
De werking van normen in de Europese Unie

casestudie over het ontstaan van
nieuwe normen op het gebied van
anti-corruptiebeleid tijdens de
vijfde uitbreiding.

Student : *Eelko Bruynes*

Scriptie begeleider: *Mathieu Segers*

Studie: *Master Internationale betrekkingen in historische perspectief, Universiteit Utrecht*

11 juni 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inleiding	4
Normen, een theoretisch kader	9
Normen in internationale betrekkingen.....	9
Normopkomst	10
Why comply?.....	12
Doorwerking van normen in beleid.....	14
Oorsprong van de Kopenhagen criteria	16
Van normen naar beleid. De uitwerking van de Kopenhagen criteria tijdens de vijfde uitbreidingsronde.	19
Van politieke Kopenhagen criteria naar anti-corruptiebeleid.	20
Coöperatie en Verificatie Mechanisme	31
Toetreding Kroatië en het ontstaan van Hoofdstuk 23.....	33
Anti-corruptie norm en theorieën over normopkomst.....	37
Het doorwerken van de anti-corruptie norm in het interne Europese beleid.	40
Tampere Programma	41
Van Tampere naar Stockholm	44
Stockholm Programma	46
Het Anti-corruptierapport	47
Conclusie	51
Literatuurlijst	57

Voorwoord

De wereld van de internationale betrekkingen is de wereld van Machiavelli, de grote heren, machtsverhoudingen en geopolitieke belangen. Normen, waarden en principes worden met voeten betreden. Wanneer ze gebruikt worden dienen ze enkel als *window dressing*. De Verenigde Staten vielen Irak binnen onder het mom van de vermeende massavernietigingswapens. Rusland helpt de separatisten in Oekraïne onder het mom van humanitaire hulp. Het verhullen van de daadwerkelijke nationale belangen met normatieve argumentatie maakt ons sceptisch. Vertellen de grote heren ons ooit het echte verhaal? In deze wereld lijkt geen plek voor idealisten. Hoe zinnig is het idealen na te streven in een wereld waar geld en macht de hoofdrol spelen? Stel deze vraag aan Mahatma Gandhi, Martin Luther King jr. of Robert Schuman, vraag het aan medewerkers van NGO's, de VN en de Wereldbank. Ze zouden je het nut van hun idealen haarfijn uiteenzetten. Ze geloven allen dat ze de wereld verbeteren. De vraag is echter waar de realiteit ophoudt en de hoop begint? Als historicus zie ik het als mijn taak deze vraag te beantwoorden. Historici analyseren immers historische gebeurtenissen. Ze onderzoeken onder meer wat invloed heeft gehad op het handelen van staten in een specifieke historische context. In dit onderzoek komt mijn persoonlijk idealisme en de historische realist in mij samen. Zijn er momenten in de geschiedenis aan te wijzen dat normen, waarden en principes er daadwerkelijk toe deden? Dit onderzoek is daarom naast een masterthese een persoonlijke zoektocht. Een zoektocht naar hoe en wanneer normen, waarden, principes en ideeën invloed hebben op het handelen van natiestaten. Een zoektocht waarin ik me door velen gesteund heb gevoeld. Mijn dank gaat ten eerste uit naar mijn begeleider Mathieus Segers. Zijn kritische vragen en inzichten hielpen mij hoofd- en bijzaken scheiden. Daarnaast bedank ik mijn ouders Ada en Maarten Bruynes voor hun wijze raad, liefde en bemoedigingen. En ten slotte Tom van Bolhuis mijn politieke sparringpartner en Jitske Ypma, mijn geestverwant die me in Azië mentaal voorbereidde op de laatste lootjes.

Samenvatting

In deze paper wordt onderzocht hoe tijdens de vijfde uitbreidingsronde een anti-corruptienorm op kwam en hoe deze norm doorwerkte in het interne en externe anti-corruptiebeleid van de Europese Unie. Aan de hand van op norm gebaseerde theorieën, vanuit het sociaal constructivisme, wordt de opkomst en de doorwerking van de norm geanalyseerd. Het onderzoek start met de politieke eisen voor toetreding, verwoord in de Kopenhagencriteria van 1993 om vervolgens de toetreding van en Roemenië, Bulgarije en Kroatië te analyseren. De norm bleek tijdens de uitbreiding aan kracht te winnen en het anti-corruptiebeleid werd een essentieel onderdeel van de uitbreidingseisen en procedures. De norm werkte in deze periode tevens door in het interne anti-corruptiebeleid. Eerst onder de derde pijler en vervolgens onder het verdrag van Lissabon. De analyse van het interne beleid start met het Tampere programma uit 1999 om vervolgens het Haagse programma en het Stockholm programma te analyseren. Onder het verdrag van Lissabon kreeg de anti-corruptienorm concreet vorm in het Anti-Corruptie Rapport. Ten slotte wordt geanalyseerd hoe de opkomst van de anti-corruptienorm zich verhoudt tot sociaal constructivistische theorieën over normen.

Inleiding

Spelen normen en waarden een rol in het handelen van natiestaten? Als deze vraag wordt voorlegd aan willekeurige personen krijgt men verschillende reacties. De een zal stellen dat normen en waarden geen rol spelen in het handelen van natiestaten, omdat natiestaten puur egoïstische belangen nastreven in de chaos van de internationale arena. De ander zal echter opmerken dat “wij” als mensheid boven puur eigen belang kunnen uitstijgen. Natiestaten zouden daarom ook in staat moeten zijn tot het maken van keuzes op basis van normen en waarden. Weer anderen menen dat natiestaten wel in staat zijn tot het maken van moreel goede keuzes, maar wanneer de belangen te groot zijn, worden normen en waarden aan de kant worden geschoven. Deze vraag is onderdeel van een breed theoretische debat tussen onderzoekers van internationale betrekkingen. Dit debat kent meerdere scholen die in meer of mindere mate antwoord proberen te geven op de vraag wat het handelen van natiestaten drijft. Een deel van deze onderzoekers richt zich in hun onderzoek op het Europese integratieproces. De centrale vragen voor deze onderzoekers zijn: wat drijft het Europese integratie proces? Waarom kiezen soevereine staten er voor om soevereiniteit over te dragen aan Europese instituties? Hangen zij een Europees ideaal aan of handelden de Europese natiestaten puur uit eigen belang?

