



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het onvermogen van de Europese Unie om een verankering van de democratie in haar lidstaten te bewerkstelligen

Labeur, Robert Jesse

Citation

Labeur, R. J. (2022). *Het onvermogen van de Europese Unie om een verankering van de democratie in haar lidstaten te bewerkstelligen*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3448860>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het onvermogen van de Europese Unie om een verankering van de democratie in haar lidstaten te bewerkstelligen

Jesse Labeur

S1991116

Bachelorproject: Democratietheorie

Opdracht: Bachelorscriptie

Scriptiebegeleider: Dhr. J. Oversloot

Datum: 29-5-2022

Woordenaantal: 8050 woorden

Inleiding

Op 3 april 2022 wonnen de zittend Hongaarse premier Viktor Orbán en zijn Fidesz-partij de parlementsverkiezingen in Hongarije. Geheel verassend was deze verkiezingsuitslag niet. Al twaalf jaar lang regeert Orbán in Hongarije en de Amerikaanse denktank Freedom House waarschuwde al eerder voor een ernstige achteruitgang van de democratie in Hongarije en andere Oost-Europese landen (www.nos.nl). Zo werden onder andere in Hongarije en Polen onafhankelijke media aan banden gelegd en kwam de onafhankelijke rechtspraak onder vuur te liggen. Als reactie op de uitholling van de democratie door de Hongaarse en Poolse overheid besloot de Europese Commissie beide landen te korten op subsidies vanuit de Europese Unie. Naar aanleiding van Orbán's verkiezingswinst heeft de Europese Commissie ook besloten subsidies aan Hongarije stop te zetten. Tot nog toe heeft Orbán zich echter weinig aangetrokken van de kritiek uit Brussel (www.nos.nl).

Toen in de jaren '50 de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werd opgericht was democratisering niet het primaire doel (Hobolt, 2012, p.88). Aanvankelijk was de Europese integratie beperkt tot het creëren van een gemeenschappelijke Europese markt en douane-unie. Vanaf het Verdrag van Rome in 1957 tot het Verdrag van Lissabon in 2007 heeft er steeds meer politieke en economische integratie plaatsgevonden. In de jaren '80 heeft de Europese Unie een aantal grote economische en politieke projecten geïntroduceerd en werd met de uitbreiding van de macht van het Europese Parlement het principe van de representatieve democratie geïnstitutionaliseerd (Fligstein, Polyakova en Sandholtz, 2012, pp.106-107). Om een zekere mate van democratie te garanderen in de EU-lidstaten zijn in 1993 de Kopenhagen criteria geïntroduceerd om eisen te stellen waaraan een land moet voldoen voordat het kan toetreden tot de Europese Unie (www.ec.europa.eu).

De val van de Berlijnse Muur in 1989 introduceerde een democratiseringsgolf in de voormalige satellietstaten van de Sovjet-Unie in Centraal- en Oost-Europa. Zo vonden er in Polen vanaf 1989 hervormingen plaats die de machtscheiding, onafhankelijke rechtspraak en het recht op een eerlijk proces moesten garanderen. Bovendien voldeed het land aan de criteria om in aanmerking te komen voor lidmaatschap van de Raad van Europa (1991), de NAVO (1999) en de Europese Unie (2004) (Bojarski, 2021, p.1356). Sinds 1989 was Hongarije lange tijd het eerste en enigste land in Oost-Europa was met een geconsolideerde liberale democratie naar westers voorbeeld (Bozóki en Hegedus, 2018, p.1176).

Western linkage en Western leverage

Levitsky en Way (2010) stellen dat naast binnenlandse factoren ook internationale factoren een belangrijke rol hebben gespeeld bij de democratiseringsprocessen die na het einde van de Koude Oorlog hebben plaatsgevonden (pp.37-38). Om de invloed van internationale factoren op deze democratiseringsprocessen te meten worden de concepten 'Western linkage' en 'Western leverage' gebruikt. De auteurs definiëren 'Western linkage' als de mate waarin er economische, politieke, diplomatieke en sociale banden bestaan tussen een bepaald land en de Verenigde Staten, de Europese Unie en/of door het Westen gedomineerde instituties. Ook kijkt dit concept naar de omvang van stromen van kapitaal, goederen en diensten, mensen en informatie tussen een bepaald land en het Westen (Levitsky en Way, 2010, p.43). 'Western leverage' wordt gedefinieerd als de mate waarin een overheid gevoelig is voor externe (westerse) druk om te democratiseren (p.40). De auteurs concluderen dat de kans op een succesvolle democratische transitie het grootst is wanneer er sprake is van zowel een hoge mate van 'Western linkage' als van een hoge mate van 'Western leverage' (pp.50-51). In het geval van Oost-Europa concluderen Levitsky en Way (2010) dat 'Western leverage' in de vorm van het vooruitzicht op lidmaatschap van de Europese Unie een centrale rol heeft gespeeld bij de democratisering van Oost-Europa. Bovendien zou 'Western linkage' hebben geholpen om democratische erosie te voorkomen toen de 'leverage' van de EU was afgenomen na toetreding van diverse Oost-Europese landen (p.129). Op basis van de theorie van Levitsky en Way (2010) zou je verwachten dat Oost-Europese landen onder invloed van de Europese Unie een succesvolle, duurzame democratische transitie hebben doorgemaakt. Recente gevallen van democratische erosie in Oost-Europese lidstaten doen echter de vraag opkomen hoe succesvol de EU erin is geweest daadwerkelijk een verankering van de democratie in Oost-Europa te realiseren. In hoeverre is de Europese Unie dus succesvol geweest in het verankeren van de democratie in met name haar Oost-Europese lidstaten?

In deze paper zal worden betoogd dat de Europese Unie onvoldoende in staat is geweest een verankering van de democratie in haar lidstaten te bewerkstelligen. Bovendien zullen de redenen dat dit moeilijk is gebleken worden onderzocht. Eerst zal een overzicht worden gegeven van de verschillende instituties binnen de Europese Unie en zal worden gekeken naar de bevoegdheden van deze instituties. Vervolgens wordt er gekeken naar de maatregelen die de EU kan nemen om democratische erosie in haar lidstaten tegen te gaan. Daarna wordt er dieper ingegaan op de Kopenhagen criteria waaraan aspirant-lidstaten moeten voldoen om ook daadwerkelijk toe te kunnen treden tot de EU en zal de invloed worden bestudeerd van de grootschalige uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 op het functioneren van Europese instituties. Ook wordt beargumenteert dat de Europese Unie soms een paradoxale rol heeft gespeeld bij het waarborgen van de democratie in haar lidstaten en zal er worden gekeken naar het cohesie beleid van de Europese Unie dat zou moeten zorgen voor

economische, sociale en territoriale samenhang tussen EU-lidstaten. Daarna zullen verschillende concepties van ‘democratie’ en ‘rechtstaat’ worden behandeld en zal worden gekeken of de Europese Unie altijd wel een even duidelijke definitie hanteert van beide concepten. Tot slot zal worden gekeken naar de casus van de rechtspraak in Polen waar vorig jaar de omstreden tuchtkamer is ontbonden die rechters die zich kritisch uitlaten over de PiS-regering kan ontslaan. Inmiddels is de tuchtkamer door de Poolse overheid opgedoekt, omdat de EU dreigde het land het recht op subsidies uit het coronaherstelfonds te ontzeggen. Volgens critici is het opdoeken van de tuchtkamer echter onvoldoende om onafhankelijke rechtspraak in Polen te garanderen (Verkerk, 2022, www.nrc.nl).

