

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/74363> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Louwerse, L.B.

**Title:** The EU's conceptualisation of the rule of law in its external relations : case studies on development cooperation and enlargement

**Issue Date:** 2019-06-26

## Samenvatting (Dutch summary)

### The EU's Conceptualisering van de 'Rule of Law' in haar Externe Betrekkingen

#### *Casestudy's in het ontwikkelingsamenwerkings- en uitbreidingsbeleid*

Dit proefschrift onderzoekt de vraag wat de EU's conceptualisering van de 'rule of law' is in haar externe betrekkingen. Het concentreert zich op de wisselwerking tussen theorie en praktijk in relatie tot het rechtsstaatconcept in de externe betrekkingen van de Unie, meer specifiek binnen het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid en het uitbreidingsbeleid. Hoewel er steeds meer onderzoek wordt gedaan met betrekking tot het EU-rechtsstaatconcept, ontbreekt in de literatuur een vergelijkende analyse hiervan. De toenemende aandacht voor de externe aspecten van de rechtsstaat in het externe optreden van de Unie in combinatie met de EU's post-Lissabon ambities als een internationale speler, onderstrepen de noodzaak voor meer duidelijkheid met betrekking tot de EU-benadering van het rechtsstaatconcept.

De onderzoeksvraag is onderverdeeld in twee deelvragen: a. Zijn er waarneembare verschillen tussen het rechtsstaatconcept zoals dat wordt gedefinieerd in de rechtstheorie en zoals het wordt toegepast door de EU in haar beleid? b. Wordt vervolgens dezelfde of een verschillende definitie van het rechtsstaatconcept gehanteerd in het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid en in het uitbreidingsbeleid? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het proefschrift in twee delen onderverdeeld.

Deel I biedt het analytische kader voor de latere toetsing van het rechtsstaatconcept in de EU-praktijk. Daar een definitie van rechtsstaat als zodanig ontbreekt in de EU Verdragen, is het uitgangspunt de verwijzing naar dit concept in het EU Verdrag als een waarde die de lidstaten gemeen hebben (artikel 2 VEU). Op basis hiervan vormen de tradities van de lidstaten het vertrekpunt voor het verkennen van de theoretische definitie van het rechtsstaat begrip. Hiertoe worden in hoofdstuk 1 de drie voornaamste lidstaat-tradities onderzocht: de Duitse *Rechtsstaat*, de Franse *état de droit* en de Angelsaksische *rule of law*. De analyse toont aan dat hoewel er geen gemeenschappelijke definitie van het concept bestaat, er wel degelijk een aantal gemeenschappelijke elementen kunnen worden geïdentificeerd. Ten eerste laat het zien dat de drie rechtsstelsels de rechtsstaat beschouwen als een oplossing voor de noodzaak om de regeringsmacht te beperken met het oog op de bescherming van het individu. Ten tweede stelt het proefschrift dat, om de macht te kunnen controleren en om ervoor te zorgen dat de overheid ook zelf gebonden is aan de eigen wet- en regelgeving, alle drie de rechtsstelsels een vorm van functionele scheiding der machten vereisen. Hierbij krijgt de rechtelijke macht een grote mate van onafhankelijkheid toegewezen in relatie tot de wetgevende en uitvoerende macht. Ten derde vormt zowel in Duitsland en Frankrijk alsook in het Verenigd Koninkrijk

legaliteit (*legality*) de gemeenschappelijke inhoud van het begrip. Meer in het bijzonder toont het proefschrift aan dat legaliteit niet alleen eisen stelt aan de wetgever in relatie tot de kwaliteit van wet- en regelgeving, maar ook aan de geldigheid van het recht zelf. Ten vierde vereist de rechtsstaat bepaalde beschermingsmechanismen in de vorm van rechterlijke toetsing.

In het tweede hoofdstuk van Deel I gaat het proefschrift na of, en zo ja, in welke mate de doctrine dezelfde kenmerken van cruciaal belang acht voor het rechtsstaat concept. Het onderzoek laat zien dat dezelfde elementen, zoals deze voorkomen in de nationale tradities van de drie lidstaten, ook een belangrijke rol spelen in de rechtstheorie, alhoewel sommige elementen meer de nadruk krijgen dan andere. Deel I eindigt vervolgens met de introductie van het analytische kader. Het stelt dat de gevonden elementen als volgt kunnen worden gecategoriseerd: *formeel*, *procedureel* en *institutioneel*. Formele elementen hebben betrekking op de voorzienbaarheid en de vorm van regels, procedurele elementen hebben betrekking op de onpartijdige rechtspraak en institutionele elementen zien op de institutionele vereisten die ten grondslag liggen aan de handhaving van de rechtsstaat.

