

Bouwen aan een ‘cultuur van rechtsstatelijkheid’ in de Europese Unie

Het systematisch toezicht op de rechtsstaat moet worden uitgebreid van kandidaat-lidstaten naar alle lidstaten van de EU. De vraag daarbij is hoe de Unie haar gemeenschappelijke waarden effectief kan controleren, zolang er geen eenduidige standaarden bestaan voor de gewenste kwaliteit. De Commissie probeert daartoe gebruik te maken van objectieve en meetbare criteria, zoals het nieuwe *Justice Scoreboard*.

Een goed functionerende rechtsstaat is essentieel voor het onderling vertrouwen tussen de EU-lidstaten. Het gaat immers over rechtszekerheid en de garantie dat de gedeelde Europese regels overal worden nageleefd. Corruptie, een falend justitieel systeem of gebrek aan implementatie van EU-wetgeving ondermijnen het succes van het Europese integratieproject. Daarom heeft de EU de afgelopen jaren versterkte nadruk gelegd op de kwaliteit van de rechtsstaat in haar uitbreidingsbeleid. Na toetreding worden lidstaten niet langer systematisch gecontroleerd en is terugval een reëel scenario, met negatieve gevolgen voor de gehele EU. Om dat te voorkomen is een debat losgebarsten over de introductie van een permanent EU-controlemechanisme voor de rechtsstaat.

Naar een ‘cultuur van rechtsstatelijkheid’

Het bewaken van de rechtsstaat is één van de fundamentele principes van de EU.¹ Daarnaast is het een belangrijk onderdeel van de politieke eisen voor toetreding tot de EU, zoals vastgelegd in de zog. Kopenhagen-criteria. In de onderhandelingen moeten kandidaat-lidstaten aantonen dat zij voldoen aan een breed pakket aan eisen en worden zij nauwlettend in de gaten gehouden door de Europese Commissie. De controle tot aan de

poort is zeer streng, maar zodra een kandidaat tot de Unie toetreedt, vervalt het toetsingskader grotendeels en daarmee de druk op de naleving van gemaakte afspraken.²

Thans doet zich de merkwaardige situatie voor dat het toezicht op *outsiders* steeds verder wordt aangescherpt, terwijl *insiders* van controle zijn gevrijwaard. Lidstaten worden niet systematisch gecontroleerd op eventuele schendingen van de fundamentele waarden van de EU, maar er zijn wel degelijk problemen. Het hoge corruptieniveau in Griekenland, de tekortkomingen rondom persvrijheid in Italië en Hongarije en de achteruitgang van justitiële onafhankelijkheid in Slowakije en Bulgarije tonen de zwakte(n) van de Europese waardengemeenschap.³ Binnen de EU verschillen de standaarden met betrekking tot de rechtsstaat aanzienlijk of worden op zijn minst verschillend geïnterpreteerd per lidstaat.

Een aantal lidstaten dringt nu aan op de ontwikkeling van een ‘rechtsstatelijkheidscultuur’ in de EU. Op 6 maart 2013 stuurde minister Frans Timmermans, samen met zijn collega’s uit Duitsland, Denemarken en Finland, een brief aan Commissievoorzitter Barroso, waarin zij pleiten voor een onafhankelijk, Europees rechtsstatelijkheidsmechanisme.⁴ Barroso haalde dit thema eerder al aan in zijn jaarlijkse ‘State of the Union’-

Zainab Akariou was stagiaire bij Instituut Clingendael in het voorjaar van 2013 en heeft het vooronderzoek voor dit artikel verricht.

Judith Hoevenaars is Research Assistant bij Instituut Clingendael en houdt zich bezig met thema’s rondom Europese integratie en de institutionele ontwikkeling van de EU.

Jan Marinus Wiersma is Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael, voormalig lid van het Europees Parlement en expert op het gebied van het EU-uitbreidingsbeleid.

toespraak. De Europese Commissie zou de bevoegdheid moeten krijgen om tekortkomingen in een lidstaat aan de orde te stellen en de betreffende lidstaat te vragen de situatie te verbeteren. De vier ministers komen in feite tot de logische conclusie dat er een algemeen controlemechanisme nodig is om de kwaliteit van de rechtsstaat in alle lidstaten permanent te monitoren.