De huidige instituties van de Europese Unie

Europees Parlement

Het Europees Parlement is begonnen als de Europese Assemblée en had in haar beginjaren weinig formele macht (Cuyvers, 2017, p.79). De Europese Assemblée werd indirect gekozen en had enkel een raadgevende functie. De Assemblée kon dan ook geen wetgeving aannemen of blokkeren (pp.79-80). Aangezien de Europese Unie haar democratische legitimiteit wilde vergroten heeft het Europese Parlement aan het eind van de jaren ‘60 en de jaren ‘70 steeds meer macht gekregen. In 1968 werd de ‘Europese Assemblée’ hernoemd tot het ‘Europees Parlement’, wat een belangrijke symbolische stap was. Ook wordt het Europees Parlement sinds 1979 direct verkozen via nationale verkiezingen en met de Verdragen van Maastricht, Amsterdam, Nice en Lissabon kreeg het Europees Parlement meer zeggenschap over het budget en over wetgeving (Cuyvers, 2017, p.80). Vandaag de dag zijn de belangrijkste functies van het Europees Parlement controle over wetgeving en het budget. Het Europees Parlement heeft echter geen recht van initiatief. Alleen de Europese Commissie kan wetsvoorstellen doen. Het Europees Parlement kan alleen wetsvoorstellen van de Commissie amenderen of aannemen (p.81).

Europese Commissie

De Europese Commissie is een supranationale institutie die het algemeen belang van de Europese Unie vertegenwoordigt. De Commissie neemt deel aan de wetgeving, maakt onderdeel uit van de uitvoerende macht van de EU en ziet toe op de waarborging van de effectiviteit van EU-regels (Cuyvers, 2017, p.92). In de wetgeving van de EU heeft de Europese Commissie op de meeste gebieden, behalve op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlandbeleid en veiligheidsbeleid, het

exclusieve recht van initiatief. Bovendien heeft de Commissie het recht wetsvoorstellen terug te trekken, wat ervoor zorgt dat de Commissie veel invloed heeft op het wetgevingsproces (p.94). Ook speelt de Commissie een centrale rol in het onderhandelen met derde landen, bijvoorbeeld over toetredingsverdragen. De Europese Commissie controleert ook of lidstaten zich houden aan de Europese wetgeving. Indien de Commissie constateert dat een lidstaat zich niet houdt aan deze wetgeving kan de Commissie die lidstaat aanklagen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie om de betreffende lidstaat sancties op te leggen (p.95). De algemene rol van de Europese Commissie is erop toe te zien dat lidstaten Europese verdragen naleven (p.96).

Hof van Justitie van de Europese Unie

De primaire taak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is het interpreteren en toepassen van Europese wetgeving (Cuyvers, 2017, p.97). De algemene functie van het Europese Hof is erop toe te zien dat Europese wetgeving in de hele EU wordt nageleefd. Hiervoor is nauwe samenwerking van het Europese Hof met nationale rechtbanken essentieel, aangezien het Hof niet de toepassing van EU-wetgeving op zo'n groot aantal burgers kan overzien (p.98). Ook bemiddelt het Europese Hof bij conflicten tussen de Europese Commissie en lidstaten en kan het sancties opleggen aan een lidstaat wanneer er is geoordeeld dat er sprake is van een schending van Europese wetgeving (pp.99-100).

Europese Raad

Met het Verdrag van Lissabon werd de Europese Raad in 2009 formeel een institutie binnen de Europese Unie. De Raad werd echter al in 1974 opgericht als een informele vergadering van Europese staatshoofden en regeringsleiders. Naarmate de Europese integratie vorderde kwam de Europese Raad vaker bijeen en kreeg de institutie meer formele macht (Cuyvers, 2017, pp.84-85). Vandaag de dag is de belangrijkste functie van de Europese Raad het uitstippelen van de politieke doelen van de Europese Unie en het bieden van politiek leiderschap om deze doelen te bereiken. Ook speelt de Europese Raad een centrale rol bij het handelen in tijden van crisis, zoals de eurocrisis, de vluchtelingencrisis en Brexit. De Raad heeft echter geen expliciete wetgevende of uitvoerende macht. In de praktijk kan de Europese Raad wel macht uitoefenen via andere instituties. Zo werkt de Europese Raad nauw samen met de Europese Commissie op het gebied van crisis management (p.86).

Met name de Europese Commissie, de Europese Raad en het Hof van Justitie van de Europese Unie spelen een belangrijke rol bij het nemen van maatregelen tegen lidstaten die de democratische normen van de Europese Unie schenden. In de volgende paragraaf zal worden behandeld welke maatregelen de Europese Commissie tot haar beschikking heeft om democratische erosie tegen te gaan en in hoeverre

deze maatregelen effectief zijn. Er wordt ook gekeken naar alternatieve maatregelen die de EU zou kunnen inzetten tegen lidstaten die zich niet houden aan Europese wetgeving.

Strafmaatregelen van de EU tegen democratische erosie

De Europese Unie heeft een aantal maatregelen tot haar beschikking om democratische erosie in haar lidstaten tegen te gaan. De meest bekende van deze strafmaatregelen is Artikel 7 uit het Verdrag van de Europese Unie. Met deze maatregel kan onder andere een lidstaat het stemrecht in de Europese Raad worden ontnomen en kan een lidstaat worden gekort op subsidies vanuit de Europese Unie wanneer de betreffende lidstaat de liberaal democratische waarden schendt zoals omschreven in Artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie (Sedelmeier, 2017, pp.338-339). Het gebruik van Artikel 7 tegen democratische erosie heeft echter een aantal serieuze beperkingen. Ten eerste moet er aan veel voorwaarden worden voldaan voordat Artikel 7 kan worden ingezet. Zo moet de Europese Commissie een voorstel doen om Artikel 7 in te zetten, moet het Europees Parlement dit voorstel met twee derde meerderheid goedkeuren en is er een unanieme stem voor het inzetten van Artikel 7 (exclusief de lidstaat waartegen Artikel 7 is gericht) nodig in de Europese Raad. Bovendien zijn EU-lidstaten vaak terughoudend in het gebruik van deze zware maatregel tegen een andere lidstaat (Sedelmeier, 2014, pp.107-108).

Verklaringen voor steun Artikel 7: rationalistisch institutionalisme vs constructivisme

Zowel het rationalistisch institutionalisme als het constructivisme bieden een verklaring voor de steun voor of de weerstand tegen het gebruik van Artikel 7. Het rationalistisch institutionalisme stelt dat de regering van een lidstaat de inzet van sancties tegen een andere lidstaat zal steunen wanneer die regering te maken heeft met binnenlandse oppositie waarvan de toewijding aan liberaal democratische waarden zwak is. Ook zal een lidstaat sancties steunen wanneer de regering van die lidstaat en de regering van de lidstaat waartegen de sancties zijn gericht politiek ideologisch ver uit elkaar staan. Een lidstaat zal dus minder snel geneigd zijn maatregelen te steunen tegen een andere lidstaat wanneer de regeringen van beide landen dezelfde politieke kleur hebben (Sedelmeier, 2014, p.109). Ook het constructivisme stelt dat er twee verschillende gevallen zijn waarin een lidstaat het gebruik van Artikel 7 zal steunen. Om de steun voor het gebruik van sancties te verklaren kijkt het constructivisme naar de toewijding van actoren aan de liberale democratie en aan supranationale (Europese) integratie. Ten eerste zal een lidstaat sneller sancties steunen wanneer de regering van deze lidstaat sterk is toegewijd aan liberaal democratische principes. Ook zal een lidstaat sneller geneigd zijn sancties vanuit de Europese Unie te steunen wanneer de regering van deze lidstaat een voorstander is van (verdere) Europese integratie. Wanneer een lidstaat sceptisch staat tegenover Europese integratie zal deze lidstaat EU-sancties namelijk sneller afdoen als illegitieme inmenging in de binnenlandse

