENB, meer dan in elk ander extern optreden van de EU, dat differentiatie het meest waarneembaar is.⁴⁹¹ De Commissie heeft reeds bij de aanvang van het ENB duidelijk gemaakt dat er tussen ENB-partners onderling gedifferentieerd zou worden naargelang hun vorderingsstadia op het gebied van hervormingen en economische ontwikkeling.⁴⁹² De nood aan een gedifferentieerd beleid vloeit niet enkel voort uit verschillende voortgangstempo's van ENB-partners maar ook uit hun verwachtingen van deze samenwerking. Van de Oostelijke buurlanden kunnen drie partners worden aangeduid, met name Georgië, Moldavië en Oekraïne, die tot de EU zouden willen toetreden, terwijl andere Oostelijke partners zoals Armenië, Azerbaidzjan en Wit-Rusland EU-lidmaatschap niet wenselijk achten.⁴⁹³ Zuidelijke partners wensen eveneens niet toe te treden tot de EU, maar verwachten uit deze samenwerking eerder een grotere toegang tot de interne markt.⁴⁹⁴

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibid.*

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ *Ibid.*, 43.

⁴⁹⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden, p.7.

⁴⁹¹ S. POLI, "The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality?", *Yearbook of Polish European Studies* 2015, (133) 134.

⁴⁹² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden, p. 7.

⁴⁹³ S. POLI, "The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality?", *Yearbook of Polish European Studies* 2015, (133) 135.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

Differentiatie komt duidelijk tot uiting in bilaterale Actieplannen; de inhoud ervan wordt namelijk overeengekomen door de EU en de betrokken ENB-partner waardoor dit instrument op elke partner ‘op maat’ wordt afgestemd.⁴⁹⁵ De financiële steun vanwege de EU wordt eveneens op elke partner afgestemd; de EU zal meer financiële middelen ter beschikking stellen aan partners die daadwerkelijk stappen ondernemen naar het doorvoeren van hervormingen teneinde gevolg te geven aan de inhoud van de Actieplannen.⁴⁹⁶

2.3. De effectiviteit van conditionaliteit: Het *external incentives model*

Om de effectiviteit van conditionaliteit te meten zal eveneens gebruik worden gemaakt van het theoretische *external incentives model*. Volgens dit model hangt de effectiviteit af van de omvang van de ingeschatte voordelen en de snelheid waarmee ze worden toegekend, de bepaalbaarheid van de voorwaarden, de credibiliteit van conditionaliteit en tenslotte door de adaptatiekosten die gepaard gaan met hervormingen.

2.3.1. Omvang van voordelen en snelheid van toekenning

Volgens het *external incentives model* is de effectiviteit van conditionaliteit ten eerste afhankelijk van de omvang van de verwachte voordelen en de snelheid waarmee ze worden toegekend. Er werd in deze verhandeling vastgesteld dat de effectiviteit van conditionaliteit ten aanzien van kandidaat-lidstaten afhankelijk was van hun vooruitzicht op toetreding tot de EU. Dit vooruitzicht is echter afwezig voor ENB-partners, wat in theorie een vermindering zou moeten betekenen van hun ‘drijfveer’ om gevolg te geven aan de Actieplannen en de daarin opgenomen verplichtingen.⁴⁹⁷ In het ENB worden echter alternatieve *incentives* gehanteerd zoals diepgaande economische en politieke integratie met uitzondering van integratie op het vlak van de instellingen.⁴⁹⁸ Aanvankelijk werden in actieplannen *incentives* voorgehouden zoals de deelname aan de interne markt, de toekenning van bevoorrechte handelsrelaties en marktopening, het vooruitzicht op gunstige visavereisten, bijkomende financiële bijstand vanwege de EU en bijstand in de integratie van ENB-partners in de WHO.⁴⁹⁹ Bij nader inzien is de EU sterk terughoudend geweest om gevoelige sectoren te liberaliseren zoals de toegang tot de EU-markt voor agriculturele goederen van ENB-partners

⁴⁹⁵ Mededeling van de Commissie van 12 mei 2004- European Neighbourhood Policy Strategy Paper, p. 8.

⁴⁹⁶ S. POLI, “The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality?”, *Yearbook of Polish European Studies* 2015, (133) 139

⁴⁹⁷ A. MAGEN, “The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?”, *Colum. J. Eur. L.* 2005- 2006, (383) 411-412.

⁴⁹⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

en de bevordering van het vrij verkeer van personen tussen de EU en ENB-landen.⁵⁰⁰ Dit beleid voldoet dus niet aan de verwachtingen van partners die lidmaatschap ambiëren, omdat het ENB geen voorafgaande stap van toetredingsonderhandelingen uitmaakt, en dit beleid voldoet eveneens niet aan de verwachtingen van partners die louter (economische) integratie voor ogen hadden omdat de EU haar wederzijdse verplichtingen sterk teruggedrongen heeft.

2.3.2. Bepaalbaarheid van de voorwaarden

Actieplannen zijn ten eerste beleidsdocumenten zonder juridisch bindende waarde.⁵⁰¹ Er rijzen bovendien moeilijkheden omtrent de bepaalbaarheid van de inhoud van deze actieplannen. Ten eerste bestaat er weinig duidelijkheid omtrent bepaalde incentives zoals bijvoorbeeld “een soort participatie in de interne markt van de EU”.⁵⁰² Bijgevolg is het voor ENB-partners vaak niet duidelijk tot welke voordelen hun inzet om aan de door de EU gestelde voorwaarden te voldoen, zou kunnen leiden.⁵⁰³ Verder heeft de Commissie tegenstrijdige boodschappen gestuurd omtrent het principe van conditionaliteit.⁵⁰⁴ In een mededeling gaf de Commissie aan dat “in ruil voor concrete vooruitgang die van het bestaan van gemeenschappelijke waarden en een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de politieke, economische en institutionele hervormingen - met inbegrip van aanpassing van de wetgeving aan het acquis - blijkt geeft, zou de EU haar burens uitzicht moeten bieden op een diepere economische integratie in de EU.”⁵⁰⁵ In het Strategiedocument legde de Commissie echter nadruk op ‘gezamenlijke leiding’ waarbij de EU geen prioriteiten of voorwaarden aan haar partners zal opleggen.⁵⁰⁶ ENB-partners zouden niet worden verzocht een van tevoren vastgestelde reeks prioriteiten te accepteren, maar prioriteiten zouden in onderling overleg worden vastgesteld en dus van land tot land uiteenlopen.⁵⁰⁷ Het principe van conditionaliteit werd dus met de institutionalisering van het ENB aanzienlijk verzwakt.⁵⁰⁸ In dit Strategiedocument wordt echter gepoogd om tegemoet te komen aan moeilijkheden die in de context van het externe beleid kunnen rijzen; een strategie die gebaseerd is op samenwerking

⁵⁰⁰ A. MAGEN, "The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?", *Colum. J. Eur. L.* 2005- 2006, (383) 413.