De EU beschikt over een procedure om lidstaten een sanctie op te leggen in het geval van schendingen van de fundamentele waarden van de EU, op basis van artikel 7 van het Verdrag van de Europese Unie (zie kader 1). Het gaat om een politiek zeer beladen instrument met een disproportionele sanctie, waarbij de Raad kan besluiten de betrokken lidstaat het stemrecht te ontnemen. Die politieke gevoeligheid is er de oorzaak van dat deze procedure nog nooit volledig is toegepast en daarmee wordt een cultuur van non-interventie in stand gehouden. Deze politieke onwil is meerdere malen aan de kaak gesteld, vooral in het Europees Parlement, maar tot nu toe is er geen geschikter instrumentarium ontwikkeld om lidstaten op rechtsstatelijke tekortkomingen aan te spreken.

Naar aanleiding van problemen in een aantal lidstaten en de wens nieuwe lidstaten te blijven monitoren na toetreding tot de EU, roepen meerdere spelers nu op tot de ontwikkeling van een permanent monitoringsmechanisme. Maar hoe kun je de kwaliteit van de rechtsstaat beoordelen? Wat controleer je precies? En hoe meet je vooruitgang of hervormingen?

De subjectiviteit van de rechtsstaat

De EU-criteria op het gebied van de rechtsstaat zijn vaak niet te herleiden tot concrete Europese regelgeving. Er bestaat geen checklist en zelfs geen algemeen geldende definitie van de rechtsstaat, wat het ontwikkelen van Europees toezicht zal bemoeilijken. In het EU-uitbreidingsbeleid zijn dezelfde dilemma's aan het licht gekomen. In plaats van ondubbelzinnige eisen of *hard acquis*, bestaan de toetredingscriteria uit een pakket van *soft law* ('geleend' van andere internationale organisaties), algemeen gedefinieerde standaarden en *best practices* uit andere landen. Zo zijn op het gebied van het anti-corruptiebeleid de toetredingscriteria gebaseerd op internationale conventies van de Raad van Europa, de Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en van *Transparency International*.

Door het ontbreken van meer specifieke wetgeving zijn de EU-toetredingscriteria voor een sterke rechtsstaat breed geformuleerd. Kandidaat-lidstaten moeten onder andere zorgen voor een onafhankelijk en efficiënt justitieel apparaat, onpartijdigheid van de rechterlijke macht, sterke waarborgen voor een eerlijk proces, respect voor de fundamentele mensenrechten en voor een effectieve bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Maar hoe meet je of landen aan deze criteria voldoen? Professionaliteit, onafhankelijkheid en transparantie zijn kwalitatieve kenmerken en kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd en ingevuld, wat het voor kandidaat-lidstaten moeilijk maakt in te schatten wat er precies van hen verlangd wordt. Hoe kan een land zich aan regels houden wanneer die regels niet duidelijk zijn?

De Commissie probeert deze subjectiviteit zoveel mogelijk te ondervangen door een aantal kwantitatieve metingen van het justitieel apparaat in de kandidaat-lidstaat. Efficiëntie wordt bijvoorbeeld gemeten aan de gemiddelde duur van een rechtszaak, de achterstand bij rechtbanken en het aantal veroordelingen voor corruptie op hoog niveau. Deze criteria worden gedefinieerd op basis van de specifieke interne situatie en kunnen dus verschillen per kandidaat-lidstaat. De resultaten van deze metingen zijn uit te drukken in cijfers, waaraan de Commissie duidelijke *benchmarks* kan verbinden, zoals de opdracht de achterstand bij rechtbanken terug te dringen met 30% binnen een jaar. Op die manier kan vooruitgang objectief worden vastgesteld.