aangelegenheden van het land waartegen de sancties zijn gericht (pp.109-110). Hoewel elk van deze theorieën een andere verklaring bieden voor het al dan niet steunen van het gebruik van Artikel 7 vullen het rationalistisch institutionalisme en het constructivisme elkaar ook aan (p.108). De casus van Oostenrijk in 2000, toen de veertien lidstaten van de EU sancties oplegden aan het land nadat er een coalitieregering met de extreem-rechtse FPÖ aan de macht was gekomen, laat zien dat zowel gemeenschappelijke (Europese) liberaal democratische waarden als een binnenlandse politieke situatie waarin een regering te maken heeft met een (extreem-rechtse) oppositiepartij die zich verzet tegen de liberaal democratische waarden van de EU regeringen ertoe motiveerden de inzet van Artikel 7 te steunen. Europese besluitvormers waren het er met elkaar over eens dat de FPÖ en haar voorman Jörg Haider een ideologie aanhingen die inging tegen hun Europese waarden. De Portugese premier stelde dat de EU is gebaseerd op een aantal essentiële waarden en regels en dat de FPÖ deze Europese waarden schendt. De toewijding van landen aan gemeenschappelijke Europese waarden verklaart echter niet waarom verschillende landen in meer of mindere mate gemotiveerd zijn om sancties tegen een andere lidstaat te steunen (Merlingen, Mudde en Sedelmeier, 2001, pp.65-66). Om dit te verklaren wordt gekeken naar de binnenlandse politiek en of de regering in een land te maken heeft met een sterk gevestigde (extreem-rechtse) oppositiepartij die zich verzet tegen de Europese liberaal democratische waarden. In het geval van Oostenrijk waren het met name Frankrijk en België die sancties tegen de Oostenrijkse regering van de ÖVP en de FPÖ steunden. In Frankrijk en België waren namelijk respectievelijk het Front National en het Vlaams Blok sterk gevestigde oppositiepartijen die zich openlijk verzetten tegen de Europese waarden (pp.68-69). Naar beide theoretische verklaringen moet dan ook worden gekeken bij het bestuderen van het gedrag van EU-lidstaten inzake de steun voor of de oppositie tegen het inzetten van Artikel 7.

De legitimiteit van Artikel 7: een democratische contradictie

Naast dat er aan veel voorwaarden moet worden voldaan voordat de maatregelen van Artikel 7 ingezet kunnen worden en dat landen in de EU lang niet altijd gemotiveerd zijn om sancties te steunen is er sprake van een contradictie als het gaat om de democratische legitimiteit van Artikel 7. Een belangrijke voorwaarde voor democratische legitimiteit is dat iedereen die is onderworpen aan bepaalde wetgeving een gelijke mate van zeggenschap moet hebben over die wetgeving (Theuns, 2021, p.7). In de context van de Europese Unie betekent dit dat lidstaten als gelijken moeten kunnen participeren in Europese wetgeving, omdat alle lidstaten zijn onderworpen aan EU-wetten. Met Artikel 7 kan een lidstaat echter het stemrecht in de Europese Raad worden ontnomen terwijl de betreffende lidstaat nog steeds gebonden is aan beslissingen die door de Raad worden genomen (p.8). Tegelijkertijd worden er ook democratische normen geschonden wanneer de Europese Unie lidstaten die zich schuldig maken aan het uithollen van de democratie toe zou staan deel te nemen aan het Europese wetgevingsproces (pp.9-10). De Europese Raad heeft geen direct democratisch mandaat en

haar legitimiteit is afhankelijk van de democratische legitimiteit van de regeringen van de landen die deel uitmaken van de Europese Raad. Wanneer de kwaliteit van de democratie in een van de lidstaten daalt gaat dit dus indirect ten koste van de democratische legitimiteit van de Europese Raad in het bijzonder en de Europese Unie in het algemeen (Theuns, 2021, p.11).

Alternatieven voor Artikel 7

Als alternatief voor de sancties uit Artikel 7 kan worden gekeken naar de mogelijkheid van de Europese Unie om sociale druk uit te oefenen op lidstaten waar democratische erosie plaatsvindt. De casus van Roemenië in 2012 laat zien dat de EU succesvol is geweest in het tegengaan van democratische erosie door het uitoefenen van sociale druk. De Roemeense overheid geleid door premier Victor Ponta van de Sociaal Democratische Partij (SDL) maakte zich schuldig aan meerdere schendingen van de rechtstaat in haar poging om de centrum-rechtse president Traian Basescu af te zetten. De instituties van de Europese Unie reageerden snel. De voorzitters van de Europese Commissie en de Europese Raad reisden af naar Roemenië en overhandigden premier Ponta een lijst met elf maatregelen die genomen moesten worden om de rechtstaat in Roemenië te herstellen (Sedelmeier, 2017, pp.343-344). De omstandigheden in Roemenië waren gunstig voor het uitoefenen van sociale druk aangezien de Europese Unie zowel onder de bredere Roemeense bevolking als onder politieke partijen, inclusief Ponta's SDL, een hoge mate van legitimiteit genoot (p.344). Een voorwaarde voor het succesvol uitoefenen van sociale druk door de Europese Unie is dus dat de EU een hoge mate van legitimiteit geniet in het land waarop sociale druk wordt uitgeoefend. Sociale druk moet consistent en onpartijdig worden toegepast en publieke openheid en transparantie zijn essentieel (pp.344-345).

Om de contradictie van de democratische legitimiteit van Artikel 7 (Theuns, 2021) te omzeilen wordt een maatregel aanbevolen waarmee een lidstaat die zich schuldig maakt aan het uithollen van de democratie het EU-lidmaatschap kan worden ontnomen. Zo zou de democratische legitimiteit van de Europese Unie niet worden ondermijnd door een dergelijke maatregel, omdat landen geen fundamenteel recht hebben op trans-, inter- of supra-nationale banden met andere landen (Theuns, 2021, pp.14-15). Het ontnemen van het lidmaatschap van de Europese Unie is dus een legitiem alternatief voor de maatregel in Artikel 7 waarmee een lidstaat het stemrecht in de Europese Raad wordt ontnomen. Op deze manier kan de Europese Unie haar democratische legitimiteit behouden (pp.17-18).

In deze paragraaf is gekeken naar de maatregelen die de Europese Unie tot haar beschikking heeft om democratische erosie in haar lidstaten tegen te gaan. Ook zijn de beperkingen van deze maatregelen behandeld en is er gekeken naar mogelijke alternatieve maatregelen die de EU kan nemen tegen

democratische erosie in haar lidstaten. In de volgende paragraaf zal worden gekeken naar de criteria waaraan aspirant-lidstaten moeten voldoen voordat ze kunnen toetreden tot de Europese Unie. Ook wordt gekeken of de ‘leverage’ (Levitsky en Way, 2010) van de EU afneemt nadat een land is toegetreden tot de Europese Unie.

De Kopenhagen criteria en EU leverage vóór en na toetreding

De val van het communisme: politieke en economische transitie in Oost-Europa

Na de val van het communisme aan het begin van de jaren ‘90 moesten vele voormalige satellietstaten van de Sovjet-Unie in Centraal- en Oost-Europa op zoek naar een alternatief politiek en economisch systeem. Veel voormalige communistische landen zagen de Europese Gemeenschap als een aantrekkelijke kans om hun politieke en economische systeem te hervormen. Als reactie op de val van de Berlijnse Muur in 1989 en het daaropvolgende uiteenvallen van de Sovjet-Unie ontving de Europese Gemeenschap dan ook vele verzoeken tot toetreding vanuit verschillende Oost-Europese landen. Deze kans bracht echter ook grote uitdagingen met zich mee (Marktler, 2006, pp.343-344). Om deze uitdagingen het hoofd te bieden kwam de Europese Raad in 1993 in Kopenhagen overeen tot een aantal criteria die een snelle politieke en economische transitie in Centraal- en Oost-Europa moesten bewerkstelligen (p.344).