⁵⁰¹ *Ibid.*, 414.

⁵⁰² *Ibid.*, 415-417.

⁵⁰³ *Ibid.*

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden, p. 5.

⁵⁰⁶ Mededeling van de Commissie van 12 mei 2004- European Neighbourhood Policy Strategy Paper, titel “Gezamenlijke leiding”.

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ A. MAGEN, "The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?", *Colum. J. Eur. L.* 2005- 2006, (383) 415-417.

en gezamenlijke leiding zal de soevereiniteit van ENB-partners immers minder aantasten dan een strategie gebaseerd op het opleggen van de door de EU opgestelde voorwaarden.⁵⁰⁹

2.3.3. Credibiliteit van conditionaliteit

Het feit dat het ENB een gedifferentieerd beleid uitmaakt zou de credibiliteit van dat beleid moeten versterken. Door met elke ENB-partner onderhandelingen over bilaterale actieplannen aan te gaan, kan de EU zodoende vermijden dat ENB-partners onderling samenwerkingsverbanden zullen aangaan om collectief hun onderhandelingspositie ten aanzien van de EU te versterken.⁵¹⁰ Overigens heeft de EU dezelfde individuele aanpak gehanteerd ten aanzien van kandidaat-lidstaten uit Midden-en Oost-Europa.⁵¹¹

2.3.4. Adaptatiekosten

De effectiviteit van conditionaliteit zal mede afhankelijk zijn van de aanvankelijke situatie bij ENB-partners.⁵¹² Verschillende indicatoren hebben aangetoond dat de meeste ENB-partners, met uitzondering van Israël, niet als ‘vrije’ staten kunnen worden beschouwd.⁵¹³ De meeste ENB-partners maken autoritaire of hybride regimes uit, wiens toestand met tijdsverloop verslechtert, in tegenstelling tot wat het geval was bij kandidaat-lidstaten.⁵¹⁴ De ‘kosten’ waarmee democratisering gepaard gaat zullen hoger liggen in niet-democratische regimes,⁵¹⁵ waardoor dit een negatief effect zal hebben op de effectiviteit van conditionaliteit.⁵¹⁶

Hoofdstuk 3. Juridisch - wetgevingsharmonisatie

3.1. Evolutie

Wetgevingsharmonisatie⁵¹⁷ is een proces waarbij verschillende nationale wetgevingen, regelgevingen, beginselen en beleidslijnen gelijk of gelijkaardig worden gemaakt.⁵¹⁸ In dit proces worden dus twee of meer rechtssystemen geconvergeerd.⁵¹⁹ De voorwaarde van wetgevingsharmonisatie als vereiste voor derde landen teneinde goede economische en politieke verhoudingen met de EU te bestendigen, dateert nog van na de val van de Berlijnse

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² Zie deel kandidaat-lidstaten.

⁵¹³ Freedom Index (FI) , <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>.

⁵¹⁴ A. MAGEN, "The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?", *Colum. J. Eur. L.* 2005- 2006, (383) 417-419.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ *Ibid.*

⁵¹⁷ Het Engelse “*approximation of laws*” geeft dit begrip beter weer.

⁵¹⁸ G. HARPAN, L. HERMAN, "Approximation of Laws by Non- EU Countries to the EU Acquis", *J.L. Reform* 2007, (357) 358.

⁵¹⁹ *Ibid.*

Muur toen de EU de Midden-en Oost-Europese landen is gaan ondersteunen in hun politieke overgangsproces en economisch herstel.⁵²⁰ Zo bevatten de Europa-Overeenkomsten en de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten met deze staten de (niet juridisch afdwingbare) verplichting om hun wetgeving gradueel compatibel te maken met die van de EG.⁵²¹ Er was aanvankelijk geen duidelijke strategie voor de bevordering van wetgevingsharmonisatie ten aanzien van buurlanden die geen kandidaat-lidstaten waren. De aanpak vanwege de EU bestond voornamelijk uit verklaringen die het belang wetgevingsharmonisatie benadrukten.⁵²² Dit veranderde na de Europese Raad van Kopenhagen van 2002 toen er naar aanleiding van het vooruitzicht op de verschuiving van de buitengrenzen vanaf 2004 een langetermijnstrategie vastgesteld werd ten aanzien van de toekomstige buurlanden.⁵²³ Toen deze strategie geconcretiseerd werd door middel van de lancering van het ENB, kreeg wetgevingsharmonisatie een prominente plaats in dit beleid;⁵²⁴ de ‘Grotere Nabuurschap’-mededeling maakte immers het vooruitzicht op participatie in de interne markt afhankelijk van de aanpassing van de wetgeving van ENB-partners aan het *acquis*.⁵²⁵

In de Actieplannen werden onder andere ‘harmonisatieclausules’ opgenomen, evenwel zonder verduidelijking van de EU-regelgeving waarnaar geconvergeerd moest worden.⁵²⁶ Zo werd in het actieplan met Oekraïne slechts bepaald dat Oekraïne zijn douanewetgeving, wetgeving inzake intellectuele eigendomsrechten en het vennootschapsrecht zou moeten aanpassen, teneinde het in overeenstemming te brengen met relevante EU-regelgeving.⁵²⁷

⁵²⁰ P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, “Setting the scene” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (1) 2.

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² *Ibid.*, 1-3.

⁵²³ Conclusies van het Voorzitterschap van 29 januari 2003 van de Europese Raad van Kopenhagen van 12 en 13 december 2002, par.24.

⁵²⁴ P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, “Setting the scene” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (1) 1-3.

⁵²⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden, 5.

⁵²⁶ P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, “Setting the scene” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (1) 1-3.

⁵²⁷ Dit werd eveneens bepaald in de nieuwe Associatieovereenkomst: “*COMMITTED to enhancing energy security, facilitating the development of appropriate infrastructure and increasing market integration and regulatory approximation towards key elements of the EU acquis, promoting energy efficiency and the use of renewable energy sources as well as achieving a high level of nuclear safety and security*”; Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part (preamble).; P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, “Setting the scene” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (1) 3-4.