Tegen deze achtergrond wordt in Deel II van het proefschrift onderzocht of, en in welke mate de elementen die zijn geïdentificeerd in het analytische kader voorkomen in de twee externe EU-beleidsterreinen, ontwikkelings-samenwerking (hoofdstuk 3) en het uitbreidingsbeleid (hoofdstuk 4). In relatie tot ontwikkelingssamenwerking toont de eerste casestudy in hoofdstuk 3 aan dat het formele element van legaliteit – het element dat centraal staat binnen de rechtstheorie – en het procedurele element van rechterlijke toetsing – het kernelement voor de waarborging van de rechtsstaat in de lidstaten – onderontwikkeld zijn gebleven. Daarentegen laat het proefschrift zien dat de EU de nadruk legt op het formele element van toegang tot de rechter en het institutionele element van rechterlijke onafhankelijkheid. De analyse toont echter ook aan dat de EU een duidelijke definitie van beide elementen achterwege laat.

Hieropvolgend brengt het hoofdstuk twee algemene bevindingen naar voren. Ten eerste, tegen het licht van de welhaast volledige afwezigheid van formele elementen, berust het EU-rechtsstaatconcept in ontwikkelings-samenwerking grotendeels op het institutionele element van justitiële hervorming. Onderzoek naar de redenen die aan deze eenzijdige definitie ten grondslag kunnen liggen laat zien dat het internationale kader waarbinnen de EU haar ontwikkelingssamenwerking uitvoert, sterk van invloed is en het beleid met name richt op institutionele capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden. Meer in het bijzonder kan de institutionele conceptualisering worden verklaard door de impact van het '*good governance*' begrip alsook het belang dat door de EU wordt gehecht aan de hervorming van de veiligheidssector binnen het beleidsterrein. Beide hebben een focus op het effectief functioneren van instellingen wat in relatie tot de rechtsstaat heeft geresulteerd in een formulering van dit begrip in termen van de hervorming en versterking van de justitiële sector. Ten tweede, de casestudy toont aan dat de door de EU gehanteerde methodologie in relatie tot het

ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft geleid tot conceptuele verwarring met betrekking tot een aantal van de geïdentificeerde elementen. Alhoewel het gangbare praktijk is om te werken met indicator-lijsten om resultaatgebieden vast te kunnen stellen heeft de willekeurige toepassing hiervan door de EU, zonder onderliggende definitie van de rechtsstaat, geleid tot vaagheid en onduidelijkheid.

In hoofdstuk 4 richt de tweede casestudy zich op het rechtsstaat begrip in het EU-uitbreidingsbeleid. Het onderzoek toont aan dat, net als in de vorige casestudy, ook binnen dit beleidsterrein de Unie weinig tot geen aandacht besteedt aan het formele legaliteitselement. Meer in het bijzonder laat de analyse zien dat de methodologie onderliggend aan het uitbreidingsbeleid met betrekking tot de harmonisatie van wet- en regelgeving gebaseerd is op een kwantitatieve evaluatie van gemaakte vorderingen. Als gevolg hiervan worden kwalitatieve criteria van legaliteit (zoals stabiliteit en coherentie van wet- en regelgeving) feitelijk ondermijnd. Met betrekking tot de procedurele elementen blijkt uit het onderzoek dat onpartijdigheid en efficiëntie van het juridisch proces de twee kernelementen in deze categorie vormen. Uit nauwkeurige bestudering van de relevante documenten blijkt echter dat een duidelijk verband met EU-standaarden ontbreekt. Met betrekking tot de institutionele rechtsstaat-elementen betoogt de casestudy dat de formulering van de criteria van Kopenhagen en het relevante juridische kader van invloed zijn op de overwegend institutionele focus van de EU bij de activiteiten met betrekking tot de versterking van de rechtsstaat in de kandidaat-lidstaten. Het laat zien dat de rechtsstaat geconceptualiseerd is in termen van justitiële hervorming met een nadruk op de opbouw en het functioneren van rechtbanken. Wat vervolgens weer resulteert in specifieke aandacht voor het institutionele element van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Op basis van het onderzoek in deze casestudy zijn drie algemene conclusies getrokken. Ten eerste is de conceptualisering van het rechtsstaat-begrip in het EU-uitbreidingsbeleid sterk gericht op bepaalde procedurele en institutionele elementen en is het formele legaliteitselement bijna volledige afwezig. Daarnaast blijkt dat uitgebreide institutionele focus van het onderliggende beleid heeft geleid tot een specifieke nadruk op justitiële hervormingen en op een institutionele aanpak van een aantal procedurele elementen, zoals rechterlijke toetsing. Ten tweede, hoewel de EU aangeeft zich in te zetten voor de versterking van de rechtsstaat op nationaal niveau, toont de analyse aan dat de EU rechtsstaat-conceptualisering sterk wordt beïnvloed door het feit dat de kandidaat-lidstaten toekomstige lidstaten zijn; voor het garanderen van de doorwerking en toepassing van het Europese recht in de lidstaten is immers een goed functionerende rechterlijke macht onontbeerlijk. De analyse laat verder zien dat dit heeft geleid tot het negeren van bepaalde rechtsstaat-elementen (legaliteit) en het onevenredig benadrukken van andere (onafhankelijkheid van de rechterlijke macht). Ten derde heeft de Europese Commissie afgezien van het aanbrengen van een duidelijk onderscheid tussen de rechtsstaat elementen zoals die zijn