Het liberaal intergouvernementalisme en neo-functionalisme bieden beide traditionele verklaringen voor het Europese integratieproces. Het liberaal intergouvernementalisme stelt dat het Europees integratieproces te verklaren is door primair te kijken naar de nationale belangen van staten. A. Moravscik heeft zich in het kamp van de intergouvernementalisten geschaard. Hij is van mening dat lidstaten er zelf voor kiezen soevereiniteit over te dragen aan supranationale Europese instituties. Dit doen zij in de wens om elkaar te controleren en invloed op elkaar uit te oefenen.¹ Ernst B. Haas, de geestelijk vader van het Neo-functionalisme, is van mening dat Europese integratie is ontstaan doordat politieke actoren in natiestaten er voor kozen hun loyaliteit, verwachtingen en politieke activiteiten te richten op een hoger politiek centrum boven de natiestaat.² Hierdoor ontstond volgens Haas een nieuwe politieke gemeenschap. Integratie ontstaat volgens hem als de mogelijke uitkomst van complexe interstatelijke onderhandelingen. Gemeenschappelijke belangen leiden er toe dat samenwerking wordt aangegaan op een niveau boven de natiestaat. Als deze samenwerking succesvol is leidt dit volgens Ernst B. Haas tot *spillovers* naar andere beleidsterreinen.³ Deze spillovers kunnen volgens neo-functionalistes gedreven worden door de natiestaten zelf om eerdere integratie beter te kunnen benutten, maar

¹ Moravscik is van mening dat het primair economische belangen en niet geopolitieke van natiestaten zijn die het Europese integratie proces helpen verklaren. Zie; Andrew Moravscik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London 1998) 9

² Ernst B. Haas, International Integration: The European and the Universal Process, *International Organization* vol. 15 no. 03 (1961)

³ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57* (Stanford 1958) 16

kunnen ook gedreven worden door de instituties die zij gezamenlijk hebben opgericht. Deze instituties worden volgens neo-functionalisten onafhankelijke actoren met een eigen logica en belangen. Om meer macht naar zich toe te trekken en effectiever te kunnen handelen zullen de instituties verdere integratie steunen.⁴ Zowel het liberaal intergouvernementalisme als het neo-functionalisme zien belangen als de drijvende kracht achter het handelen van de Europese staten en het Europese integratie proces. Het onderzoeksterrein van beide scholen richt zich daarom op deze belangen van Europese staten en op welke wijze zij deze belangen worden verdedigd.

Het sociaal constructivisme heeft zich de laatste decennia tegen dit blindstaren op belangen gekeerd. De sociaal constructivist Wendt stelt dat het uitgangspunt van beide theorieën onjuist is. Ze gaan er beiden van uit dat natiestaten volledig in staat zijn om rationele keuzes te maken en dat de belangen en identiteiten van deze natiestaten een gegeven feit zijn. Deze vooronderstelling weerhoudt wetenschappers er van de juiste vragen te stellen. Wendt is van mening dat een internationale gemeenschap een sociale constructie is. Hij leunt hiermee op onderzoekers uit de sociologie die stellen dat identiteiten niet vast staan, maar worden gevormd door interactie tussen actoren. Belangen zijn volgens sociaal constructivisten daarom geen gegeven feit maar afhankelijk van de sociale context.⁵ De sociale context bepaalt hoe belangen door natiestaten worden geïnterpreteerd en nagestreefd.⁶ Wendt meent dat zijn uitgangspunt de oplossing biedt voor het *structure* versus *agency* dilemma van de traditionele verklaringen. Hij stelt dat structure en agency elkaar wederzijds beïnvloeden doormiddel van interactie tussen de actoren.⁷ Met zijn werk opende Wendt niet alleen een nieuw onderzoeksterrein maar hij maakte het tevens mogelijk om de invloed van normen, waarden en identiteitsvorming op het handelen van natiestaten te onderzoeken.

Schimmelfenning toont vervolgens aan dat normen wel degelijk invloed hebben op het handelen van natiestaten in het Europese integratieproces.⁸ Het Europees integratieproces is volgens hem

⁴ Ernst B. Haas en Philippe C. Schmitter, Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America, *International Organization* vol. 18 no. 4 (1964) 713

⁵ Zie voor een sociaal constructivistische benadering van nationale belangen Finnemore M., *National Interests in International Society*, (Ithaca 1996)

⁶ A. Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge 1999) 413

⁷ Zie voor constructivistische verklaringen van het Europees integratieproces; K.M. Fierke & Antje Wiener Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement, *Journal of European Public Policy*, vol. 6 issue 5, (1999) 724 en A. Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge 1999) 391 en Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, "Norms, Identity, and Culture in National Security", in Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics* (New York 1996), 33-75 en Friis, Lykke "The End of the Beginning of Eastern Enlargement - Luxembourg Summit and Agenda-Setting", *European Integration Online Papers*, vol. 2 issue 7 (1998) 2

⁸ Voor eerdere pogingen om sociaal constructivistische theorieën te koppelen aan Europese integratie zie; D. Cameron, "Transnational Relations and the European Economic and Monetary Union, 37-78 in Risse-Kappen,

alleen te verklaren als de Unie wordt gezien als een gemeenschap van normen en waarden. Hij stelt dat deze normatieve context invloed heeft op beleidsuitkomsten aangezien staten als lid van deze gemeenschap de normen en waarden instrumenteel inzetten. Staten zullen op norm gebaseerde argumenten aandragen om nationale belangen te behartigen. Natiestaten die in staat zijn nationale belangen te koppelen aan geldende normen zullen volgens hem succesvoller zijn in het verdedigen van deze belangen. Dit instrumenteel gebruik van normen en waarden noemt Schimmelfennig *rhetorical action*.⁹ Schimmelfennig is van mening dat uitbreiding een sterke norm is binnen de Europese Unie. Voorstanders van Oostwaartse uitbreiding waren succesvoller in het aandragen van op norm gebaseerde argumenten dan tegenstanders. Hierdoor werd uitbreiding een feit ondanks dat veel lidstaten hier geen belang bij hadden.¹⁰ Maar als normen slechts instrumenteel gebruikt worden moet men zich afvragen hoe een norm ontstaat. Moet een norm niet daadwerkelijk gedragen worden door leden van een internationale gemeenschap om een geldende norm te zijn? Wendt stelt dat institutionalisering van interactie zorgt voor het ontstaan van normen.¹¹ Lidstaten gaan volgens Schimmelfennig akkoord met institutionalisering van normen, omdat ze de norm daadwerkelijk onderschrijven of om pragmatische en instrumentele redenen.¹² Zodra de gemeenschap als geheel, of lidstaten afzonderlijk, zich herhaaldelijk voor de norm uitspreken zullen nationale standpunten die tegen de norm ingaan moeilijker verdedigbaar worden. Schimmelfennig toont met zijn onderzoek aan dat normen invloed hebben binnen een geïstitutionaliseerde omgeving als de EU en dat uitbreiding een norm is die Europese integratie helpt verklaren. Hij verklaart echter niet hoe een sterke norm ontstaat binnen een internationale gemeenschap. Dit onderzoek tracht het ontstaan van nieuwe normen binnen de Europese Unie te analyseren. Sedelmeier stelt dat uitbreiding niet alleen een norm is maar bovendien een proces waarin nieuwe normen ontstaan en de identiteit van de Unie verandert.¹³ Het is daarom interessant om de de vijfde uitbreidingsronde te onderzoeken. De vraag die in dit onderzoek behandeld wordt is; In hoeverre ontstonden er nieuwe anti-corruptienormen in de Europese Unie door de uitbreiding naar Oost Europa en hoe werkten deze normen door in het interne en externe EU-anti-corruptiebeleid tijdens de vijfde uitbreidingsronde?

Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic structures and International Institutions (Cambridge 1995)

⁹ F. Schimmelfennig, The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, *International Organization* vol. 55 no.1 (2001) 62

¹⁰ F. Schimmelfennig, The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union 77

¹¹ A. Wendt, *Social Theory of International Politics* 399

¹² F. Schimmelfennig, 64

¹³ Sedelmeier legt in zijn werk uit hoe Oostwaartse uitbreiding niet alleen de identiteit van de Unie veranderde maar tevens hoe deze nieuwe identiteit het gezamenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid weer beïnvloede. Zie; Ulrich Sedelmeier, EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation through Policy Practice, *European Forum Series* RSC No.13 (2003) 5

Het anti-corruptiebeleid is een interessant onderzoeksgebied aangezien het beleid sterk verbonden is aan een grondwaarde van de Europese Unie, het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Hierdoor zal het beleid een sterk normatief karakter hebben. Daarnaast impliceert de vraagstelling dat het beleid tweeledig is. Het beleid krijgt extern vorm in de toetredingsprocedures voor aspirant lidstaten en intern in het anti-corruptiebeleid voor de lidstaten zelf. Hierdoor kan het anti-corruptiebeleid in twee verschillende situaties worden onderzocht terwijl de onderliggende norm hetzelfde is. De interactie tussen de interne en externe beleid is interessant en er is enige overeenstemming te verwachten als de norm identiek is.

Het eerste deel van dit onderzoek wordt gestart met het uiteenzetten van sociale en IR theorieën over wat normen zijn, hoe ze ontstaan en waarom ze invloed hebben op beleid. Vervolgens zal worden uiteengezet hoe de doorwerking van een norm drie fasen doormaakt. Te weten: publieke uitingen in woord en geschrift, institutionalisering en uiteindelijk internalisatie. In deel twee wordt het opkomen van de norm voorafgaand aan de vijfde uitbreiding beschreven. Vervolgens wordt onderzocht hoe deze norm doorwerkte in het externe EU beleid. Eerst wordt de oorsprong van de politieke Kopenhagen Criteria uit 1993 onderzocht. Deze criteria leidden tot de ontwikkeling van de anti-corruptienorm in de vijfde uitbreiding. Vervolgens wordt de uitbreiding naar Roemenië en Bulgarije bestudeerd. Deze twee landen hadden de grootste moeite om de toetredingsprocedures goed te doorlopen en aan de nieuwe politieke eisen te voldoen. Het is interessant om de toetreding van deze twee landen nader te onderzoeken aangezien de Commissie door de moeizame transitie heel duidelijk moest gaan verwoorden waar de Unie voor stond en wat de anti-corruptienorm concreet inhield. Ten slotte zal in het tweede deel de doorwerking van de norm in de toetredingsprocedures en eisen van Kroatië worden onderzocht. Kroatië was het eerste land dat na de moeizame toetreding van Roemenië en Bulgarije de toetredingsonderhandelingen zou starten. In het derde deel wordt onderzocht hoe het anti-corruptiebeleid binnen de Unie zich ontwikkelde door de nieuwe norm die ontstonden tijdens de vijfde uitbreidingsronde. Uitbreiding ging immers samen met institutionele hervormingen. Het verdrag van Amsterdam van 1997 maakte het creëren van een ruimte van vrijheid, gelijkheid en recht een formele doelstelling van de Europese Unie. De beleidsstrategieën die daarvoor geschreven zijn dienen als leidraad voor dit gedeelte van het onderzoek. In 1999 werd de eerste beleidsstrategie opgezet, Het Tampere Programma. Dit programma werd in 2004 opgevolgd door het Haagse programma en in 2010 door het Stockholm programma. Een analyse van deze beleidsstrategieën geven een goed beeld van hoe de anti-corruptie norm leidde tot een EU anti-corruptiestrategie.

Waarom wordt in dit onderzoek gesproken over een anti-corruptie norm en niet over een integriteitsnorm? Hiervoor is gekozen omdat deze bewoording dichter bij de Europese oorsprong blijft. De norm ontstond in de uitbreidingsprocedures. De toetredende landen waren volgens de Commissie te corrupt om toe te treden. De Commissie zag effectieve corruptie bestrijding als een voorwaarde voor toetreding en sprak niet over integriteit. De positieve bewoording die de Commissie aan de norm gaf was “rule of law”. Dit is een in het Nederlands echter een te vaag begrip. De norm behelst een normatieve plicht om corruptie effectief te bestrijden. Corruptie wordt door de Commissie in de breedste zin omschreven als machtsmisbruik voor eigen gewin.

Normen, een theoretisch kader

Paul Collier, een controversieel maar vooraanstaand econoom, gelooft in de kracht van normen in de wereld van internationale betrekkingen. Hij stelt dat normen de nationale soevereiniteit kunnen inperken; *“Most conduct is guided by norms rather than by laws. Norms are voluntary and are effective because they are enforced by peer pressure.”*¹⁴ Een van de vragen die ik Collier naar aanleiding van deze quote gesteld kan worden is; *when does conduct create new norms?* In dit gedeelte van het onderzoek zullen theorieën uit de sociologie en internationale betrekkingen verbonden worden met het ontstaan van normen in de Europese Unie. Daarnaast zal uiteen worden gezet hoe deze theorieën kunnen worden gebruikt voor de operationalisering van dit onderzoek. In de inleiding lezen we dat Wendt plaats maakte voor normen in IR-theorieën. We lezen ook dat Schimmelfennig stelt dat normen instrumenteel gebruikt worden om nationale belangen te verdedigen. Beide wetenschappers geloven in de kracht van normen. Wat ze minder goed uitleggen is hoe normen tot stand komen en wat normen precies zijn.