In het kader van de ‘Europa als wereldspeler’-strategie van 2006,⁵²⁸ zou de EU bereid zijn om vrijhandelsovereenkomsten te sluiten die verregaander zouden zijn dan die onder de WHO; dit wil zeggen dat de EU vrijhandelsovereenkomsten met ENB-partners wilde aangaan die de liberalisatie van bepaalde sectoren zouden beogen door middel van convergentie van regelgeving.⁵²⁹ Bijgevolg heeft de Commissie ‘diepe en brede vrijhandelsovereenkomsten (DCFTA’s)’ met ENB-partners gesloten die “*alle handel in goederen en diensten*” omvatten naast “*stringente en juridisch bindende voorschriften inzake handel en economie*”.⁵³⁰

De lancering van het Oostelijk Partnerschap als onderdeel binnen het ENB zorgde voor een nieuw kader voor verdere politieke samenwerking en economische integratie met de zes deelnemende landen.⁵³¹ Met deze partners werden bilaterale associatieovereenkomsten gesloten die gepaard gaan met grotere inspanningen tot wetgevingsharmonisatie.⁵³² Om partners in dit proces bij te staan, worden in het kader van dit multilateraal stelsel sessies georganiseerd door de EU waarin EU-regelgeving en standaarden gepresenteerd, uitgelegd en vergeleken worden met nationale regelgeving en nationaal beleid.⁵³³

3.2. Effectiviteit van wetgevingsharmonisatie - Case Oekraïne

Er worden jaarlijks voor elke ENB-partner voortgangsverslagen gepubliceerd, waarin informatie wordt opgenomen over hun implementatie van de Actieplannen.⁵³⁴ Deze verslagen leggen echter eerder de nadruk op wetgevende ontwikkelingen dan op de daadwerkelijke toepassing van de uitgevaardigde wetgeving.⁵³⁵ Er kan echter niet uitgesloten worden dat de uitgevaardigde wetgeving slechts een façade van harmonisatie voorhoudt opdat de EU zou voldoen aan haar wederzijdse verplichtingen, zonder dat deze wetgeving daadwerkelijk in overeenstemming is gebracht met die van de EU.⁵³⁶ De effectiviteit van wetgevingsharmonisatie hangt niet enkel af van de overname van het *acquis*, maar eveneens

⁵²⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 4 oktober 2006 - Europa als wereldspeler - Wereldwijd concurreren - Een bijdrage aan de EU-strategie voor groei en werkgelegenheid.

⁵²⁹ P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, “Setting the scene” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (1) 4.

⁵³⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 4 december 2016 betreffende de versterking van het Europees nabuurschapsbeleid, 3.1.

⁵³¹ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague van 7 mei 2009, overweging 2.

⁵³² P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, “Setting the scene” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (1) 5.

⁵³³ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague van 7 mei 2009, par. 9.

⁵³⁴ P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, “Setting the scene” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (1) 6-7.

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ *Ibid.*

van de daadwerkelijk toepassing ervan door de rechterlijke macht. Bijgevolg is het moeilijk om uit deze verslagen conclusies te trekken over de effectiviteit van wetgevingsharmonisatie voor de bevordering van de democratie en rechtsstaat. Hierna zal de toepassing van het *acquis* door rechters uitvoeriger worden geanalyseerd, met Oekraïne als *case study*.

Om de stabiliteit van de rechterlijke macht in Oekraïne te bevorderen, maakt de EU ten eerste gebruik van politieke instrumenten. In de Associatieagenda met Oekraïne wordt de hervorming van de rechterlijke macht en het rechtssysteem als een van de doelstellingen opgelijst, teneinde hun onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit te bevorderen, en dit door middel van de versterking van de opleiding van magistraten, openbare aanklagers, ondersteunend personeel en personeel van rechtshandavingsinstanties.⁵³⁷ Meer concrete stappen werden opgenomen in bilaterale Actieplannen.⁵³⁸ Met de ondertekening van de Partnerschapsovereenkomst (PSO) in 1994 is Oekraïne een (niet bindende) verbintenis aangegaan om diens wetgeving geleidelijk compatibel te maken met die van de EU.⁵³⁹ Om gevolg te geven aan deze ‘harmonisatieclausule’ is Oekraïne zelfs vrijwillig de verbintenis aangegaan om het toetredings*acquis*’ over te nemen evenwel zonder enig vooruitzicht op lidmaatschap.⁵⁴⁰

Bovendien is bij Oekraïense rechters de wil aanwezig om het *acquis* toe te passen. Zo heeft de administratieve rechter te Kiev in de zaak *Person v State Agency* besloten dat de vrijwillige verbintenis van Oekraïne om het *acquis* over te nemen,⁵⁴¹ de aanpassing inhoudt naar zowel primaire als secundaire EU-wetgeving en rechtspraak van het HvJ.⁵⁴² Secundaire EU-regelgeving wordt in de praktijk door Oekraïense rechters echter vaker aangewend als een persuasief middel.⁵⁴³

⁵³⁷ “Taking relevant actions on reform of the Police, including amendments to the Criminal Code and other legislative acts related to the adoption of framework legislation on the functioning of police, in close consultation with the Council of Europe/ Venice Commission enhancing the training of judges, court officials and prosecutors as well as support staff and law enforcement agencies staff”; EU-Ukraine Association Agenda van 16 maart 2015 to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, p. 9.

⁵³⁸ Bijvoorbeeld: EU-Actieplan inzake justitie en binnenlandse zaken in Oekraïne, Publicatieblad Nr. C 077 van 29/03/2003 blz. 0001 – 0005.

⁵³⁹ Partnership and Co-operation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine, art. 51.

⁵⁴⁰ Law of the Verkhovna Rada of Ukraine 'About the All State Programme of adaptation of Ukrainian legislation to that of the EU', 18 March 2004, No. 1629-IV.; R. PETROV, P. KALINICHENKO, “The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of EU: The Cases of Russia and Ukraine”, *Int'l & Comp. L.Q.* 2011, (326) 346-347.

⁵⁴¹ Law of the Verkhovna Rada of Ukraine 'About the All State Programme of adaptation of Ukrainian legislation to that of the EU', 18 March 2004, No. 1629-IV.