Kopenhagen criteria

De Kopenhagen criteria, waaraan een land moet voldoen voordat het lid kan worden van de Europese Unie, stellen onder andere dat een land stabiele instituties moet hebben die de democratie, de rechtsstaat en respect voor en bescherming van minderheden garanderen. Bovendien moet een land een goed functionerende vrije markteconomie hebben die in staat is om te gaan met de competitieve druk binnen de Europese Unie (Marktler, 2006, p.344). De Kopenhagen criteria speelden een belangrijke rol bij de toetreding van tien nieuwe Oost-Europese lidstaten in 2004. Jaarlijks werden er rapporten gepubliceerd waarin wordt gekeken in hoeverre een kandidaat-lidstaat heeft voldaan aan de verschillende criteria. De vordering van de kandidaat-lidstaten in het toetredingsproces werd geëvalueerd en de resultaten van deze evaluatie werden nauwkeurig geanalyseerd. Hierdoor zijn de Kopenhagen criteria niet slechts een ‘wensenlijst’, maar zijn deze criteria daadwerkelijk een nuttig instrument bij het vormgeven van het toetredingsproces (pp.346-347). Eind 2002 kwamen de onderhandelingen over de toetreding van onder andere Polen en Hongarije tot een eind en in 2004 werden deze landen officieel lid van de Europese Unie (p.356). Er kan dus worden geconcludeerd dat deze landen voldeden aan de democratische normen van de Europese Unie zoals vermeld in de Kopenhagen criteria toen ze in 2004 toetraden tot de EU.

Europese leverage vóór en na toetreding

Met de Kopenhagen criteria heeft de Europese Unie een cruciale rol gespeeld in democratische hervormingen in haar nieuwe Oost-Europese lidstaten. Echter moet de rol van de EU in het democratiseringsproces niet worden overschat (Tomini, 2014, p.887). Vooral het vooruitzicht op toetreding zou van invloed zijn geweest op de politieke ontwikkelingen in deze landen. De invloed van de EU op binnenlandse politieke ontwikkelingen zou echter zijn gereduceerd zodra de onderhandelingen over toetreding waren begonnen en zodra deze landen lid waren geworden van de Europese Unie zou deze invloed nog verder zijn afgenomen (pp.887-888). In Polen heerste er aan het eind van de jaren 90 een algemeen gevoel van Euro-optimisme en was er geen sterke weerstand tegen toetreding. Polen ontving veel subsidies van de EU en veel Polen zagen de Europese Unie als een belangrijke bron van stabiliteit en welvaart. Nadat onderhandelingen over toetreding waren afgerond en Polen in 2004 officieel lid is geworden van de EU was de Europese Unie echter niet langer in staat voldoende invloed uit te oefenen op de Poolse binnenlandse politiek. Toen in 2006 de euroskeptische PiS-partij in de Poolse regering kwam werd het voor de EU nog moeilijker om schendingen van democratische principes door de Poolse overheid tegen te gaan (Tomini, 2014, pp.867-868).

Aanvankelijk is de Europese Unie succesvol geweest om aan de hand van de Kopenhagen criteria democratische hervormingen in haar nieuwe Oost-Europese lidstaten te bewerkstelligen. Het zou echter vooral het vooruitzicht op toetreding zijn geweest dat Oost-Europese landen ertoe motiveerden democratische hervormingen door te voeren. Naarmate de toetredingsonderhandelingen vorderden is de invloed van de Europese Unie op het democratiseringsproces in deze lidstaten echter drastisch afgenomen. In de volgende paragraaf zal worden gekeken naar grootschalige uitbreidingen van het aantal EU-lidstaten in 2004 en 2007 en zal het effect van deze uitbreidingen op het vermogen van de Europese Unie om democratisering in haar lidstaten te bevorderen worden onderzocht.

De invloed van uitbreiding van de EU op het functioneren van Europese instituties

Na de val van het communisme in Centraal- en Oost-Europa in 1989 streefden vele landen in deze regio ernaar hetzelfde stabiliteits- en welvaartsniveau als in West-Europa te bereiken. Voor veel van deze landen werd de Europese Unie een belangrijke bron van (financiële) hulp en handel en al snel werd het lidmaatschap van de EU en de NAVO een grote prioriteit in de voormalig communistische landen. Deze nadruk op het lidmaatschap van de Europese Unie in het buitenlandbeleid van Centraal- en Oost-Europese staten zorgde ervoor dat de EU een grote mate van invloed kon uitoefenen op de politieke en economische ontwikkeling van deze landen. Overheden in Oost-Europa wilden er alles

aan doen om aan de toetredingseisen van de EU te voldoen en aangezien de EU publiekelijk de vooruitgang van deze aspirant-lidstaten beoordeelde waren overheden in Oost-Europa sterk gemotiveerd om te voldoen aan de eisen van de EU (Grabbe, 2004, p.73). Politieke elites in Oost-Europa streefden ernaar hun politieke instituties vorm te geven naar westers voorbeeld en de Europese Unie werd door deze politieke elites gezien als ‘institutionele mentor’ in de regio. In veel Oost-Europese landen heerste het idee van een ‘terugkeer naar Europa’ en het vooruitzicht van lidmaatschap van de Europese Unie motiveerde deze landen grootschalige politieke en economische hervormingen door te voeren (p.74).

Deze grootschalige uitbreiding van het aantal lidstaten in 2004 bracht een discussie op gang over de noodzaak van een institutionele hervorming van de Europese Unie. Met het Verdrag van Nice werden institutionele hervormingen geïntroduceerd die het efficiënte functioneren moesten garanderen van een Europese Unie die maar liefst zevenentwintig lidstaten telt. Critici merkten echter op dat deze hervormingen het institutionele systeem en de besluitvorming van de Europese Unie complexer en daarmee minder efficiënt zouden maken (Lang, 2012, p.478). De uitbreiding van het aantal lidstaten in 2004 heeft niet geleid tot fundamentele veranderingen van Europese instituties. De voornaamste verandering was een toename van het aantal leden van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad. Deze groei van het aantal leden binnen Europese instituties heeft vervolgens geleid tot een aantal procedurele veranderingen binnen deze instituties. Ook hebben een toename van het aantal verschillende politieke, culturele, economische en sociale achtergronden en een toename van diversiteit van het aantal talen dat binnen de Europese Unie wordt gesproken invloed gehad op het functioneren van Europese instituties. Zo is het conflict tussen de ambitie van efficiënte besluitvorming en verdere Europese integratie enerzijds en het opkomen voor nationale belangen anderzijds groter en zichtbaarder geworden na de uitbreiding van het aantal lidstaten in 2004 en spelen nationale belangen een grotere rol in de Europese besluitvorming (Lang, 2012, pp.480-481).

Hoewel de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 niet heeft geleid tot fundamentele veranderingen in het functioneren van EU-instituties heeft deze uitbreiding wel de politieke, culturele, economische en sociale verschillen binnen de EU vergroot. In de volgende paragraaf zal worden behandeld hoe de Europese Unie door middel van zogenaamd cohesiebeleid deze verschillen tussen EU-lidstaten probeert te verkleinen en zal er worden gekeken naar de mate waarin dit cohesiebeleid succesvol is geweest in Oost-Europese lidstaten.

Cohesiebeleid

Europese subsidies als oplossing voor welvaartskloof tussen oost en west

De toetreding van een tiental Oost-Europese landen tot de Europese Unie bracht veel kansen, maar tegelijkertijd ook veel uitdagingen met zich mee. Zo zorgden de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en 2007 voor een grote welvaartskloof tussen de rijkere, oude lidstaten en de armere, nieuwe lidstaten. Met de toetreding van tien Oost-Europese lidstaten nam de totale bevolking van de Europese Unie toe met 20 procent. Het totale BBP binnen de EU nam echter slechts toe met 5 procent (Lang, 2012, p.479). Het Europese Cohesiebeleid is beleid dat erop is gericht regionale verschillen binnen de EU te verkleinen door het verlenen van subsidies aan minder ontwikkelde regio's in de Europese Unie om op deze manier investeringen in die regio's te stimuleren (www.europarl.europa.eu). Bovendien stelt het Europese cohesiebeleid als doel om tegelijkertijd algemene economische groei te maximaliseren en om verschillen in economische uitkomsten en productiviteit tussen lidstaten te verkleinen (Farole, Rodríguez-Pose en Storper, 2011, p.1090). In 1988 werd het Europese cohesiebeleid geïntroduceerd nadat een aantal jonge democratieën in Zuid-Europa lid was geworden van de Europese Unie, namelijk Griekenland (1981), Spanje (1986) en Portugal (1986) (www.ec.europa.eu). Sinds de hervormingen van de Structurele Fondsen in 1989 heeft het cohesiebeleid een steeds groter aandeel gekregen in de besteding van het EU-budget (Farole, Rodríguez-Pose en Storper, 2011, p.1090). Het Europees cohesiebeleid speelde dan ook een grote rol bij de toetreding van de nieuwe Oost-Europese lidstaten en hoewel de bevolking van deze regio slechts 20 procent omvat van de totale bevolking van de EU ontvingen deze landen in de periode van 2014 tot en met 2020 maar liefst de helft van alle subsidies uit het Europese cohesiefonds (Medve-Bálint, 2018, p.109).