Normen in internationale betrekkingen

Er zijn meerdere wetenschappers die IR-theorieën verbonden hebben met theorieën uit de sociologie over de werking van normen. Het werk van deze wetenschappers zal het fundament vormen voor de operationalisering van dit onderzoek. Finnemore en Sikkink definiëren een norm als volgt: *“een standaard voor gepast gedrag voor actoren met een bepaalde identiteit”*.¹⁵ In de sociologie spreken ze echter niet over normen maar over instituties. De sociologie definieert instituties als een relatief stabiele verzameling van praktijken en regels die gepast gedrag definiëren voor een specifieke groep actoren en in een specifieke situatie.¹⁶ Beide verklaringen spreken over een actor, gepast gedrag en een specifieke situatie. Een norm geeft dus voor een specifieke actor in een specifieke situatie aan wat gepast gedrag is. Finnemore en Sikkink hebben het tevens over identiteit en een norm zou volgens hen gekoppeld zijn aan de eigenheid van een bepaalde actor. Verder stelt Florini dat een norm een aura van legitimiteit met zich mee moet dragen voor het een norm kan worden genoemd.¹⁷ Legitimiteit kan alleen ontstaan als actoren binnen een specifieke context overeenstemming hebben bereikt dat de norm onderdeel is van die specifieke context. Een norm zegt dus niet alleen iets over de identiteit van individuele actoren maar ook over de identiteit van de actoren als geheel. In de sociologie wordt gesproken over een relatief stabiele verzameling van praktijken. Dit suggereert

¹⁴ P. Collier, *Bottom Billion* (Oxford 2007) 139

¹⁵ M. Finnemore en K. Sikkink, International Norm Dynamics and Political Change, *International Organization*, vol. 52 no. 4 (1998) 891

¹⁶ James G. March en Johan P. Olsen, The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization* vol. 52 no. 4 (1998) 948

¹⁷ Ann Florini, The evolution of International Norms, *International Studies Quarterly*, vol. 40 no. 3 (1996) 365 zie ook; Thomas. M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations* (New York Oxford University Press 1990) 181

dat normen stabiel zijn maar tevens niet in steen gebeiteld. Björkdahl geeft een andere definitie van normen. Volgens haar zijn normen, interpersoonlijke opvattingen die belangen en identiteiten van actoren vormen. Daarnaast creëren zij verwachtingen over gepast gedrag en schrijven voor wat gepast gedrag zou moeten zijn.¹⁸ Haar verklaring is interessant aangezien ze stelt dat normen de belangen en identiteiten van actoren vormen. In deze verklaring komt de vormende kracht van normen sterk naar voren. Finnemore en Sikkink onderscheiden daarom ook verschillende normen. De eerste van deze normen is een regulatieve norm en deze norm reguleert volgens hen gedrag.¹⁹ De tweede norm is de constitutieve of vormende norm en dit is een norm die nieuwe actoren, belangen, categorieën of acties creëert. De laatste norm die zij onderscheiden is de voorschrijvende norm en dit is volgens hen de norm die we veel zien in de internationale betrekkingen. Deze norm zet een standaard voor gepast gedrag of wat door hen verwoord wordt als *appropriate behavior*.²⁰

Normopkomst

Als normen relatief stabiel zijn is de vraag hoe normen ontstaan, waarom ze ontstaan en in welke situatie normen ontstaan? Voordat uiteen wordt gezet welke antwoorden onderzoekers geven op deze vragen is het belangrijk te weten dat deze verklaringen zijn ingebed in het debat tussen rationalisten en constructivisten. Verscheidene wetenschappers proberen bruggen te bouwen tussen deze twee theorieën. Zij onderzoeken dus in principe wat er gebeurt in de interactie tussen agent en structuur. Hoewel rationalisten en constructivisten in hun verklaringen dicht bij elkaar komen blijven de rationalisten agent en actor georiënteerd en constructivisten norm en structuur georiënteerd. Finnemore en Sikkink kunnen worden geschaard in het kamp van de constructivisten maar geven toch een belangrijke rol aan agency in hun verklaring over hoe normen ontstaan. Volgens Wendt worden *structure* en *agency* wederzijds door elkaar beïnvloed in een proces van interactie tussen actoren. Dit is een vaag en breed kader. Finnemore en Sikkink hebben getracht hier meer duidelijkheid over te geven. Nieuwe normen ontstaan volgens hen in drie te onderscheiden fasen. De eerste fase is norm verschijning. Dit is de fase waarin norm entrepreneurs vanuit een organisatorisch platform de leidende actoren proberen te overtuigen een nieuwe norm aan te nemen. Deze norm entrepreneurs gebruiken taal om kwesties te benoemen, te interpreteren of te dramatiseren.

¹⁸ A. Björkdahl, Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 15, Issue 1 (2002) 21

¹⁹ Ook wel Utilitaristische normen genoemd. Zie; Vaughn Shannon, Norms are What States make of Them: The Political Psychology of Norm Violation, *International Studies Quarterly*, vol. 44 (2000) 295

²⁰ Zie ook; Hendrik Spruyt, The End of ~Empire and the Westphalian System: The Normative of the Modern State Order, *Institutional Studies Review*, vol. 2 no. 2 (2000) 67

Ikkenbery en Kupchan noemen dit proces *normative persuasion*.²¹ Hierdoor brengen normentrepreneurs bestaande of gehele nieuwe kwesties onder de aandacht. Finnemore en Sikkink stellen dat als de norm entrepreneurs succesvol zijn de structuur en de actoren veranderen.²² De leidende actoren zullen dan op een andere manier het gepaste gedrag en hun belangen gaan interpreteren en een nieuwe norm aannemen. Dit zal resulteren in de tweede fase de *norm cascade*, dit is de fase waarin leidende actoren, en in het geval van IR-theorieën vaak staten, andere staten zullen trachten te overtuigen de nieuwe norm aan te nemen. In veel gevallen zal dit stadium bereikt worden als normen worden geïnstitutionaliseerd in internationale regelgeving of organisaties. Bijvoorbeeld in het geval van Europese integratie door institutionalisering in de Europese instituties, wetgeving of verdragen. In deze tweede fase zullen leidende actoren door middel van socialisatie, andere actoren proberen te overtuigen de norm over te nemen. Zij zullen het conformeren aan de norm toejuichen en het afstand nemen van de norm openlijk bekritisieren. Dit zullen ze bekrachtigen door materiële prikkels of sancties. De andere actoren zullen door deze druk de norm aannemen en daardoor zij het nieuwe gepaste gedrag vertonen. Deze interactie tussen staten binnen een bepaalde context is tevens de basis voor de theorie van Schimmelfennig. Hij richt zich echter op het instrumenteel gebruik van al geïnternaliseerde normen en dit is volgens Finnemore en Sikkink de laatste fase van een nieuwe norm. In deze fase wordt een norm door de actoren als waar aangenomen en wordt de norm onderdeel van de identiteit van een groep actoren binnen een specifieke situatie. De norm uitbreiding binnen de EU is volgens Schimmelfennig in deze laatste fase. Uitbreiding is volgens hem een norm binnen de EU waar lidstaten zich niet openlijk tegen konden uitspreken tijdens de vijfde uitbreiding.