Een tweede focus van de Commissie in het toetredingsbeleid is het functioneren van nationale instituties, vanuit de redenatie dat institutionele waarborgen de rechtsstaat versterken. De nationale instanties zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en het bewaken van de rechtsstaat. In het geval van Kroatië heeft de Commissie bijvoorbeeld nauw gelet op het functioneren van de *State Judicial Council*, het orgaan dat verantwoordelijk is voor het benoemen en schorsen van rechters. Deze raad speelt een belangrijke rol in het vergroten van de professionaliteit en onpartijdigheid van het justitieel systeem en helpt ook corruptie onder rechters tegen te gaan.

Ondanks deze twee aandachtspunten in het aansturen van rechtsstatelijke hervormingen ontkomt de Commissie niet aan een enigszins subjectieve beoordeling van de rechtsstaat. Uiteindelijk doet de Commissie toch uitspraken over de kwalita-

De Artikel 7-procedure

Het Verdrag van de EU (VEU) biedt een mogelijkheid lidstaten die de fundamentele waarden van de EU systematisch schenden, te sanctioneren door middel van de Artikel 7-procedure. De procedure kan gestart worden wanneer een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie het vermoeden heeft dat een lidstaat de fundamentele waarden van de EU, zoals vastgelegd in Artikel 2 VEU, schaadt. Vervolgens kan een "duidelijk risico" voor een "serieuze schending" worden geconstateerd door vier vijfde van de Raad en met goedkeuring van het Europees Parlement. Pas nadat de Raad met unanimititeit het werkelijke bestaan van de systematische schending heeft vastgesteld, komen mogelijke sancties in beeld. De Raad kan daarbij zover gaan om de 'nucleaire optie' in te zetten en de betreffende lidstaat het stemrecht te ontnemen.

tieve aspecten van de rechtsstaat, zoals onafhankelijkheid en professionaliteit. Bestudering van de anti-corruptie-*benchmarks* in de afgeronde toetredingsprocedures van Bulgarije, Roemenië en Kroatië geeft inzicht in de praktijk en effectiviteit van Europees toezicht op de rechtsstaat.

Het mislukte experiment in Bulgarije en Roemenië

Op het moment dat groen licht werd gegeven voor het EU-lidmaatschap voor Bulgarije en Roemenië, was het algemeen bekend dat beide landen zich onvoldoende hadden ingespannen in de strijd tegen corruptie. Niettemin mikten de Europese regeringsleiders uit politieke overwegingen op toetreding van beide landen in 2007. Zij mochten niet te ver achterblijven bij de tien lidstaten die in 2004 lid van de Unie waren geworden; bovendien zou verder uitstel interne politieke onrust kunnen veroorzaken. Resterende tekortkomingen zouden na toetreding kunnen worden aangepakt. De Commissie stelde daarom voor het *coöperatie en verificatiemechanisme* (CVM, zie kader 2) in het leven te roepen, zodat het toezicht op anti-corruptiemaatregelen en de strijd tegen georganiseerde misdaad ook ná toetreding kon worden voortgezet.

Bij de inwerkingtreding van het CVM kregen Bulgarije en Roemenië een lijst met eisen gepresenteerd. Bulgarije moest de corruptie bij grensposten aanpakken en onderzoek naar corruptie op hoog niveau versterken; Roemenië kreeg onder andere de opdracht een agentschap voor het bewaken van integriteit op te zetten. Zes jaar en twaalf voortgangsrapportages verder zijn de twee EU-lidstaten er nog steeds niet in geslaagd de corruptie wezenlijk terug te dringen. Sinds de invoering van het CVM is Bulgarije zelfs elf plaatsen gezakt op de ranglijst van *Transparency International*. Blijkbaar levert het CVM niet de gewenste resultaten en functioneren de eisen onvoldoende als drukmiddel.