Cohesiefondsen en corruptie

Met het cohesiebeleid heeft de Europese Unie geprobeerd de verschillen in welvaart tussen haar lidstaten te verkleinen. Echter zijn deze Europese cohesiefondsen erg gevoelig voor corruptie. Corruptie wordt gedefinieerd als 'misbruik van macht uit overwegingen van eigenbelang' (Batory, 2021, p.652). Zo vonden de regionale toewijzingen van cohesiefondsen plaats op basis van politieke loyaliteit aan de centrale overheid (p.654). Ook werden Europese subsidies aan Oost-Europese lidstaten veelal besteed aan prestigeprojecten zoals dure infrastructuur of een sportstadium, terwijl essentiële lokale behoeftes zoals goede gezondheidszorg volledig werden genegeerd (p.660). In Tsjechië werd premier Andrej Babis beschuldigd van corruptie bij het ontvangen van EU-fondsen. De Tsjechische premier zou via een omweg profiteren van subsidies die hij zelf als premier mede beheert.

In Hongarije zouden miljoenen aan EU-subsidies zijn verdwenen in de zakken van de schoonzoon van premier Viktor Orbán en in Roemenië gebruikte de leider van de regeringspartij PSD Europese subsidies om zijn politieke bondgenoten te vriend te houden. In Bulgarije werd zelfs een journaliste vermoord die onderzoek deed naar de omkoping van politici en ambtenaren met Europees geld (Witteman, 2019, www.groene.nl). Om corruptie bij de besteding van Europese subsidies tegen te gaan hebben de Europese Raad en het Europese Parlement in 2020 ingestemd met een maatregel van de Europese Commissie waarmee subsidies aan landen die zich schuldig maken aan corruptie gekort of stopgezet kunnen worden. Ook wordt deze maatregel ingezet wanneer een land democratische rechten en vrijheden van burgers niet respecteert. Polen en Hongarije vochten deze nieuwe maatregel van de Europese Commissie aan bij het Europees Hof van Justitie. In februari stelde het Europees Hof Polen en Hongarije in het ongelijk en mag de Europese Commissie de maatregel inzetten tegen landen waar sprake is van corruptie van EU-fondsen (Le Clercq, 2022, www.volkskrant.nl). Vanuit het Europese Parlement is er echter veel kritiek op de Europese Commissie. Volgens diverse parlementsleden zou de Commissie te lang hebben gewacht met het inzetten van deze maatregel tegen onder andere Polen en Hongarije (2022, www.nos.nl).

Regionaal beleid

Het Europese cohesiebeleid had niet alleen als doel te compenseren voor ongelijkheden tussen lidstaten onderling. Ook moest cohesiebeleid ervoor zorgen dat binnenlandse politieke ongelijkheden tussen nationale overheden en verschillende regionale autoriteiten werden gereduceerd. Met de hervorming van het cohesiebeleid in 1988 werd het principe van partnerschap geïntroduceerd. Volgens dit principe moeten nationale en regionale overheden gezamenlijk de planning en implementatie van door de Europese Unie gesubsidieerde projecten coördineren. Dit principe geeft sub-nationale overheden de kans actief deel te nemen aan het ontwerpen en implementeren van beleid (Medve-Bálint, 2018, p.110). Regionale overheden in Oost-Europa zijn erg zwak en de Europese Unie had gehoopt dat nationale overheden in deze regio meer macht zouden decentraliseren door de invloed die de EU in de regio heeft kunnen uitoefenen tijdens de toetredingsonderhandelingen van Oost-Europese landen (p.111). De Europese Unie wilde met haar cohesiebeleid onder andere een hogere mate van decentralisatie bewerkstelligen in haar nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten om democratisering in deze lidstaten te bevorderen. Decentralisatie zou namelijk zorgen voor het verkleinen van de kloof tussen burgers en ‘de politiek’. Door beleidsvorming ‘dichter bij het volk’ te brengen zou een responsieve overheid worden bevorderd en zouden ambtenaren beter ter verantwoording kunnen worden gehouden. Een overheid die door haar burgers verantwoordelijk kan worden gehouden voor haar beleid wordt beschouwd als een essentiële vereiste voor democratie. Het verhogen van de mate van verantwoording van de overheid richting haar burgers zou uiteindelijk

leiden tot een hogere legitimiteit en een betere kwaliteit van de democratie (Polverari, 2015, pp.1075-1076).

Het Europese cohesiebeleid heeft echter niet geleid tot grootschalige decentralisatie en de betrokkenheid van sub-nationale overheden in de besluitvorming bleef zeer beperkt (Medve-Bálint, 2018, p.126). Een gebrek aan duidelijke, wettelijk bindende EU-regels over de gewenste mate van decentralisatie zorgde ervoor dat lidstaten veel vrije ruimte kregen om zelf de gewenste mate van decentralisatie te bepalen. Decentralisatie in Centraal -en Oost-Europa bleef beperkt, omdat het eerder genoemde 'principe van partnerschap' slechts formeel werd toegepast (p.111). Op papier kende Hongarije vanaf 1997 een aantal sub-nationale overheden en had de nationale overheid aanzienlijke bevoegdheden overgedragen aan regionale overheden. In de praktijk wilde de Hongaarse regering onder leiding van de Fidesz-partij echter de controle van de centrale overheid over regionaal beleid behouden en was de Hongaarse overheid terughoudend in het doorvoeren van grootschalige decentralisatie. Na de territoriale hervormingen was er slechts een zeer beperkt aantal bevoegdheden overgedragen aan het sub-nationale niveau (p.119). De rol van sub-nationale overheden in de politieke besluitvorming in Centraal -en Oost-Europa bleef dus zeer beperkt ondanks het Europese cohesiebeleid (p.126).

Met cohesiebeleid heeft de Europese Unie geprobeerd verschillen in welvaart tussen verschillende lidstaten te verkleinen. Het Europese cohesiebeleid heeft een belangrijke rol gespeeld bij de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 toen er een welvaarts kloof ontstond tussen de rijkere, oude lidstaten en de armere, nieuwe lidstaten. Het cohesiebeleid bracht echter ook corruptie met zich mee. In Centraal –en Oost-Europa zijn subsidies uit het Europees cohesiefonds bijvoorbeeld veelal niet besteed aan essentiële voorzieningen zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. In plaats daarvan werden Europese subsidies besteed aan nationale prestigeprojecten. Om misbruik van EU-subsidies te voorkomen heeft de Europese Commissie met steun van de Europese Raad en het Europese Parlement een maatregel geïntroduceerd waarmee subsidies aan lidstaten die zich schuldig maken aan misbruik van EU-geld gekort of gestopt kunnen worden. In hoeverre deze maatregel haar doel in het tegengaan van corruptie bereikt moet nog blijken. In de volgende paragraaf wordt de paradoxale rol van de EU in de democratiseringsprocessen in Oost-Europa behandeld en wordt beargumenteerd dat de EU, bewust of onbewust, heeft bijgedragen aan het instandhouden van zogenaamde 'hybride regimes' in Oost-Europa.