Andere verklaringen voor het ontstaan zijn minder fase gericht maar geven aan op welk moment normen kunnen ontstaan. Theorieën uit de sociale wetenschappen stellen dat normen ontstaan als een resultaat van “common practices” tussen staten oftewel gebruikelijke praktijken.²³ Er ontstaan patronen in gedrag en die scheppen verwachtingen voor toekomstig gedrag. Björkdahl en Doty stellen bovendien dat deze verklaring de drijvende kracht kan zijn achter de evolutie van bestaande normen. Zij stellen dat normen nooit ontstaan in een normatief vacuüm maar altijd geplaatst moeten worden in een normatieve context.²⁴ Een derde verklaring stelt dat

²¹ G. Ikenberry en C. Kupchan, Socialisation and Hegemonic Power, *International Organization*, vol. 44 issue 3 (1990) 290, Johnston beschrijft dit proces in twee kernbegrippen *persuasion* en *social influence*, zie Alastair I. Johnston, Treating International Institutions as Social Environments, *International Studies Quarterly* (Vol. 45, No. 4, 2001) 487

²² M. Finnemore K. Sikkink, International Norm Dynamics and Political Change, 897

²³ Björkdahl baseert zich op het werk van Gurowitz voor verdere informatie zie, A. Gurowitz, Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants and the Japanese State, *World Politics* vol. 51, No. 3 (1999) en Roxanne Doty ‘Apioria: a critical exploration of the agent-structure problematique in international relations theory’, *European Journal of International Relations*, no. 3 issue 3 (1997) 387

²⁴ A. Björkdahl, Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections, 17

staten zelf om nieuwe normen vragen en deze verklaring is verbonden aan meer rationalistische theorieën. Deze verklaring stelt dat nieuwe normen ontstaan als gevolg van een echte en reële behoefte van staten.²⁵ Dit zou betekenen dat normen niet alleen instrumenteel gebruikt worden, aldus Schimmelfenning, maar dat ze tevens instrumenteel tot stand zouden komen. Nieuwe normen voldoen in de behoefte van staten om op norm gebaseerde argumenten aan te kunnen binnen een nieuw ontstane context. Er wordt echter ook het tegenovergestelde beweerd en dat is dat er een aanbod is van nieuwe normen. Dit is meer in lijn met de theorie van Finnemore. Nieuwe normen zouden worden gecreëerd door belangengroepen of door intellectuelen.²⁶ Deze normen worden vervolgens overgenomen door staten voor instrumenteel gebruik, of omdat de nieuwe norm daadwerkelijk onderschreven wordt. De laatste theorie zoekt de verklaring echter in een ander verband. Risse, Sandholtz en Katzenstein stellen dat als we het ontstaan van normen willen bestuderen, er gekeken moet worden naar het verband tussen nationale en internationale normen.²⁷ Internationale normen kunnen door bijvoorbeeld nationale actoren worden geïnternaliseerd zoals Finnemore stelt. Risse stelt echter dat de norm ook van nationaal niveau naar internationaal niveau getild kan worden.

Why comply?

Dit is een vraag die veel gesteld wordt door wetenschappers die zich over normen buigen. Waarom kiezen staten ervoor zich aan normen te houden? De bovenstaande definitie van normen en het ontstaan van nieuwe normen geven hier al enig zicht op. Rationalistisch georiënteerde verklaringen gaan uit van een *logic of consequence* tegenover de meer constructivistische theorieën die uitgaan van een *logic of appropriateness*.²⁸ De logic of consequence stelt dat actoren zich conformeren aan normen uit instrumentele beweegredenen en dat het gedrag van staten is te verklaren door te onderzoeken welke kosten/batenanalyse staten maken om zich wel of niet aan een norm te conformeren.²⁹ In deze analyse wegen staten de materiële of sociale voordelen af tegen eventuele kosten wanneer zij zich niet aan de norm houden. Kosten zouden de vorm kunnen krijgen van eventuele sancties maar kunnen ook sociaal

²⁵ Robert O. Keohane, The demand for international regimes, *International Organization*, vol. 36 issue 2 (1982) 340

²⁶ A. Bjorkdahl, Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections 17

²⁷ Risse, *The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change* (Cambridge 1999) en W. Sandholtz, 'Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht', *International Organization*, vol. 47 no. 1 (1993) en P. J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York 1996)

²⁸ Helene Sjursen legt sterk de nadruk in haar werk op de logic of appropriateness. Volgens haar is Oostwaartse uitbreiding alleen te verklaren door de logic of appropriateness. Op dit punt staat ze lijnrecht tegenover Schimmelfennig die normen enkel als instrument ziet. Zie; Helene Sjursen "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy", *Journal of Common Market Studies* vol. 40 issue 3 (2002) 508

²⁹ Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes, *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2 (1996) 212

van aard zijn. Er is niemand die ontkent dat dit een gedeelte van de empirische realiteit is.³⁰ De logic of appropriateness stelt echter dat actoren de norm daadwerkelijk kunnen onderschrijven of hebben geïnternaliseerd. Volgens deze logica is een norm onderdeel van de identiteit van de actor en gaat de actor de realiteit en daarmee zijn belangen op een andere manier bekijken. Volgens Checkel gebeurt dit door het proces van *argumentative persuasion*.³¹ Een sociaal proces waarbij een actor andere actoren overtuigt om oorzaak en gevolg op een nieuwe wijze te interpreteren zonder dat daar enige vorm van druk bij komt kijken.

In het debat wordt erkend dat beide logica gedeeltelijk de empirische werkelijkheid kunnen verklaren. De logica worden echter door verschillende bruggen met elkaar verbonden.³² March en Olsen onderscheiden vier manieren om deze twee logica te verbinden. De eerste stelt dat de duidelijke logica de onduidelijke logica overheerst.³³ Een duidelijke norm zal overheersen als voor een actor niet duidelijk is wat de materiële of sociale consequenties zouden kunnen zijn van een bepaalde actie. Als echter duidelijk is wat het nationale belang is, maar de norm is niet helder, zal een actor kiezen om de logic of consequence aan te houden. Boekle stelt tevens dat normen alleen invloed kunnen hebben als ze specifiek genoeg zijn om uit meerdere keuzes te kunnen onderscheiden wat de moreel juiste keuze is.³⁴ Een tweede interpretatie onderscheidt de hoofdlijn van de bijzaak. In deze interpretatie zouden staten in belangrijke beslissingen kiezen voor het najagen van belangen en in de verfijning van de keuzes pas gaan kijken hoe ze die op een gepaste manier kunnen verantwoorden. Dit is in lijn met waar Schimmelfennig over spreekt als hij het heeft over rhetorical action. Een derde verklaring is meer in lijn met de theorie van Finnemore en Sikkink over het ontstaan van normen. Staten zouden in deze verklaring om instrumentele redenen een nieuwe relatie aangaan. Maar deze relatie zal zorgen voor een nieuwe context waarin nieuwe normen door gewoonten zullen ontstaan. Het handelen van staten in deze context zal daardoor een steeds normatiever karakter krijgen. Hoewel Schimmelfennig spreekt over rhetorical action is zijn werk ook in lijn met deze verklaring. Hij spreekt over het ontstaan van een *community trap*.³⁵ Staten zullen zich steeds meer gelimiteerd voelen in hun mogelijkheden naarmate deze nieuwe relatie zich verder contextualiseert. De laatste en wellicht minst interessante theorie stelt dat het twee zijden zijn van dezelfde munt. In deze theorie zijn regels en normen bijvoorbeeld gewoon instrumenten om transactiekosten te