⁵⁴² Judgment of the District Administrative Court of Kiev on 22 May 2008, No. 4/48.; Judgment of the District Administrative Court of Kiev on 13 October 2008, No. 4/375.; R. PETROV, P. KALINICHENKO, “The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of EU: The Cases of Russia and Ukraine”, *Int'l & Comp. L.Q.* 2011, (326) 348.

⁵⁴³ R. PETROV, P. KALINICHENKO, “The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of EU: The Cases of Russia and Ukraine”, *Int'l & Comp. L.Q.* 2011, (326) 346.

Er zijn daarnaast andere factoren die Oekraïense rechters aanmoedigen op het *acquis* toe te passen; de PSO tussen de EU en Oekraïne wordt door sommige rechters immers als essentieel beschouwd voor de nationale rechtsorde.⁵⁴⁴ Sommige rechters menen namelijk dat de vrijwillige toepassing van het *acquis* een noodzakelijke voorwaarde vormt voor de democratisering van de maatschappij.⁵⁴⁵ In het geval van een conflict tussen de bepalingen van de PSO en het nationaal recht, erkennen sommige rechters bijgevolg de primauteit van de PSO.⁵⁴⁶ Zo heeft de rechter in *Ryvne Customs Office v Demyanyk* besloten tot de directe werking en primauteit van art. 15 PSO over een conflicterende bepaling van het nationaal recht.⁵⁴⁷ Andere rechters verantwoorden hun verwijzingen naar het EU-recht door de harmonisatieclausule in art. 51 PSO. Zo heeft de rechter in *Chernomortechflot v Odessa Tax Office* verwezen naar de vrijheid van doorvoer die voorzien is in de PSO en naar de harmonisatieclausule in art. 51 PSO om de EU-definitie van “internationale vervoerscorridor” te kunnen toepassen op het geschil.⁵⁴⁸

De Oekraïense administratieve rechterlijke macht die ontstond door de ondersteuning van internationale en Europese organisaties zoals de EU, OVSE en Raad van Europa, blijkt een ijveraar te zijn voor de toepassing van het *acquis* door nationale rechters.⁵⁴⁹ In zaken met betrekking tot staatsaansprakelijkheid hebben Oekraïense administratieve rechtbanken zelfs bepaalde principes van het EU-recht overgenomen. In *Person v Kiev City Centre for Social Assistance*⁵⁵⁰ heeft de rechter het principe van rechtszekerheid ontwikkeld en gemotiveerd door de verwijzing naar het arrest Van Duyn⁵⁵¹. In *Person v Darnitsa District of Kiev Center for Social Assistance*, een zaak met betrekking tot het recht op uitkeringen voor personen die deel hebben genomen aan de operatie na de ramp van Tchernobyl, werd het vertrouwensbeginsel ontwikkeld eveneens op basis van het arrest Van Duyn.⁵⁵²

De loutere wil om het *acquis* toe te passen impliceert echter niet dat het *acquis* op een systematische en coherente wijze wordt toegepast, integendeel, de toepassing ervan gebeurt

⁵⁴⁴ *Ibid.*, 347-348.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ Judgment of the High Commercial Court of Ukraine on 2 February 2005, No. 12/267.; Judgment of the High Commercial Court of Ukraine on 25 March 2005, No. 7/299.; Judgment of the High Commercial Court of Ukraine on 22 February 2005, No. 18/303.

⁵⁴⁸ Judgment of the High Commercial Court of Ukraine on 22 June 2004, No. 28/296-03-6901.

⁵⁴⁹ R. PETROV, P. KALINICHENKO, “The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of EU: The Cases of Russia and Ukraine”, *Int'l & Comp. L.Q.* 2011, (326) 348-349.

⁵⁵⁰ Judgment of the District Administrative Court of Kiev on 26 June 2008, No. 4/337.

⁵⁵¹ Arrest van 4 december 1974, *Van Duyn/Home Office*, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133, para. 13.

⁵⁵² R. PETROV, P. KALINICHENKO, “The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of EU: The Cases of Russia and Ukraine”, *Int'l & Comp. L.Q.* 2011, (326) 349-350.

namelijk op een niet-systematische en sporadische wijze.⁵⁵³ De reden hiervoor is dat de meerderheid van de Oekraïense rechters slecht geïnformeerd is over de correcte toepassing van internationaal recht in geschillen, waarbij dat recht conflicteert met de nationale regelgeving.⁵⁵⁴ Bovendien hebben niet alle rechters een correcte opvatting van het EU-recht, ondanks de door de EU-instellingen georganiseerde informatiesessies met betrekking tot het EU-recht.⁵⁵⁵ Bijgevolg worden manifeste fouten op het EU-recht gemaakt, en wordt er blijk gegeven van een gebrek aan bewustzijn over belangrijke principes van het EU-recht zoals de methode van teleologische interpretatie.⁵⁵⁶

De rechterlijke macht in Oekraïne wordt door de internationale gemeenschap nog als ineffectief en corrupt beschouwd.⁵⁵⁷ Deze beperkte wetgevingsharmonisatie is dus weinig effectief geweest om structurele hervormingen te bevorderen. De reden hiervoor is dat het *acquis* niet geschikt is om de democratie en rechtsstaat te bevorderen. Het recht van de EU draait immers om regels en niet om waarden, en het verband tussen die twee is niet altijd duidelijk; met andere woorden, het *acquis* draait niet noodzakelijk om de fundamentele waarden waarop de EU is gevestigd, en de daadwerkelijke bevordering ervan kan door het *acquis* niet worden verzekerd.⁵⁵⁸ Er bestaan bovendien geen empirische studies die de veronderstellingen van EU-instellingen kunnen bevestigen dat de bevordering van het *acquis* automatisch de bevordering van de democratie en rechtsstaat in derde landen zal teweegbrengen, waardoor het zelfs problematisch kan zijn om hier wel van uit te gaan.⁵⁵⁹

Hoofdstuk 4. Conclusie

Het is niet eenvoudig om de effectiviteit van het ENB te meten. In theorie zou conditionaliteit op politiek vlak niet toereikend zijn wegens gebrek aan aantrekkelijke *incentives*, voldoende bepaalbaarheid van de voorwaarden onderworpen aan conditionaliteit en omwille van het feit dat de meeste ENB-partners geen ‘vrije staten’ uitmaken. Wetgevingsharmonisatie zou eveneens niet toereikend zijn wegens de afwezigheid van een verband tussen het *acquis* en de fundamentele waarden van de EU.