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, Frankrijk en Duitsland, bedacht daarom een andere stok achter de deur om Bulgarije en Roemenië aan te sporen tot verdere hervormingen. Lidmaatschap van het paspoortvrije Schengengebied werd gekoppeld aan voortgang binnen het CVM. Dit ontlokte grote woede in Roemenië en Bulgarije, omdat corruptiebestrijding niet tot de technische criteria van het Schengenverdrag behoort. Nederland nam een harde positie in op dit punt en blokkeerde de toetreding zelfs met een unilateraal veto. Dit leidde

tot irritatie bij een aantal andere regeringen, maar dat gold zeker niet voor de gehele publieke opinie. De koppeling tussen Schengen en het CVM legde immers extra politieke druk op de Roemeense en Bulgaarse autoriteiten om corruptie en de georganiseerde misdaad aan te pakken.⁵ Ook de Europese Commissie constateerde dit. Dat lidstaten toetreding tot Schengen als drukmiddel gingen gebruiken, zegt natuurlijk iets over de zwakte van het CVM.⁶ De ervaringen met het CVM tonen dat het gaat om een mislukt experiment van post-accessie monitoring. De Commissie achtte het mechanisme dan ook niet voor herhaling vatbaar in het geval van Kroatië.

Angst voor terugval in Kroatië

In 2006 is het EU-uitbreidingsbeleid op een aantal vlakken aangescherpt met hogere eisen en strenger toezicht op de voortgang van noodzakelijk geachte hervormingen. Deze nieuwe strategie voor de toetredingsonderhandelingen is deels toegepast in het geval van Kroatië.⁷ Er werden tien *closing benchmarks* verbonden aan de onderhandelingshoofdstukken over de rechtsstaat, waaraan voldaan moest worden voordat Kroatië dit hoofdstuk kon sluiten. Dit legde een zware taak op de Kroaten om op korte termijn grondige hervormingen door te voeren bij onder andere het justitieel apparaat en wat betreft de bescherming van fundamentele mensenrechten. Met name op het terrein van corruptiebestrijding had de Commissie herhaaldelijk kritiek geleverd op de inefficiënte aanpak, gebrekkige implementatie en nalatigheid van de betrokken politieke organen.⁸

De Commissie eiste van Kroatië dat het “substantiële resultaten” moest laten zien in het aanpakken van de corruptie, en wel aan de hand van “efficiënt, effectief en objectief onderzoek, vervolging en rechterlijke uitspraken”.⁹ Speciale aandacht ging uit naar *high level*-corruptiezaken om de vermeende onschendbaarheid van hooggeplaatste politici te doorbreken. De Commissie beschouwde de veroordeling van oud-premier Ivo Sanader in het najaar van 2012 dan ook als een belangrijke doorbraak. Niet iedereen deelde deze analyse echter. Critici stelden dat de veroordeling van Sanader niet meer dan publiciteitsstunt was om Brussel te behagen.¹⁰

Op het moment dat het onderhandelingshoofdstuk over de rechtsstaat en anti-corruptie werd gesloten, in de zomer van 2011, waren in de ogen van de Europese Raad en de Commissie de gedefinieerde *benchmarks* niet volledig vervuld. Toch werd toestemming gegeven – met goedkeu-

Het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM)

Het CVM werd ingesteld in december 2006, vlak voordat Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007 officieel lid werden van de Europese Unie. Het instrument maakte het voor de Europese Commissie mogelijk om vooruitgang te blijven monitoren op het gebied van justitie, anti-corruptiemaatregelen en de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Elk half jaar beoordeelt de Commissie de inspanningen van beide landen. Deze rapportages worden gekenmerkt door frustratie over het gebrek aan vooruitgang en hervorming. De terminologie – coöperatie en verificatie – is wat eufemistisch om het mechanisme als niet al te dwingend te laten overkomen, maar het CVM voorziet wel in sancties. Zo werd Bulgarije in 2008 hevig gekort op EU-subsidies vanwege fraude met Europese gelden en gebrek aan vooruitgang in de strijd tegen corruptie.

Het Justice Scoreboard

Het *Justice Scoreboard* is onderdeel van het Europees Semester, de jaarlijkse beleidscyclus van Europese (macro-)economische coördinatie, waarin wordt getoetst of lidstaten voldoen aan de EU-begrotingscriteria en waarin eventuele macro-economische onevenwichtigheden worden gesignaleerd.