³⁰J. T. Checkel, Why comply? Social learning and European identity change, *International Organization* vol. 55 issue 3 (2001) 555

³¹ *ibidem* 563

³² *ibidem* 553

³³ James G. March and Johan P. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, 948

³⁴ Henning Boekle, "Constructivist Foreign Policy Theory", in Volker Rittberger (ed.) *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies* (Manchester 2001), 109-110

³⁵ Schimmelfennig stelt dat als een actor zich herhaaldelijk voor een norm uitspreekt om instrumentele redenen zijn handelen wordt beperkt. Op toekomstige momenten moet de norm ook worden geëerd om geloofwaardigheid te behouden. Zie; Schimmelfennig (2001) 77

verlagen en is eigenlijk alles te verklaren door naar de logica van consequenties te kijken. Deze logica is naar mijn mening niet interessant aangezien het voorbij gaat aan het feit dat de beide logica, hoewel verbonden kunnen worden door bruggen, niet zomaar als een en hetzelfde kunnen worden beschouwd. De vragen die actoren zichzelf stellen zijn immers niet dezelfde in deze twee logica. Het verschil blijft duidelijk in de twee verschillende vragen die een staat zou stellen, namelijk: hoe krijg ik wat ik wil? En wat zou ik nu moeten doen? Finnemore stelt dat het overbruggen van deze twee logica hoewel problematisch, wel noodzakelijk is. Ze stellen dat in de empirische realiteit, “the process of social construction and strategic bargaining are deeply intertwined.”³⁶

Doorwerking van normen in beleid

Hoe erkennen we normen als we het interne en externe anti-corruptiebeleid onder de loep nemen? Fierke en Wiener menen net als veel andere onderzoekers dat er een relatie is tussen de normatieve context, institutionele structuur en taaluitingen.³⁷ Ikenberry en Kupchan menen dat normen en waarden worden overgedragen in het proces van socialisatie oftewel communicatie tussen actoren.³⁸ Finnemore en Sikkink stellen vervolgens dat normen een spoor van communicatie nalaten, omdat staten de noodzaak voelen om hun gedrag te rechtvaardigen. Staten willen aantonen dat hun gedrag in lijn is met geldende normen.³⁹ In dit onderzoek zal daarom de communicatie van de commissie, de lidstaten en aspirant lidstaten worden onderzocht. Deze communicatie heeft de vorm van officiële verklaringen, beleidstukken, verdragen, programma's en strategieën. De normen zijn terug te vinden als verklaring voor gedrag of keuzes die staten maken. Schimmelfenning stelt dat staten normen instrumenteel gebruiken om belangen na te jagen. De verklaring die gegeven worden hoeven daarom niet de daadwerkelijke redenen te zijn waarom een bepaalde keuze is gemaakt.⁴⁰ Een land kan een militaire interventie beargumenteren op humanitaire gronden maar in werkelijkheid zijn strategische belangen willen verdedigen. Het kan echter ook zijn dat de logic of consequence en

³⁶ M. Finnemore K. Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, 911 Zie voor een diepere uitleg van deze problematiek; Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes*, *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2 (1996) 220-21

³⁷ Zij stellen dat taaluitingen, de normatieve context en institutionele structuur elkaar beïnvloeden en dat taaluitingen niet kunnen worden begrepen zonder naar de normatieve context te kijken. Zie; K.M. Fierke & Antje Wiener, *Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement*, 725

³⁸ G. Ikenberry en C. Kupchan, *Socialisation and Hegemonic Power*, *International Organization*, vol. 44 issue 3 (1990) 289

³⁹ M. Finnemore K. Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change in International Organization* 892

⁴⁰ Grabbe stelt dat rationalistische theorieën er van uit gaan dat normatieve argumentatie een *black box* creëren voor de daadwerkelijk belangen die actoren najagen, zie; J. T. Grabbe, *Why Comply? Learning and European Identity Change*, *International organization*, Vol. 55 no. 3 (2001) 556 Zie ook Viljar Veebel, *Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation*, *Studies of Transition States and Societies*, issue, 3.3 (2011) 4 en Marc A. Levy, Oran R. Young en Marc Zurn, *The Study of International Regimes*, *European Journal of International Relations* vol. 1 no. 3 (1995)

logic of appropriateness beide een rol hebben gespeeld bij de beslissing om tot interventie over te gaan. De daadwerkelijke beweegredenen kunnen immers tegelijkertijd materieel en normatief zijn. Om op empirisch niveau de doorwerking van nieuwe normen in het beleid te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk om te definiëren hoe normen doorwerken. Hierbij maak ik gebruik van de verschillende fases die Finnemore en Sikkink onderscheiden bij het ontstaan van een norm. Een norm kan namelijk in oplopende gradaties doorwerken in het Europees beleid.

Het meest oppervlakkige niveau is het gebruik van de norm in gesproken woord. Beleidsmakers kunnen bepaalde intenties uitspreken of in publieke verklaringen een norm onderschrijven. Er is echter maar weinig wat hen weerhoudt op een later moment te beargumenteren dat de situatie is gewijzigd en dat er daarom andere keuzes gemaakt moeten worden. Vanuit de logic of appropriateness kan worden geredeneerd dat de norm op dit moment nog niet duidelijk genoeg is of nog niet tot de identiteit van de actor behoort. Hoe vaker een beleidsmaker zich echter publiekelijk voor een bepaalde norm uitspreekt hoe moeilijker het zal worden om deze norm bij toekomstige beleidskeuzes aan de kant te schuiven.