⁵⁵³ *Ibid.*, 351.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, 349-350.

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ *Ibid.*, 351-353.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, 350.

⁵⁵⁸ D. KOCHENOV, “The issue of values” in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legislative approximation and application of EU law in the eastern neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, (46) 52-53.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, 55-56.

DEEL IV. BESLUIT

Het EU-kader, de ‘pre-art. 7 VEU-procedure’, is niet effectief aangezien deze procedure de activering van art. 7 (1) VEU niet heeft kunnen voorkomen. Vooralsnog werd art. 7 (1) nog niet doorlopen, waardoor het voorbarig zou zijn om conclusies te trekken met betrekking tot de effectiviteit van dit waarschuwingsmechanisme. Echter, aangezien art. 7 (1) VEU in zijn opzet sterk lijkt op het EU-kader- beide instrumenten beogen namelijk de ondersteuning van een dialoog tussen EU-instellingen en de betrokken lidstaat om de verdere escalatie van problematische ontwikkelingen te voorkomen- zou kunnen worden geargumenteed dat art. 7 (1) VEU eveneens niet effectief zou zijn om de democratie en het rechtsstaatbeginsel af te dwingen. Dialoog zou namelijk niet geschikt zijn om een lidstaat aan te pakken die art. 2 VEU op een systematische wijze schendt. Het sanctiemechanisme van art. 7 (2) VEU werd eveneens nog nooit geactiveerd, en er werden vooralsnog ook nog geen sancties opgelegd krachtens art. 7 (3) VEU. In theorie zou het sanctiemechanisme wel geschikt kunnen zijn om de democratie en het rechtsstaatbeginsel ten aanzien van een lidstaat af te dwingen, zeker als de betrokken lidstaat afhankelijk is van financiële steun vanwege de EU, en EU-instellingen deze financiële steun zouden dreigen in te korten.

De ‘klassieke’ individuele inbreukprocedure voor het HvJ bleek niet geschikt te zijn om de democratie en het rechtsstaatbeginsel af te dwingen omdat deze procedure een problematische ontwikkeling op nationaal vlak slechts op een indirecte wijze kan aankaarten. Met het arrest *ASDJP* heeft het HvJ echter een aanzet gegeven tot de instelling van ‘systematische inbreukprocedures’, die in principe wel effectief zouden zijn in de afdwinging van art. 2 VEU. In het kader van een ‘systematische inbreukprocedure’ zou de Commissie namelijk een bundeling maken van inbreuken begaan door een lidstaat die samen genomen het bewijs kunnen leveren van een schending van art. 2 VEU. De veroordeelde lidstaat zou dan uitvoering aan het arrest van het HvJ moeten geven door middel van structurele maatregelen teneinde de structurele problematische ontwikkelingen te verhelpen.

Naar aanleiding van de vijfde uitbreidingsronde hebben EU-instellingen aan de kandidaat-lidstaten uit Midden-en Oost-Europa een reeks toetredingscriteria opgelegd op basis van conditionaliteit. Kandidaat-lidstaten moesten met andere woorden allerhande zware hervormingen doorvoeren om in aanmerking te komen voor lidmaatschap. Ten eerste werden politieke criteria ontwikkeld die kandidaat-lidstaten op weg dienden te helpen naar de consolidatie van de democratie en rechtsstaat. De formulering en opvolging van deze politieke criteria was echter ontoereikend. Zo werden slechts minimumnormen opgelegd,

zonder de criteria van vorm, inhoud, of duidelijkheid te voorzien. Bovendien werden de criteria door de Commissie niet op een consistente wijze toegepast, waardoor de Commissie willekeurige en tegenstrijdige verzoeken heeft uitgevaardigd. Verder werd de drempel om te besluiten tot de voldoening aan deze politieke criteria verlaagd. Zo heeft de Commissie reeds in 1997 verklaard dat de meeste kandidaat-lidstaten aan de politieke criteria hadden voldaan, terwijl kandidaten in werkelijkheid verdere hervormingen moesten doorvoeren. Deze verklaring gaf kandidaten echter zekerheid over hun toetreding waardoor het *incentive* om verdere hervormingen door te voeren verdween. Bijgevolg zijn de kandidaat-lidstaten togetreden zonder de nodige hervormingen door te voeren die vereist zijn om na de toetreding alle verplichtingen van het lidmaatschap te kunnen dragen. De consistente opvolging van de toetredingscriteria door EU-instellingen is onontbeerlijk om de effectiviteit ervan te verzekeren. Het juridische criterium, die de overname, uitvoering en handhaving van het *acquis* vereist, werd in het algemeen wel goed geïmplementeerd door kandidaat-lidstaten. De implementatie van het *acquis* is echter niet toereikend voor de bevordering van de democratie en rechtsstaat omdat deze waarden geen deel uitmaken van het *acquis*. Het *acquis* heeft echter wel een rol gespeeld in de keuze van de Commissie voor instrumenten ter bevordering van de politieke criteria. De praktijk heeft dan weer aangetoond dat het gebruik van ‘effectievere’ instrumenten niet heeft bijgedragen tot een betere implementatie van de politieke criteria.

Desondanks waren EU-instellingen ervan overtuigd dat de instrumenten die tijdens de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten werden aangewend, wel geschikt waren om kandidaten aan te zetten tot hervormingen. In het kader van het ENB werden bijgevolg equivalente instrumenten aangewend. Tijdens toetredingsonderhandelingen was het vooruitzicht op lidmaatschap het meest effectieve middel om hervormingen af te dwingen, maar in het ENB worden alternatieve *incentives* aangeboden, zoals ‘diepgaande integratie op alle vlakken behalve de instellingen’. Voor ENB-partners die lidmaatschap ambiëren zou dit echter niet voldoende zijn. Bovendien zijn de voorwaarden die aan conditionaliteit worden onderworpen niet bepaalbaar genoeg. Verder zou wetgevingsharmonisatie eveneens niet toereikend zijn om de democratie en rechtsstaat ten aanzien van ENB-partners te bevorderen aangezien er niet noodzakelijk een verband bestaat tussen het *acquis* en de fundamentele waarden van de EU.