geformuleerd onder de zogeheten 'politieke' criteria van Kopenhagen en als onderdeel van het *acquis*. Bovendien toont de casestudy aan dat de Commissies analyse van het functioneren van de rechterlijke macht als onderdeel van het monitoren van de vorderingen die gemaakt zijn op het gebied van het versterken van de rechtsstaat in de kandidaat-lidstaten hetzelfde is, wat gezien kan worden als de codificatie van de rechtsstaat onder de politieke Kopenhagen criteria.

Tenslotte geeft het laatste concluderende hoofdstuk een overzicht van de kernbevindingen van het proefschrift en biedt het een vergelijkende analyse van de casestudy's. Het laat zien dat de bevindingen die voortvloeien uit de analyse van het rechtsstaatconcept in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en uitbreidingsbeleid grotendeels kunnen worden verklaard aan de hand van de specifieke kenmerken van beide beleidsterreinen. Zo benadrukt dit hoofdstuk onder meer dat de nadruk op justitiële hervormingen, het ontbreken van het formele legaliteitselement, de nadruk op bepaalde institutionele en procedurele kenmerken ten koste van andere, als ook de beperkte uitwerking van een aantal deelelementen van het concept, gezien moeten worden in het licht van specifieke beleidsaccenten en ontwikkelingen binnen deze terreinen. Het hoofdstuk stelt vervolgens ook dat de discrepantie tussen de rechtsstaatelementen zoals die zijn aangetroffen in de lidstaten (hoofdstuk 1) en die zijn geïdentificeerd in de casestudies, problematisch is. Hoewel het rechtsstaatconcept een inherente flexibiliteit in zich draagt in de manier waarop verschillende elementen met elkaar in verband staan en in de manier waarop ze worden geïmplementeerd, strekt deze flexibiliteit zich niet uit tot het uitsluiten van kerncomponenten; een definitie van de rechtsstaat zonder legaliteit en duidelijk omtrent rechterlijke toetsing mist deze kerncomponenten. Voorts toont de analyse ook aan dat de financiële instrumenten die de hervormingsmaatregelen van de EU met betrekking tot de versterking van de rechtsstaat ondersteunen een zeker niveau van duidelijkheid vereisen, welke de EU in het kader van rechtszekerheid ook dient te bieden. Tenslotte biedt het laatste deel van hoofdstuk 5 drie inzichten ter verbetering van de EU's conceptualisering van de rechtsstaat. Ten eerste betoogt het dat de Unie een concrete inspanning moet leveren om eerst de elementen van de rechtsstaat en hun onderlinge samenhang te definiëren, alvorens over te gaan tot een 'allesomvattende' aanpak. Ten tweede stelt het dat de EU er goed aan zou doen te erkennen dat de ontwikkelingen binnen de verschillende beleidsterreinen van invloed zijn op de invulling van het rechtsstaatconcept en de nadruk die wel of niet op bepaalde subelementen wordt gelegd. Alleen zo kan het rechtsstaatconcept zelf worden ontdaan van fluctuerende beleidsinvloeden. Ten derde geeft het hoofdstuk aan dat de EU zich meer bewust moet zijn van de eigen voorkeur om zich op rechtsstaathervormingen te beroepen terwijl het in feite andere doelen voor ogen heeft. Dit heeft er immers toe geleid dat er te veel aandacht is voor deze doelen, zonder dat er expliciet bij wordt stilgestaan of en zo ja welke rechtsstaat elementen er precies benodigd zijn om die doelen te bereiken.