De paradoxale rol van de EU in het waarborgen van de democratie

In 1989 was Hongarije het eerste land in Oost-Europa met een geconsolideerde liberale democratie naar Westers voorbeeld. Inmiddels is de kwaliteit van de democratie in het land echter dusdanig achteruit gegaan dat men het Hongaarse regime niet meer als democratisch, maar als hybride moet typeren. Een hybride regime wordt gedefinieerd als een regime waarin wel sprake is van competitie tussen verschillende partijen om de macht. Deze competitie is echter oneerlijk (Bozóki en Hegedus, 2018, p.1175). Het regime van Orbán heeft een ongelijk speelveld gecreëerd voor politieke competitie. Ook is het politieke en constitutionele systeem op zo'n manier hervormd dat het de regering bevoordeelt. Dit zijn allen kenmerken die een hybride regime karakteriseren (p.1178).

Hongarije in de EU: zowel beperking van als bijdrage aan een hybride regime

De Europese Unie heeft in dit Hongaarse hybride regime een paradoxale rol gespeeld. Enerzijds heeft de EU verdere democratische erosie van het hybride regime in Hongarije weten te beperken. Anderzijds heeft de Europese Unie het regime van Orbán (financieel) ondersteund en legitimiteit verschaft (Bozóki en Hegedus, 2018, p.1178). In 2017 introduceerde de Hongaarse regering een wet die strengere eisen stelde aan buitenlandse universiteiten die zich willen vestigen in Hongarije. Zo moet er een overeenkomst worden gesloten tussen de Hongaarse overheid en de overheid van het land waar de betreffende universiteit oorspronkelijk is gevestigd voordat die universiteit zich in Hongarije mag vestigen. Daarnaast beperkt deze wet de mogelijkheid voor niet-Europese universiteiten om samen te werken met Hongaarse universiteiten. Deze nieuwe wet bleek in het bijzonder te zijn gericht tegen de Centraal Europese Universiteit van de Hongaars-Amerikaanse George Soros en er kwam stevige kritiek op de nieuwe wet vanuit de Europese Unie en de Verenigde Staten (Enyedi, 2018, pp.1067-1068). De Europese Commissie startte een "brede politieke dialoog" met Hongarije vanwege hun zorgen over de staat van de democratie in het land. In het Europese Parlement voerde de Europese Volkspartij (EVP), de fractie in het Europese Parlement waar ook Orbán's Fidesz-partij lid van is, ongekende druk uit op Orbán om te voldoen aan de eisen van de Europese Commissie. De resolutie van het Europees Parlement waarin Hongarije werd bedreigd met het starten van de Artikel 7 procedure werd ook gesteund door een significant aantal parlementsleden van de EVP (Bozóki en Hegedus, 2018, p.1180).

Echter beperkt de Europese Unie niet alleen democratische erosie in Hongarije, maar draagt het ook bij aan het voortbestaan van Orbán's regime. Zo ontvangt de Hongaarse regering dankzij het cohesiebeleid voor 3,89 procent van het Hongaarse BNP aan Europese subsidies. Deze financiële hulp wordt vervolgens door de Hongaarse overheid gebruikt als bijdrage aan het ongelijke politieke

speelveld in Hongarije. Subsidies uit het EU-cohesiefonds hebben bijgedragen aan de stabiliteit en groei van de Hongaarse economie, en dus ook aan de stabiliteit van Orbán's regime (Bozóki en Hegedus, 2018, p.1181).

Bevoorrechte positie van nationale regeringen ten opzichte van nationale oppositie in Europese besluitvorming

Naast dat de Europese Unie bijdraagt aan het voortbestaan van hybride regimes in Oost-Europa door het verschaffen van financiële middelen en legitimiteit hebben nationale overheden een bevoorrechte positie ten opzichte van nationale parlementen in de Europese besluitvorming. Zo leidt een overdracht van besluitvorming naar het Europese niveau niet alleen tot een verminderde invloed van nationale parlementen op Europese besluitvorming, maar worden ook de invloed van nationale regeringen op Europese besluitvorming en de ongelijke toegang tot informatie over deze besluitvorming versterkt (Bellamy en Kröger, 2012, p.444). Bovendien wordt er in nationale parlementen nauwelijks gedebatteerd over acties van regeringen inzake de besluitvorming op Europees niveau. Discussies over Europese besluitvorming worden veelal gehouden binnen zogenaamde Commissies voor Europese Zaken en zijn lastig te volgen voor het electoraat omdat deze debatten vaak achter gesloten deuren worden gevoerd. Bovendien is het door het gebrek aan transparantie onduidelijk wie precies verantwoordelijk zijn voor bepaald beleid en de consequenties van dit beleid (p.447). Ook zijn politieke partijen in nationale parlementen vaak terughoudend om zich uit te spreken tegen de regering inzake Europese standpunten, omdat deze partijen vaak bang zijn er door de regering ervan te worden beschuldigd het 'nationale belang' in de EU te schaden door de onderhandelingspositie van de regering te ondermijnen (p.448). In Oost-Europese lidstaten worden regeringen die zich schuldig maken aan het uithollen van de democratie bevoorrecht ten opzichte van nationale parlementen in het algemeen en de nationale oppositie in het bijzonder doordat ook deze regeringen meer toegang hebben tot informatie over Europese besluitvorming. Tot slot kunnen hybride regimes in Centraal -en Oost-Europa zich een gebrek aan verantwoording voor hun rol in Europese besluitvorming veroorloven, omdat het door een gebrek aan transparantie vaak onduidelijk is wie precies waarvoor verantwoordelijk is.

In deze paragraaf is gekeken naar de paradoxale rol die de Europese Unie heeft gespeeld in het waarborgen van de democratie in Centraal -en Oost-Europese lidstaten en is bestudeerd hoe de EU, hetzij onbewust en niet intentioneel, heeft bijgedragen aan het instandhouden van hybride regimes in deze lidstaten. In de volgende paragraaf zal worden gekeken naar verschillende concepties van de begrippen 'democratie' en 'rechtstaat' en zal worden beargumenteerd dat het de Europese Unie ontbreekt aan een duidelijke conceptualisering van beide begrippen.

Verschillende concepties van de democratie en de rechtstaat

Liberale en illiberale democratie

Volgens de Kopenhagen criteria moet een aspirant-lidstaat een goed functionerende democratie zijn (www.ec.europa.eu). Echter is het begrip ‘democratie’ niet geheel onomstreden en bestaan er verschillende opvattingen over waar een ‘echte’ democratie aan moet voldoen. Twee met elkaar conflicterende concepties van de democratie zijn die van de illiberale democratie en de liberale democratie. In een illiberale democratie staan de nationale volkssoevereiniteit en het regeren door de meerderheid centraal, terwijl voorstanders van een liberale democratie juist de nadruk leggen op universele (burger) rechten, de rechten van minderheden, institutionele controle en machtscheiding. Burgers met een illiberale conceptie van de democratie kunnen de Europese Unie zien als een bedreiging voor hun democratieopvatting, aangezien de EU veelal stemt per gekwalificeerde meerderheid wat resulteert in besluitvorming die ingaat tegen de wil van nationale meerderheden (Vogel, 2021, p.35). Overheden in Centraal –en Oost-Europa houden er veelal een illiberale conceptie van de democratie op na. Deze overheden combineren vervolgens hun illiberale democratieopvatting met de beschuldiging dat de EU hun nationale soevereiniteit zou ondermijnen (p.36). Volgens de Kopenhagen criteria moet een kandidaat-lidstaat beschikken over instituties die de rechtstaat, universele mensenrechten en respect voor en bescherming van minderheden garanderen (Marktler, 2006, p.344). Hieruit kan dus worden geconcludeerd dat de Europese Unie een liberale conceptie van de democratie nastreeft. Echter ontbreekt het de EU aan duidelijke democratische standaarden en is er geen beleid dat aangeeft hoe onder andere de democratie, de rechtstaat en mensenrechten gegarandeerd kunnen worden. Tot op de dag van vandaag is het nog steeds onduidelijk wat er precies wordt bedoeld met ‘de stabiliteit van instituties die democratie garanderen’ (Grabbe, 2004, pp.74-75).