In het begin van deze verhandeling werd gesteld dat er vragen kunnen rijzen over de consistentie van de situatie op intern vlak met het beeld dat de EU naar de buitenwereld

projecteert. Bij nader inzien is er weldegelijk een consistentie; de afdwinging van de fundamentele waarden van de EU is zowel ten aanzien van lidstaten als ten aanzien van derde landen voor verbetering vatbaar.

DEEL V. BIBLIOGRAFIE

1. Wetgeving

1.1 Primair EU-recht

Verdrag betreffende de Europese Unie.

Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie.

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten.

Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten.

Verdrag van Maastricht over de Europese Unie.

1.2 Secundair EU-recht

1.2.1 Richtlijnen

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

1.2.2 Verordeningen

Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 2 mei 2018 inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten.

Verordening Nr. 1084/2006 van de Raad van 11 juli 2006 tot oprichting van het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1164/94.

1.2.3 Kaderbesluiten

Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

1.2.4 Beschikkingen

Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.

Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

1.3 Soft law

Persbericht van de Commissie van 2 mei 2018- EU-begroting: Commissie stelt een moderne begroting voor, voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt en verdedigt.

Persbericht van de Europese Commissie van 20 december 2017- Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland.

Aanbeveling van de Commissie van 20 december 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbeveling 2016/1374, Aanbeveling 2017/146 en Aanbeveling 2017/1520.

Voorstel van de Commissie van 20 december 2017 voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat.

Aanbeveling 2017/1520 van de Commissie van 26 juli 2017 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van de Aanbevelingen 2016/1374 en 2017/146.

Standard Eurobarometer 86, Autumn 2016, on Citizenship

Aanbeveling 2017/146 van de Commissie van 21 december 2016 over de rechtsstaat in Polen ter aanvulling van Aanbeveling 2016/1374.

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 4 december 2016 betreffende de versterking van het Europees nabuurschapsbeleid.

Aanbeveling 2016/1374 van de Commissie van 27 juli 2016 over de rechtsstaat in Polen.

Fact Sheet van de Europese Commissie van 1 juni 2016, “Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers.”

Gezamenlijke mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 18 november 2015 inzake de herziening van het Europees nabuurschapsbeleid.

EU-Ukraine Association Agenda van 16 maart 2015 to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement.

Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part.

Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 11 maart 2014- Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat.

Persbericht van de Europese Commissie van 11 maart 2014- Europese Commissie presenteert kader ten behoeve van de rechtsstaat in de EU.

Persmededeling van de Europese Commissie van 20 november 2013- European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges.

Verslag van het Europees Parlement van 25 juni 2013 over de situatie op het gebied van de grondrechten: normen en praktijken in Hongarije (naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2012).

Statement of the European Commission in the Plenary Debate of the European Parliament van 17 april 2013- Hungary and the Rule of Law.

Opinie 683 / 2012 van de Commissie van Venetië van 15 October 2012- Opinion On The Cardinal Acts On The Judiciary That Were Amended Following The Adoption Of Opinion Cdl-ad(2012)001 On Hungary, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)020-e).

Persbericht van de Europese Commissie van 9 oktober 2012- Naar uitbreiding van de Unie - Aanbeveling Commissie: onderhandelingen met tien kandidaat-lidstaten afsluiten.

Rapport van International Bar Association's Human Rights Institute van september 2012 "Courting Controversy: the Impact of the Recent Reforms on the Independence of the Judiciary and the Rule of Law in Hungary", <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=f95a6bf2-99cf-42c8-9c24-d3b7a531207c>.

Persmededeling van de Europese Commissie van 25 april 2012- Hungary - infringements: European Commission satisfied with changes to central bank statute, but refers Hungary to the Court of Justice on the independence of the data protection authority and measures affecting the judiciary.

Opinie 663/2012 van de Commissie van Venetië van 19 maart 2012- On Act Clxii Of 2011 On The Legal Status And Remuneration Of Judges And Act Clxi Of 2011 On The Organisation And Administration Of Courts Of Hungary, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29001-e>.

Opinion on the new constitution of Hungary (no. 621 / 2011) adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (17-18 June 2011), CDL-AD(2011)016, (2011).

Memo 11/89 van de Europese Commissie van 16 februari 2011 - Media: Commission Vice-President Kroes welcomes amendments to Hungarian Media Law.

Speech 11/6 van Neelie Kroes van 11 januari 2011 - Hungary's new media law.

Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van 17 november 2010- on judges: independence, efficiency and responsibilities, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78.

Studie 494 / 2008 van de Commissie van Venetië van 16 maart 2010- Report On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges, <https://rm.coe.int/1680700a63>.

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague van 7 mei 2009.

Opinie 403 van de Commissie van Venetië van 22 juni 2007- Judicial appointments, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e>.

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 4 oktober 2006 - Europa als wereldspeler - Wereldwijd concurreren - Een bijdrage aan de EU-strategie voor groei en werkgelegenheid.

Mededeling van de Commissie van 12 mei 2004- European Neighbourhood Policy Strategy Paper.

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 15 oktober 2003 over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest.

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 11 maart 2003 betreffende de grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden.

Conclusies van het Voorzitterschap van 29 januari 2003 van de Europese Raad van Kopenhagen van 12 en 13 december 2002.

Periodiek verslag van de Commissie van 9 oktober 2002 over de vorderingen van Tsjechië op weg naar toetreding.

Opinie 1 van de Commissie van Venetië van 23 november 2001- On Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges, <https://rm.coe.int/1680747830>.

Periodiek verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van Hongarije op weg naar toetreding.

Verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding- Naar een succesvolle uitbreiding Strategiedocument.

Strategiedocument en verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding.

Periodiek verslag van de Commissie van 13 november 2001 over de vorderingen van Roemenië op weg naar toetreding.

Rapport van M. Ahtisari, J. Frowein en M. Oreja, 8 september 2000, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>.

Resolutie van het Europees Parlement van 3 februari 2000 over de uitslag van de parlementsverkiezingen in Oostenrijk en het voorstel om een coalitieregering tussen de ÖVP (Oostenrijkse Volkspartij) en de FPÖ (Oostenrijkse Vrijheidspartij) te vormen.

Commission Statement on Austria van 1 februari 2000.

Statement from the Portuguese Presidency of the European Union on Behalf of XIV Member States van 31 januari 2000.

Periodiek verslag van de Commissie van 1999 over de vorderingen van Bulgarije op weg naar toetreding.

Periodiek verslag van de Commissie van 17 december 1998 over de vorderingen van Letland op weg naar toetreding.