Justitie is toegevoegd aan het Europees Semester als één van de indicatoren om onevenwichtigheden te signaleren. De redenering is dat een goed functionerende rechtsstaat bijdraagt aan een gunstig bedrijfsklimaat en buitenlandse investeringen. Via het Europees Semester wordt toezicht op de rechtsstaat op grond van interne marktargumenten toegevoegd aan de bevoegdheden van de Commissie. De vraag is of de kwaliteit van de rechtsstaat alleen vanuit die invalshoek aan de orde gesteld moet worden. De intrinsieke waarde stijgt boven louter economische afwegingen uit. Het *Scoreboard* presenteert data over het functioneren van de justitiële systemen op het gebied van civiel- en bestuursrecht, die vergelijkingen mogelijk maken. De Commissie maakt gebruik van data van de Raad van Europa, in het bijzonder de *Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice* (CEPEJ). De maatstaven waarop de beoordeling van het justitiële systemen is gebaseerd, zijn onder andere: de lengte van procedures; het aantal opgeloste zaken in verhouding tot het aantal binnenkomende zaken; de trainingsmogelijkheden voor rechters; en het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting.

ring van nationale parlementen – voor toetreding tot de EU in juli 2013, met daarbij het dringende verzoek dat Kroatië de inspanningen en hervormingen in hoog tempo voortzet. Dit voorjaar stelde Stefan Füle, EU Commissaris voor uitbreiding, dat “EU-lidmaatschap een extra prikkel is om de hervormingen te continueren. Wij verwachten van Kroatië dat zij het *track record* op het gebied van de rechtsstaat, en met name in de strijd tegen corruptie, verder zal verbeteren.”¹¹

Op de corruptie-index van *Transparency International* neemt Kroatië in 2012 de 62^{ste} plaats in. Daarmee scoort het hoger dan EU-lidstaten Roemenië, Italië, Bulgarije en Griekenland. De laatste drie landen zijn de afgelopen tien jaar substantieel gezakt op de ranglijst, maar aan hen worden geen eisen opgelegd om deze terugval te keren. Indien de monitoring van de hervormingen in Kroatië na toetreding stopt, bestaat de angst onder lidstaten dat ook in Kroatië de geboekte voortuitgang kentert. Dat versterkt de noodzaak voor permanente controle van alle lidstaten.

De eerste stappen naar permanent Europees toezicht

De praktijkvoorbeelden van Bulgarije, Roemenië en Kroatië laten zien dat de kwaliteit van de rechtsstaat veel aandacht krijgt in het kader van toetreding tot de EU. Met het vernieuwde uitbreidingsbeleid worden de eisen niet langer behandeld als losse eindjes, die tegen het einde van het proces nog even snel moeten worden afgevinkt. In de huidige onderhandelingen met Montenegro gaat de Commissie nog een stapje verder: er worden niet alleen eisen geformuleerd om de onderhandelingen te mogen sluiten, maar daarnaast stelt de Commissie *opening* en *interim benchmarks*, zodat de onderhandelaars ook tussentijds de voortgang kunnen meten en Montenegro, waar nodig, kunnen bijsturen.

De inzichten die de ervaringen met de toetredingsonderhandelingen en het CVM opleveren, vormen waardevolle input voor EU-brede controle op de kwaliteit van de rechtsstaat. In de ontwikkeling van permanent toezicht zullen vraagstukken opkomen over de subjectiviteit en meetbaarheid van de standaarden en de afdwingbaarheid van de eisen. De EU beschikt al over diverse instrumenten en middelen om onderdelen van de rechtsstaat te monitoren, waar dit relevant is voor een specifiek beleidsterrein.¹³ Dit jaar zijn daar twee nieuwe instrumenten bijgekomen. Het eerste anti-corruptie-monitoringsrapport van de Commissie verschijnt in de zomer, bedoeld om