De illiberale democratie en het populisme

Niet alleen de heersende illiberale conceptie van de democratie, maar ook het populisme in Oost-Europa verzet zich tegen de normen en instituties van de liberale democratie. Populisme wordt gedefinieerd als een politieke beweging die in de maatschappij onderscheid maakt tussen twee homogene en antagonistische groepen, namelijk ‘het volk’ en ‘de corrupte elite’. Populisten beweren te spreken in de naam van ‘het volk’ en zeggen zich te verzetten tegen ‘de corrupte elite’. Ook in Centraal- en Oost-Europa zijn er verschillende populistische partijen die beweren de stem van het ‘gewone volk’ tegen de corrupte elite te vertegenwoordigen. Populistische partijen zijn erg

wantrouwend tegenover de traditionele instituties van de liberale democratie, omdat deze instituties volgens hen een uiting van de ‘ware volkswil’ verhinderen (Bugarcic, 2008, p.192).

Hoewel het ‘populisme’ en de ‘illiberale democratie’ twee aparte concepten zijn overlappen de concepten elkaar in zekere zin. Populisten hebben namelijk een illiberale democratieopvatting. Zo geven populisten prioriteit aan de ‘pure volkswil’ in majoritaire zin boven de instituties van de liberale democratie (Merkel en Scholl, 2018, p.30). Populisten proberen de op de rechtstaat gebaseerde liberale democratie te vervangen door een majoritair concept van de democratie waarin de volkssoevereiniteit en de wil van de meerderheid in hoger aanzien staan dan de rechtstaat en rechten van minderheden (p.38).

Verskillende opvattingen over de rechtstaat

Ook bestaan er verschillende opvattingen over waar een rechtstaat aan moet voldoen. Volgens de formele opvatting dient de rechtstaat ertoe machtswillekeur te voorkomen. De staat is in haar handelen gebonden aan wetten die vooraf zijn aangenomen. Daarnaast moeten wetten openbaar worden gemaakt zodat burgers weten wat deze wetten zijn, mogen wetten niet met terugwerkende kracht worden toegepast en moet het wetgevingsproces plaatsvinden op basis van duidelijke, relatief stabiele regels. De substantiële opvatting van de rechtstaat neemt deze procedurele principes over, maar voegt daaraan toe dat wetten ook ‘moreel’ moeten zijn. Zo moeten wetten fundamentele burgerrechten beschermen en moeten wetten op een gelijke manier op iedereen worden toegepast, zodat ook de rechten van minderheden worden beschermt (Magen, 2016, pp.1052-1053). In Artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie is de rechtstaat opgenomen als een van de essentiële waarden van de EU. Er zijn echter geen verdragen of EU-wetten die een inhoudelijke omschrijving geven van ‘de rechtstaat’ en hoe deze rechtstaat zich verhoudt tot andere fundamentele waarden in Artikel 2 (p.1051).

Democratie en de rechtstaat zijn twee essentiële voorwaarden voor EU-lidmaatschap. Er zijn echter verschillende opvattingen over de invulling van de twee concepten. Het ontbreekt de EU dan ook aan duidelijke democratische standaarden en aan beleid dat aangeeft hoe aan deze standaarden kan worden voldaan. In de laatste paragraaf zal worden gekeken naar de casus van de rechtspraak in Polen en naar de aanval van de Poolse regering op de onafhankelijkheid van deze rechtspraak.

De ontwikkeling van en de aanval op de onafhankelijke rechtspraak in Polen

Ten tijde van de communistische Poolse Volksrepubliek was Polen op papier een democratie en was de overheid onderworpen aan de rechtstaat. In de praktijk stond de rechtelijke macht echter onder controle van de regerende Poolse Verenigde Arbeiderspartij (Bojarski, 2021, p.1347). Na de val van het communisme in Polen in 1989 heeft het land zich ontwikkeld van een autoritaire socialistische staat naar een liberale democratie. Voor het eerst werden er vrije verkiezingen gehouden en werden rechters voor het leven benoemd om een onafhankelijke rechtelijke macht te garanderen. Deze hervormingen leidden tot een geleidelijke implementatie van machtenscheiding, onafhankelijkheid van de rechtelijke macht en het recht op een eerlijk proces (p.1356). Sinds de verkiezingen van 2015 heeft de Poolse regering echter onder leiding van de PiS-partij verschillende ‘hervormingen’ doorgevoerd die een serieuze bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Zo is het Constitutioneel Tribunaal gevuld met rechters die loyaal zijn aan de PiS-partij en worden rechters die zich kritisch uitlaten over de legitimiteit van de nieuw benoemde rechters ontslagen (Duncan en Macy, 2020, pp.41-42). Politici uit de regerende coalitie weigerden te accepteren dat de rechtelijke macht, volgens de in de Poolse grondwet beschreven machtenscheiding, gescheiden en onafhankelijk is van de regering. Ook worden rechters afgeschilderd als onderdeel van een corrupte elite en worden rechters er individueel en als groep van beschuldigd het communistische verleden te verdedigen (Bojarski, 2021, pp.1368-1369).

Als reactie op de aanval op de onafhankelijke rechtspraak door de Poolse overheid besloot de Europese Commissie in 2017 juridische stappen te ondernemen en dreigde de Commissie de Artikel 7-procedure te starten tegen het land. Polen kreeg een maand om te voldoen aan de EU-standaarden voor onafhankelijke rechtspraak (Stopchinski, 2019, p.686). De Poolse overheid gaf echter geen gehoor aan de eisen van de Europese Commissie. In plaats daarvan versterkte Polen haar banden met Hongarije, dat in dat jaar in een resolutie van het Europees Parlement werd beschuldigd van een ernstige uitholling van de democratie en de rechtstaat (www.ecer.minbuza.nl, 2021), en inbreuken op de onafhankelijkheid van de Poolse rechtspraak gingen door (Stopchinski, 2019, p.686). Als reactie hierop gaf de Commissie Polen nog één maand om te voldoen aan haar eisen. De Poolse overheid voldeed echter nog steeds niet aan de Europese eisen en toen in 2018 zeventenentwintig Poolse rechters werden gedwongen met pensioen te gaan werd Polen door de Commissie aangeklaagd bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Tot op heden is de EU met strafmaatregelen tegen de Poolse overheid niet in staat geweest de inbreuk op de rechtelijke macht door de Poolse regering tegen te gaan (p.687). Dit jaar heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat de Europese Commissie een nieuwe

maatregel mag inzetten waarmee subsidies aan lidstaten die zich schuldig maken aan het uithollen van de democratie verlaagd of gestopt mogen worden (Brands, 2022, www.nos.nl). Of de EU met deze maatregel wel in staat zal zijn om democratische erosie in haar lidstaten tegen te gaan moet echter nog blijken.

Conclusie

Het waarborgen van de democratie voor alle EU-burgers is een van de grondbeginselen van de Europese Unie (www.european-union.europa.eu). In de jaren '90 is er al in Kopenhagen overeengekomen tot een aantal criteria waaraan aspirant-lidstaten moeten voldoen om lid te worden van de EU. Een van deze criteria is dat een land stabiele instituties moet hebben die democratie garanderen. Door middel van de Kopenhagen criteria heeft de Europese Unie democratiseringsprocessen weten te bewerkstelligen in haar nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten die na vijfenveertig jaar communistisch bewind op zoek waren naar een alternatief westers politiek en economisch systeem. Vóór en tijdens de onderhandelingen over toetreding van deze landen tot de EU had de Europese Unie een hoge mate van 'leverage' in deze landen waarmee het democratisering in deze regio kon stimuleren. Toen de nieuwe Oost-Europese lidstaten eenmaal waren toegetreden tot de EU nam de Europese 'leverage' echter significant af. De Europese Unie heeft niet kunnen voorkomen dat er democratische erosie plaatsvond in haar nieuwe lidstaten.