Periodiek verslag van de Commissie van 1998 over de vorderingen van Polen op weg naar toetreding.

Conclusies van het voorzitterschap van 12 en 13 december 1997 van de Europese Raad van Luxemburg.

Partnership and Co-operation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine.

Verklaring van Staatshoofden en Regeringsleiders van de negen lidstaten van 14 december 1973- on European Identity.

Persmededeling van de Commissie, zonder datum, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-86-292_en.htm.

1.4. Nationaal

1.4.1 Portugal

Law No 75/2014 putting in place the mechanisms for the temporary reduction of remuneration and the conditions governing their reversibility of 12 September 2014.

1.4.2. Oekraïne

Law of the Verkhovna Rada of Ukraine 'About the All State Programme of adaptation of Ukrainian legislation to that of the EU', 18 March 2004, No. 1629-IV.

2. Rechtspraak

2.1 Arresten van het Hof van Justitie

Arrest van 25 juli 2018, *PPU - Minister for Justice and Equality*, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586.

Arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/ Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

Arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373.

Arrest van 8 april 2014, *Commissie/ Hongarije*, C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237.

Arrest van 6 november 2012, *Commissie/ Hongarije*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

Arrest van 15 oktober 1987, *Unectef/Heylens*, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442.

Arrest van 15 mei 1986, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206.

Arrest van 4 december 1974, *Van Duyn/Home Office*, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133,

2.2. Adviezen van het Hof van Justitie

Advies 2/13 van het Hof van Justitie van 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

2.3. Conclusies van de Advocaat-Generaal

Standpuntbepaling van Advocaat-Generaal Kokott van 2 oktober 2012, *Commissie/Hongarije*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:602.

2.4. Nationaal

2.4.1. Oekraïne

Arrest van District Administrative Court of Kiev (UA) van 13 oktober 2008, No. 4/375.

Arrest van District Administrative Court of Kiev (UA) van 26 juni 2008, No. 4/337.

Arrest van District Administrative Court of Kiev (UA) van 22 mei 2008, No. 4/48.

Arrest van High Commercial Court of Ukraine (UA) van 25 maart 2005,

Arrest van High Commercial Court of Ukraine (UA) van 22 februari 2005, No. 18/303.

Arrest van High Commercial Court of Ukraine (UA) van 2 februari 2005, No. 12/267.

Arrest van High Commercial Court of Ukraine (UA) van 22 februari 2005, No. 18/303.

Arrest van High Commercial Court of Ukraine (UA) van 22 juni 2004, No. 28/296-03-6901.

3. Doctrine

3.1. Boeken

BALFOUR, R., *Human rights and democracy in EU foreign policy: the cases of Ukraine and Egypt*, London, New York, Routledge, 2012, 202 p.

BEREND, I.T., *History derailed: Central and Eastern Europe in the Long Nineteenth Century*, University of California Press, 2003, 404 p.

CLOSA, C., KOCHENOV, D. (eds.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 339 p.

GHAZARYAN, N., *The European neighbourhood policy and the democratic values of the EU: a legal analysis*, Oxford, Hart, 2014, 208 p.

JAKAB, A., KOCHENOV, D., *The Enforcement of Eu Law and Values : Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 592 p.

KHALIQ, U., *Ethical dimensions of the foreign policy of the European Union: a legal appraisal*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2008, 504 p.

MARESCEAU, M., LANNON, E. (eds), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies, A Comparative Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2001, 403 p.

ORBIE, J., *Europe's Global Role: External Policies of the EU*, Burlington, Ashgate, 2008, 232 p.

PETROV, P., VAN ELSUWEGE, P. (eds.), *The Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*, London, Routledge, 2014, 268 p.

POLI, S., *The European neighbourhood policy: values and principles*, Abingdon, Oxon, New York, NY, Routledge, 2016, 196 p.

SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., *The europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2005, 256 p.

VAN ELSUWEGE, P., PETROV, R., *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: towards a common regulatory space?*, Londen, Routledge, 2014, 298 p.

ZIELONKAAND, J., PRAVDA, A., (eds), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 568 p.

3.2 Artikels

AMTENBRINK, F., "Introduction: Observing the rule of law in the European Union -selected issues", *Erasmus L. Rev.* 2009, 1-4.

BOYE JACOBSEN, C., "Implementing the *acquis communautaire*- the fight over 80.000 pages", *RGSL Working Papers* 2002.

BUGARIC, B., "Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge", *LEQS Paper No. 79/2014* 2014, 1-39.

BUGARIC, B., "A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism", *Int'l J Const L* 2015, 219–245.

BURLYUK, O., "A Thorny Path to the Spotlight: The Rule of Law Component in EU External Policies and EU Ukraine Relations", *Eur. J.L. Reform* 2014, 133- 153.

CARDWELL, P., J., "Mapping Out Democracy Promotion in the EU's External Relations", *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 21-40.

DAWSON, M., MUIR, E., "Enforcing Fundamental Values: EU Law and Governance in Hungary and Romania", *Maastricht J. Eur. & Comp. L.* 2012, 469- 476.

DE BURCA, G., "Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union", *Fordham Int'L L.J.* 2004, 679- 714.

DE RIDDER, E., KOCHENOV, D., "Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing", *Eur Foreign Aff Rev* 2011, 589-605.

DE WAELE, H., "The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment", *Hanse L. Rev.* 2010, 3-26.

EDITORIAL COMMENTS, "Safeguarding EU values in the Member States- Is something finally happening?", *CML Rev.* 2015, 619- 628.

EDITORIAL COMMENTS, "Hungary's new constitutional order and 'European unity'", *CMLR* 2012, 871-884.

GRABBE, H., "EU Expansion and Democracy", *Geo. J.Int'l Aff.* 2004, 73-79.

HAGLUND- MORRISSEY, A., "EU Value Promotion and the European Neighborhood Policy", *Southeastern Europe* 2007, 39- 59.

HARPAZ, G., HERMAN, L., "Approximation of Laws by Non- EU Countries to the EU Acquis", *J.L. Reform* 2007, 357- 360.

HARPAZ, G., "Approximation of Laws under the European Neighbourhood Policy: The Challenges that Lie Ahead", *Eur Foreign Aff Rev* 2014, 429- 452.

HERDINA, A., "Approximation of Laws in the Context of the European Neighbourhood Policy- A View from Brussels", *Eur.J.L.Reform* 2007, 501-504.