Tabel 1: Transparency International, Corruption perception index¹²

	2003	2007	2012
Bulgarije	54	64	75
Duitsland	16	16	13
Griekenland	50	56	94
Italië	35	41	72
Kroatië	59	64	62
Nederland	7	7	9
Roemenië	83	69	66
Slovenië	29	27	37

trends rondom anti-corruptie in kaart te brengen en uitwisseling van *best practices* te bevorderen. Daarnaast wordt het *Justice Scoreboard* de komende tijd uitgewerkt (zie kader 3). Met dit nieuwe scoreboard wil de Commissie jaarlijks de staat van de justitiële systemen in de lidstaten doorlichten op het gebied van civiel- en bestuursrecht. De Commissie probeert het *Justice Scoreboard* zoveel mogelijk te baseren op meetbare en vergelijkbare data om tot een objectieve beoordeling te komen. Dit jaar kregen Slovenië, Slowakije, Italië en Letland een aanbeveling om de efficiëntie in het justitiële systeem te verhogen. Deze aanbevelingen zijn niet bindend. Het gaat voornamelijk om een waarschuwing en het bevorderen van transparantie in het functioneren van de rechtsstaat in alle lidstaten.

De ervaring met het EU-uitbreidingsbeleid en het CVM leert dat hervormingen moeilijk afdwingbaar zijn zonder politieke druk of sancties. Een tactiek van *naming and shaming* door de Commissie, zoals nu gebeurt met de anti-corruptie-monitoring, is naar verwachting weinig effectief zolang lidstaten gemakkelijk weggkomen met een slechte beoordeling. Het *Justice Scoreboard* gaat al één stap verder. De landen-specifieke aanbevelingen van de Commissie op het gebied van justitie moeten worden goedgekeurd door de Raad, wat een politiek element toevoegt aan het monitoringproces. Lidstaten mogen dan wel terughoudend zijn om elkaar op dit terrein op de vingers te tikken, in feite hebben ze dat ditmaal niet gedaan door de aanbevelingen van de Commissie aan Slovenië, Slowakije, Italië en Letland over te nemen. Op die manier draagt het *Justice Scoreboard* bij aan de ontwikkeling van een mentaliteit onder lidstaten om elkaar aan te spreken op rechtsstatelijke tekortkomingen.

De Commissie benadrukt dat het *Justice Scoreboard* in de toekomst verder kan worden uitgebreid naar andere onderdelen van de rechtsstaat en de bescherming van fundamentele rech-

ten van de EU. Het *Justice Scoreboard* kan een eerste stap zijn naar de ontwikkeling van een rechtsstatelijkheidscultuur in de EU, waar minister Timmermans en zijn Duitse, Deense en Finse collega-ministers dit voorjaar voor pleitten. De Commissie pakt dit thema op door dit najaar een breder debat te starten over de rol van justitie in de EU.

Conclusie

Het monitoren van de kwaliteit van de rechtsstaat binnen de EU vindt niet langer uitsluitend plaats tijdens de toetredingsprocedures. De laatste jaren werden steeds vaker problemen met betrekking tot corruptie, zwakke nationale instituties en gebrek aan bescherming van fundamentele rechten in lidstaten aan de kaak gesteld. Daarom worden de eerste stappen gezet om het systematisch toezicht op de rechtsstaat uit te breiden van kandidaat-lidstaten naar alle lidstaten.

Permanente controle maakt constructies à la het CVM overbodig en zal een blijvende prikkel vormen tot de nodige rechtsstatelijke hervormingen voor alle lidstaten. Een belangrijke vraag blijft hoe de EU haar gemeenschappelijke waarden effec-

tief kan controleren, zolang er geen eenduidige standaarden bestaan voor de gewenste kwaliteit, die bovendien van andere internationale organisaties worden 'geleend'. De ontwikkeling van het toezicht op de rechtsstaat toont dat de Commissie in toenemende mate gebruik probeert te maken van objectieve en meetbare criteria om deze subjectiviteit te ondervangen. Het zal zeer moeilijk zijn alle onderdelen van de rechtsstaat te vertalen naar kwantitatieve eisen zoals in het huidige *Justice Scoreboard*.