Het laten optekenen van de norm op schrift is de tweede trede van doorwerking. Op Europees niveau krijgt dit de vorm van actieplannen, white papers, beleidsstrategieën en communiqués. Dit zijn teksten waarin een norm duidelijk naar voren komt. De norm wordt hierin toegelicht en het belang van de norm in Europese context wordt uiteengezet. De teksten zijn bedoeld om van een Europees ideaal een Europese werkelijkheid te maken. Deze teksten geven aan dat de Europese instituties en lidstaten de norm in brede zin als wenselijk zien. Deze teksten geven echter niet aan dat de lidstaten en Europese instituties het er over eens zijn hoe de norm in Europese wetgeving en op beleidsniveau er uit zouden moeten zien. Het algemeen wenselijk vinden van de norm houdt tevens niet in dat de lidstaten en Europese instituties de daadwerkelijke kosten willen dragen van de uitwerking van de norm in Europees beleid of wetgeving. Dit heeft namelijk een beperkende werking op de handelingsvrijheid van de lidstaten. Het kan betekenen dat ze supervisie van Europese instituties moeten accepteren of dat ze ter verantwoording kunnen worden geroepen als de norm wordt overtreden. Uiteindelijk kan het betekenen dat nationale soevereiniteit moet worden overdragen aan de Europese instituties. De derde trede van doorwerking is het moment dat hierin wel overeenstemming wordt bereikt. De lidstaten zijn het er over eens dat de norm onderdeel is van de Europese context en werken de norm uit in beleid, regelgeving, wetgeving en ze stellen sancties in bij overtreding. Deze trede is de institutionalisering van de norm.⁴¹ Het belang van de norm wordt ingezien en de lidstaten

⁴¹ Sedelmeier toont in zijn werk aan dat de norm zich in de verschillende lidstaten op een geheel ander niveau kan begeven en toch van Europese internalisatie kan worden gesproken. Zie; Ulrich Sedelmeier "Eastern Enlargement: Risk, Rationality and Role Compliance", in Maria Green Cowles and Michael Smith, *The State of the European Union Vol. 5: Risk, Reform, Resistance and Revival* (Oxford 2000).

zijn overeengekomen wat de kosten zijn bij overtreding. Op dit moment raken de logic of consequence en appropriateness met elkaar verweven. De laatste fase is de internalisatie van de norm. De norm wordt zodanig onderdeel van de context dat de lidstaten zich er automatisch naar gaan gedragen. De norm staat op dat moment niet meer ter discussie. Een goed voorbeeld van een geïnternaliseerde norm binnen de EU is de norm dat een lidstaat een democratisch karakter dient te hebben. In het tweede en derde deel van dit onderzoek zal onderzocht hoe nieuwe normen doorwerkten in het interne en externe EU-anti-corruptiebeleid. Eerst moet echter de vraag worden gesteld in hoeverre nieuwe normen ontstonden en waar deze vandaan kwamen.

Oorsprong van de Kopenhagen criteria

Het is geen wonder dat onderzoekers die een belangrijke plaats geven aan normen in internationale betrekkingen, het Europese integratieproces als onderzoeksgebied kiezen. De Europese Unie wordt door velen gezien als het voorbeeld van een internationale gemeenschap met gemeenschappelijke normen en waarden.

Schimmelfennig ziet de Europese Unie als de organisatie van een Europese liberale gemeenschap van staten. Uitbreiding ziet hij dan ook als het opnemen van landen die deze liberale normen en waarden onderschrijven. Hyde-Price stelt dat de Unie niet alleen liberale normen en waarden bezit maar tevens een gemeenschap is met gemeenschappelijke normatieve waarden op het gebied van mensenrechten, liberale democratie en markt economie.⁴² Ian Manners meent bovendien dat de Unie naast gemeenschappelijke waarden een gemeenschappelijk erfgoed bezit.⁴³ Dat men door de actuele gebeurtenissen zoals de financiële crisis en instroom van vluchtelingen vraagtekens plaatst bij deze gemeenschappelijke waarden doet aan deze veronderstelling niets af maar onderschrijft dit juist. De vraag die gesteld wordt is; was dit geen Unie met gemeenschappelijke normen en waarden? Men veronderstelt dus dat dit het geval is en men merkt het als deze gemeenschappelijke normen en waarden onder druk komen te staan. Voor aanvang van de vijfde uitbreidingsronde zagen de lidstaten en Europese instituties de noodzaak om te onderzoeken wat deze gemeenschappelijke normen en waarden inhielden. Dit had te maken met het feit dat de toetredende landen als zodanig anders werden beschouwd en dat velen zich afvroegen of ze wel tot de club konden toetreden. Om daar antwoord op te kunnen geven diende de Unie zichzelf duidelijk te identificeren tegenover de toetredende landen. Wie zijn wij en wat zijn de minimale toegangseisen van deze Europese club? Dit leidde tot de Kopenhagen criteria in 1993. Neufield stelt dat een internationale gemeenschap

⁴² Hyde-Price, A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe', *International Affairs*, vol. 84, no. 1 (2008) 34-35

⁴³ Ian Manners, Normative Power Europe: a Contradiction in Terms, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2, (2002) 241

verandert door een voortdurend proces van zelfinterpretatie en zelfdefinitie in reactie op een veranderende context.⁴⁴ Ik stel in lijn met zijn theorie dat het ontstaan van de Kopenhagen criteria niet alleen zorgde voor een betere definiëring van de Europese Unie maar tevens een nieuwe definiëring.

De Europese Raad verklaarde tijdens de Kopenhagen top in Juni 1993 haar toewijding aan Oostwaartse uitbreiding. De lidstaten waren er echter over eens dat de Unie zelf, alsmede eventueel toetredende landen, klaar moesten worden gestoomd voor deze uitbreiding. De Raad verwoordde met de volgende criteria de minimale eisen om voor toetreding in aanmerking te komen. Ten eerste dient een land stabiele instellingen te hebben die de democratie, de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en rechten van minderheden waarborgen. Daarnaast dient een toetredend land een goed draaiende markteconomie te hebben die is opgewassen tegen de concurrentie van de andere lidstaten. Tenslotte moet het toetredende land de verplichtingen van het lidmaatschap op zich kunnen nemen. Dit houdt in dat het Acquis Communautaire overgenomen en geïmplementeerd dient te worden. Daarnaast vraagt de Unie de toetredende landen om de verschillende doelstellingen van de Europese Unie te onderschrijven.⁴⁵ Deze criteria impliceerde dat de Unie zichzelf vereenzelvigde met deze criteria en veronderstelde dat de toetredende landen hier nog niet aan voldeden. De Kopenhagen criteria werden verankerd in het verdrag van Maastricht en hebben hun wortels in eerdere uitbreidingen en eerdere EU verdragen. Dit geheel kan worden gezien als het op schrift stellen van het gemeenschappelijke erfgoed van de EU. Dit verwoorden van het gemeenschappelijk erfgoed komt overeen met de theorie over normontwikkeling van Björkdahl die meent dat normen nooit vanuit een normatief vacuüm ontstaan.⁴⁶