Om democratische erosie in haar lidstaten tegen te gaan beschikt de Europese Unie over een aantal strafmaatregelen. De bekendste van deze maatregelen is Artikel 7 waarmee een lidstaat het stemrecht in de Europese Raad kan worden ontnomen. Echter moet er aan zeer strenge eisen zijn voldaan voordat deze zware maatregel ingezet kan worden. Bovendien zijn lidstaten lang niet altijd gemotiveerd om deze maatregel tegen een andere lidstaat in te zetten en is de legitimiteit van het gebruik van Artikel 7 tegenstrijdig. Enerzijds is het niet democratisch legitiem een lidstaat het stemrecht in de Europese Raad te ontnemen terwijl die lidstaat nog wel is onderworpen aan de regelgeving van de Raad. Tegelijkertijd wordt de democratische legitimiteit van de EU geschaad wanneer een lidstaat die zich schuldig maakt aan het uithollen van de democratie invloed kan blijven uitoefenen op de Europese besluitvorming.

Ook het Europese cohesiebeleid is niet succesvol geweest in het stimuleren van democratisering. Zo zijn de subsidies uit het cohesiefonds erg gevoelig voor corruptie. Ook heeft het cohesiebeleid niet geleid tot de decentralisatie van de macht richting sub-nationale overheden in Oost-Europa die de EU had willen bewerkstelligen. Bovendien heeft de EU een paradoxale rol gespeeld in

democratiseringsprocessen in Centraal -en Oost-Europa en heeft het in sommige gevallen zelfs, bewust of onbewust, bijgedragen aan het instandhouden van hybride regimes in Oost-Europa.

Een goed functionerende democratie is een belangrijke kernvoorwaarde waaraan een aspirant-lidstaat volgens de Kopenhagen criteria moet voldoen. Echter ontbreekt het de EU aan een duidelijke omschrijving van wat een ‘goed functionerende democratie’ inhoudt en welke stappen een aspirant-lidstaat moet ondernemen om aan dit criterium te voldoen. Bovendien keren de illiberale democratie en het populisme in Oost-Europa zich tegen de waarden van de liberale democratie die de EU nastreeft.

In deze paper zijn verschillende mogelijke oplossingen gegeven voor de beperkingen van de EU in het tegengaan van democratische erosie in haar lidstaten. Ten eerste zou de EU een duidelijke definitie moeten bieden van concepten zoals ‘democratie’ en ‘rechtstaat’ en zou de EU duidelijke democratische standaarden moeten hanteren. Als alternatief voor het gebruik van Artikel 7 kan worden nagedacht over het uitoefenen van sociale druk door de EU. Ook zou de EU kunnen overwegen een maatregel te introduceren waarmee een EU-lidstaat het lidmaatschap kan worden ontnomen. Hiermee kan de contradictie in de democratische legitimiteit van het gebruik van Artikel 7 worden omzeild. Onlangs is er een nieuwe maatregel tot stand gekomen waarmee subsidies aan lidstaten verlaagd of gestopt kunnen worden. Of de EU met deze maatregel democratische erosie in de Oost-Europese lidstaten kan tegengaan moet echter nog blijken.

Literatuurlijst

Batory, A. (2021). A free lunch from the EU? Public perceptions of corruption in cohesion policy expenditure in post-communist EU member states. *Journal of European Integration*. Vol. 43, No. 6. 651-666.

Bellamy, R. & Kröger, S. (2014). Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU’s System of Governance. *Parliamentary Affairs*. Vol. 67, No. 2. 437-457.

Bojarski, L. (2021). Civil Society Organizations for and with the Courts and Judges- Struggle for the Rule of Law and Judicial Independence: The Case of Poland 1976-2020. *German Law Journal*. Vol. 22, No. 7. 1344-1384.

Bozóki, A. & Hegedus, D. (2018). An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization*. Vol. 25, No. 7. 1173-1189.

Brands, A. (2022). EU mag subsidies Polen en Hongarije verlagen of stopzetten. (Geraadpleegd op: www.nos.nl).

Bugaric, B. (2008). Populism, liberal democracy, and the rule of law in Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 41, No. 2. 191-203

Cuyvers, A. (2017). The Institutional Framework of the EU. *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*. 79-102.

Duncan, A. & Macy, J. (2020). The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale. *Judicature*. Vol. 104, No. 3. 40-50.

Enyedi, Z. (2018). Democratic Backsliding and Academic Freedom in Hungary. *Perspectives on Politics*. Vol. 16, No. 4. 1067-1074.

Farole, T., Rodríguez-Pose, A. & Storper, M. (2011). Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, No. 5. 1089-1111.

Fligstein, N., Polyakova, A. & Sandholtz, W. (2012). European Integration, Nationalism and European Identity. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 50, No. 1. 106-122.

Grabbe, H. (2004). EU Expansion and Democracy. *Georgetown Journal of International Affairs*. Vol. 5, No. 2. 73-80.

Hobolt, S.B. (2012). Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 50, No. 1. 88-105.

Lang, I.G. (2012). The Impact of Enlargement(s) on the EU Institutions and Decision-Making: Special Focus: Croatia. *Yearbook of European Law*. Vol. 31, No. 1. 473-502.

- Le Clercq, A. (2022). Polen en Hongarije pogen nederlaag Europese rechtszaak te verhullen met strijdlustige taal. *De Volkskrant*. (Geraadpleegd op: www.volkskrant.nl).
- Levitsky, S. & Way, L.A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press. 3-517.
- Magen, A. (2016). Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 54, No. 5. 1050-1061.
- Marktler, T. (2006). Power of the Copenhagen Criteria, The. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. Vol. 2, No. 1. 343-364.
- Medve-Bálint, G. (2018). EU cohesion policy and the Eastern member states: A case of transnational policy convergence. *Policy Experiments, Failures and Innovations*. 109-130.
- Merkel, W. & Scholl, F. (2018). Illiberalism, populism and democracy in East and West. *Czech Journal of Political Science*. Vol. 25, No. 1. 28-44.
- Merlingen, M., Mudde, C. & Sedelmeier, U. (2001). The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39, No. 1. 59-77.
- Polverari, L. (2015). Does Devolution Increase Accountability? Empirical Evidence from the Implementation of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*. Vol. 49, No. 6. 1074-1086.
- Sedelmeier, U. (2014). Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52, No. 1. 105-121.
- Sedelmeier, U. (2017). Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure. *Journal of European Public Policy*. Vol. 24, No. 3. 337-351.
- Stopchinski, R. (2019). Enforcement Mechanisms for International Standards of Judicial Independence: The Role of Government and Private Actors. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 26, No. 2. 673-694.

Theuns, T. (2021). The Need for an EU Expulsion Mechanism: Democratic Backsliding and the Failure of Article 7. *Res Publica*. 1-21.

Tomini, L. (2014). Reassessing Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe and the Role of the EU. *Europe-Asia Studies*. Vol. 66, No. 6. 859-891.

Verkerk, J. (2022). Polen overstap: parlement doekt omstreden tuchtkamer voor rechters op. *NRC*. (Geraadpleegd op: www.nrc.nl).

Vogel, L. (2021). Illiberal and Anti-EU Politics in the Name of the People? Euroscepticism in East Central Europe 2004-2019 in Comparative Perspective. *Illiberal trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*. 1-353.

Witteman, L. (2019). In verkeerde zakken. *De Groene Amsterdammer*. No. 21 (Geraadpleegd op: www.groene.nl).

European Commission- Enlargement- Accession criteria. *Accession criteria*. (Geraadpleegd op: www.ec.europa.eu).

Hongarije: Artikel 7-procedure. *Toezichtsprocedures in de praktijk*. (Geraadpleegd op: www.eceer.minbuza.nl).