Het *Justice Scoreboard* kan een belangrijke aanzet zijn voor de totstandkoming van een cultuur van rechtsstatelijkheid in de EU. Het rechtsstatelijk toezicht op basis van deze formule kan mogelijk worden uitgebreid naar andere onderdelen van de rechtsstaat. Op basis van gezamenlijke uitgangspunten kunnen de Commissie en de Raad aanbevelingen doen, maar de implementatie daarvan – en in het algemeen het handhaven van de kwaliteit van de rechtsstaat – blijft primair een nationale verantwoordelijkheid. Daar hoort het zwaartepunt te liggen. Brussel zal zich in dit proces terughoudend moeten opstellen om de schijn te vermijden dat het als een soort Europese politie functioneert.

De Europese
Commissie
ontkomt niet aan
een enigszins
subjectieve
beoordeling van
de rechtsstaat

NOTEN

- Artikel 2 VEU luidt: "De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten."
- Op een aantal specifieke beleidsterreinen die raken aan de kwaliteit van de rechtsstaat, bestaat er wel een vorm van monitoring op Europees niveau. Dit geldt bijvoorbeeld voor het functioneren van de grensbewaking, hetgeen gecontroleerd wordt in het kader van Schengen, en de nationale asielsystemen, die worden gemonitord door het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken. Daarnaast is er het 'Bureau van de Europese Unie voor grondrechten' en beschikt ook de Raad van Europa over evaluatie-instrumenten op het gebied van de rechtsstaat.
- Transparency International, *Corruption perceptions index 2012*, Freedom House, Freedom of the Press 2013.
- Brief ministers Timmermans (Nederland), Westerwelle (Duitsland), Sovndal (Denemarken) en Tuomioja (Finland) aan Commissievoorzitter Barroso over het opzetten van een EU rechtsstatelijkheidsmechanisme: http://www.minbuza.nl/ecer/bijlagen/eu_essentieel/rechtsstatelijkheid/rechtsstatelijkheid.html
- Milada Anna Vachudova & Aneta Spendzharova, 'The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession', *Swedish Institute for European Policy Studies*, maart 2012, blz. 11-12.
- Op de achtergrond speelde overigens de angst dat illegale immigranten uit Griekenland vrije doorgang zouden krijgen tot heel Europa nadat Roemenië en Bulgarije tot de grenzen vrije zone waren toegetreden.
- Voor een uitgebreide analyse van de veranderingen in het EU-uitbreidingsbeleid en de groeiende aandacht voor de kwaliteit van de rechtsstaat, zie Wolfgang Nozar, 'The 100% Union. The rise of chapters 23 and 24', in: Hannes Swoboda, Ernst Stetter & Jan Marinus Wiersma (red.), *EU enlargement Anno 2012. A progressive engagement*, European Parliament, S&D Group, 2012, blz. 87-96.
- Europese Commissie, *Kroatië voortgangsrapportage 2009*, Brussel, 10 oktober 2009, COM(2009)533.
- Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights, Brussel, 2 maart 2011, Com(2011)110, blz. 5.
- Adriatic Institute, 'A Pinprick Strike Against Croatia's Colossal Corruption', 21 november 2012.
- Stefan Füle, 'Croatia, proof of credibility of enlargement', 9 mei 2013, Speech/13/398.
- Transparency International presenteert jaarlijks een internationale ranking-lijst met de best scorende landen op het gebied van anticorruptie bovenaan. Bij de vergelijking tussen de rankings van de landen in verschillende jaren moet worden opgemerkt dat er in de periode tussen 2003 en 2012 41 landen aan de ranking zijn toegevoegd. Slechts enkele halen de top-50, maar dit kan wel een invloed hebben op de positionering van een aantal landen dat is opgenomen in de tabel. Het feit dat Kroatië tussen 2007 en 2012 iets is gezakt, hoeft niet direct te betekenen dat de corruptie is gegroeid. Bovendien gaat het om een perceptie van corruptie. Harde maatregelen om corruptie terug te dringen, kunnen betekenen dat een land tijdelijk zakt in de ranking-lijst, omdat corruptiepraktijken meer zichtbaar worden in de samenleving.
- Zie noot 2.