HERLIN- KARNELL, E., "The EU as a Promotor of Values and the European Global Project", *German L.J.* 2012, 1225- 1246.

HILLION, C., "Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means", *SIEPS European Policy Analysis*, 2016, 1-16.

KALYPSO NICOLIADIDES, A., HOWSE, R.L., 'This is My EUtopia ...: Narrative as Power', *J. Common Mark. Stud* 2002, 767-792.

KOCHENOV, D., "On Policing Article 2 TEU Compliance- Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed", *PYIL* 2013, 145- 170.

KOCHENOV, D., "Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU", *EUI Working Paper LAW* 2017/10, 1-13.

KOCHENOV, D., "Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis -Some Lessons from the Fifth Enlargement", *Hanse L. Rev.* 2006, 171-195.

KOCHENOV, D., "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law", *EIoP* 2004,1-34.

KOCHENOV, D., PECH, L., "Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation", *JCMS* 2016, 1062–1074.

LONGHURST, K., "Appraising the European Neighbourhood Policy: Background, Implementation and Recommendations", *Romanian J. Eur. Aff.* 2011, 5-25.

MAGEN, A., "The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence", *Eur. J.L.Reform* 2007, 361- 392.

MAGEN, A., "The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?", *Colum. J. Eur. L.* 2005- 2006, 383- 427.

MARGARITIS, K., "Some thoughts on the interrelation of art. 7 TEU with the EU Fundamental Rights Agency", *Persp. Bus. L.J.* 2013, 143- 47.

MARKTLER, T., "The power of the Copenhagen criteria", *CYELP* 2006, 343-363.

MOCANU, O., "Brief Overview on the Conditionality in the European Neighbourhood Policy", *Romanian J. Eur. Aff.* 2010, 42- 49.

MOCANU, O., "Some Views on the EU's Conditionality and Pre-Accession Policies for the Central and Eastern Countries", *Romanian J. Eur. Aff.* 2004, 57-66.

MOORHEAD, T., "The Values of The European Union Legal Order: Constitutional Perspectives", *Eur.J.L.Reform* 2014, 3-18.

OSHRI, O., SHEAFER, T., SHENHAV, S.R., "A community of values: Democratic identity formation in the European Union", *EUP* 2016, 114–137.

PETROV, R., "Conditionality and Approximation of Laws Provisions in the EU- Ukraine Association Agreement", *Law Ukr. Legal J.* 2013, 216- 222.

PETROV, R., "Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries", *Eur Foreign Aff Rev* 2008, 33- 52.

PETROV, R., KALINICHENKO, P., "The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of EU: The Cases of Russia and Ukraine", *Int'l & Comp. L.Q.* 2011, 326-353.

POLI, S., "The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality?", *Yearbook of Polish European Studies* 2015, 133- 163.

RUSSO, T., "Partnership as an Instrument of Democratization in the EU External Action: A look at the Balkans", *Conf. Int'l Dr.* 2015, 677- 688.

SADURSKI, W., "Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jorg Haider", *Colum.J. Eur. L.* 2010, 385-423.

SADURSKI, W., "Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member State of Central and Eastern Europe", *Y.B.Polish Eur. Stud.* 2003, 33-70.

SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *J.Eur.Public Policy* 2004, 661-679.

SMITH, K.E., "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", *Eur Foreign Aff Rev* 1998, 253- 274.

STAJAJ, G., "From Rags to Riches: Croatia and Albania's EU Accession Process through the Copenhagen Criteria and Conditionality", *Fordham Int'l L.J.* 2014, 1683-1730.

VON BOGDANDY A., IOANNIDIS, M., "Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done", *CMLR* 2014, 59-96.

VON DANWITZ, T., "The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ", *Fordham Int'l L.J.* 2014, 1311- 1348.

WOOD, S., "The European Union: A Normative or Normal Power?", *Eur Foreign Aff Rev* 2009, 113-128.

4. Overige bronnen

4.1 Krantenartikels

FIERS, D., "'Roma hebben de plicht om naar thuisland terug te keren", *VRT NWS*, 26 september 2013, https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2013/09/26/_roma_hebben_de_plichtomnaarhuislandterugtekeren-1-1739217/

NIELSEN, N., "Hungarian PM defends death penalty debate", *euobserver*, 19 mei 2015, <https://euobserver.com/justice/128762>

4.2 Blogberichten

KRAJEWSKI, M. “Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena’s Dilemma”, *European Papers*, 30 mei 2018, http://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/associacao-sindical-dos-juizes-portugueses-court-of-justice-and-athena-dilemma#_ftn10.

KRUGMAN, P., “Hungary’s Constitutional Revolution”, *The New York Times*, 19 december 2011, <https://krugman.blogs.nytimes.com/2011/12/19/hungarys-constitutional-revolution/>.

LINDSETH, P., “Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by PETER LINDSETH”, *Verfassungsblog*, 18 februari 2012, <https://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-peter-lindseth/>.

PECH, L., PLATON, S., “Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses”, *EU Law Analysis*, 13 maart 2018. <http://eulawanalysis.blogspot.be/search?q=Associa%C3%A7%C3%A3o+Sindical+dos+Ju%C3%ADzes+Portugueses>.

SADURSKI, W., “Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by WOJCIECH SADURSKI”, *Verfassungsblog*, 24 februari 2012, <https://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/>.

SCHEPPELE, K.L., “What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Action”, *Verfassungsblog*, 2013, <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>.

SONNEVEND, P., “Rescue Package For Fundamental Rights: Comments by PÁL SONNEVEND”, *Verfassungsblog*, 15 februari 2012, <https://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-political-judicial-enforcement/>.

TABOROWSKI, M., “CJEU Opens the Door for the Commission to Reconsider Charges against Poland”, *Verfassungsblog*, 13 maart 2018, <https://verfassungsblog.de/cjeu-opens-the-door-for-the-commission-to-reconsider-charges-against-poland/>.

VON BOGDANDY, A., KOTTMANN, M., ANTPÖHLER, C., DICKSCHEN, J., HENTREI, S., SMRKOLJ, M., “A Rescue Package for EU Fundamental Rights – Illustrated with Reference to the Example of Media Freedom”, *Verfassungsblog*, 15 februari, 2012, <https://verfassungsblog.de/a-rescue-package-for-eu-fundamental-rights-illustrated-with-reference-to-the-example-of-media-freedom/>.

4.3. Geraadpleegde websites

https://ec.europa.eu/commission/index_nl

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en