Het verdrag van Amsterdam stelt dat de Unie is gegrondvest op, *“de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben”*.⁴⁷ De politieke Kopenhagen criteria zijn pas sinds het verdrag van Amsterdam daadwerkelijk geïstitutionaliseerd. De politieke criteria voor toetreding hebben echter een veel diepere oorsprong. Hillion toont aan dat de Kopenhagen criteria al ver voor institutionalisering onderdeel waren van de normatieve context van de Europese Unie.⁴⁸ Daarnaast tonen Soldatos en Van der Sanden aan dat normentrepreneurs in het

⁴⁴ Mark Neufield, Interpretation and the "Science" of International Relations, *Review of International Studies* vol. 19 no. 5 (1993) 55

⁴⁵Zie voor meer info, *Europa Nu, Onafhankelijk en actueel*, http://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8yibqzt/criteria_van_kopenhagen (6 april 2015)

⁴⁶ A. Björkdahl, Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections 17

⁴⁷ Verdrag van Amsterdam artikel 8a

⁴⁸ C. Hillion, *The Copenhagen Criteria and their Progeny* in C. Hillion (ed) *EU Enlargement: a Legal Approach* (Oxford 2004) 3-6, Hillion geeft in zijn werk meerdere voorbeelden die aantonen dat de politieke voorwaarden al decennia onderdeel zijn van Europese uitbreiding.

verleden Europese normen vanuit een wetenschappelijke context aan beleidmakers hebben aangedragen.⁴⁹ Sleutelfiguur Schuman, die als de normentrepreneur van het Europese ideaal kan worden gezien, stelde al in de jaren vijftig dat het een gemeenschap moest worden van “vrije staten”. De toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal was pas mogelijk nadat de democratieën waren hersteld. Hoewel de Unie officieel nog geen politieke toetredingscriteria aan hen stelde, schreef de commissie dat pluralistische democratieën en respect voor mensenrechten essentiële onderdelen van het lidmaatschap waren.⁵⁰

Het is duidelijk dat de Kopenhagen criteria op het moment van de vijfde toetredingsronde al geruime tijd onderdeel waren van het Europese discours en dat de criteria duidelijk verwoordde hoe de Unie en de lidstaten zichzelf zagen. De Europese normen werden met de Kopenhagen criteria verder geïnstitutionaliseerd en met het verdrag van Amsterdam in de Europese verdragen verankerd. Men kan stellen dat de Kopenhagen criteria volledig waren doorgewerkt in de eigenheid van de Europese Unie en er dus sprake was van norm internalisatie. Hoewel het problematisch is dit met empirisch bewijs te onderbouwen is het ondenkbaar dat één van de lidstaten tijdens de Kopenhagen top zich publiekelijk tegen deze normen zou hebben uitgesproken. Vanzelfsprekend kunnen voorstanders van snelle Oostelijke uitbreiding het gevaar hebben gezien van striktere toetredingseisen. Dat zij zich hier niet openlijk tegen hebben uitgesproken is een indicatie dat de Kopenhagen criteria geïnternaliseerd waren voor aanvang van de vijfde uitbreidingsronde.⁵¹ De Kopenhagen criteria zijn de brug geweest van Europese normen naar de vijfde en opvolgende uitbreidingsprocedures. In het volgende deel van het onderzoek zal onderzocht worden hoe deze Kopenhagen criteria leidde tot anti-corruptienormen in het Europese uitbreidingsbeleid.

⁴⁹ P. Soldatos en G. Van der Sanden, ‘L’admission dans la Communauté Economique Européenne’, *CDE* (1968) 674

⁵⁰ De Commissie uitte haar mening over de toetreding van Spanje in Portugal in de volgende twee rapporten. OJ 1979 L291/3 & OJ 1985 L302/3

⁵¹ Schimmelfennig stelt dat uitbreiding de sterke norm was en dat daar niet tegen uit te spreken was. Ik stel in lijn met Schimmelfennig dat de normen in de politieke Kopenhagen criteria onmogelijk door een van de lidstaten openlijk zou kunnen zijn betwist.

Van normen naar beleid. De uitwerking van de Kopenhagen criteria tijdens de vijfde uitbreidingsronde.

De Kopenhagen criteria stellen dat een land alleen kan toetreden als het stabiele instellingen heeft die de democratie en rechtstaat waarborgen. In het Engels wordt gesproken over “the rule of law”, oftewel het heersen van de wet. Aangetoond zal worden dat door de Kopenhagen Criteria nieuwe normen ontstonden in de uitbreidingsprocedures op het gebied van corruptiebestrijding.⁵² Er zijn meerdere verklaringen aan te dragen waarom de uitbreidingsprocedures aan verandering onderhevig waren tijdens de vijfde uitbreidingsronde. Deze constante aanpassing wordt volgens Grabbe en Veebel veroorzaakt door het feit dat uitbreiding een zeer gepolitiseerd proces is.⁵³ Dit is vooral het geval vanaf de zijde van de Europese Unie en dan met name de lidstaten.⁵⁴ Met de vijfde uitbreiding moesten verscheidene lidstaten overtuigd worden dat de uitbreiding de Unie niet voor grote problemen zou plaatsen. Aangezien de angst bestond dat het fragile politieke en economische karakter van de toetredende landen de gehele Unie na toetreding zou kunnen schaden. Het stellen van striktere eisen middels de Kopenhagen criteria moest ervoor zorgen dat alle lidstaten zouden instemmen met toetreding.⁵⁵ Deze redenatie van Grabbe zou in lijn kunnen worden geplaatst met theorieën over norm opkomst die sterk de nadruk op agency leggen en de vraagzijde om nieuwe normen bendrukken. De vijfde uitbreidingsronde kan worden gezien als een moment waarop de lidstaten of Commissie zelf op zoek gingen naar nieuwe normen.

Neo-functionalistische verklaringen zullen stellen dat het opstellen van de Kopenhagen criteria een proces in gang zette, dat de lidstaten zelf nog niet konden overzien. Het uitwerken van de Kopenhagen criteria zou tot *spillovers* leiden en onvoorziene consequenties hebben voor de uitbreidingsprocedures. In het derde deel van het onderzoek zal onderzocht worden of de opkomende normen in het toetredingsbeleid ook onvoorziene *spillovers* veroorzaakten op andere beleidsterreinen. Daarnaast is de Unie zelf steeds in beweging door het aannemen van nieuwe wet- en regelgeving waardoor in de verscheidene toetredingsrondes de toetredende landen te maken kregen met een geheel andere Unie. Tijdens de vijfde uitbreidingsronde waren

⁵² Het idee dat uitbreiding de Europese identiteit niet alleen verwoord maar tevens veranderd wordt tevens aangetoond het werk van Sedelmeier. Zie; Ulrich Sedelmeier, EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation through Policy Practice, *European Forum Series* RSC No.13 (2003)

⁵³ H. Grabbe, European Union Conditionality and the “Acquis Communautaire”, *International Political Science Review*, vol. 23 no. 3 (2002) 252 en Viljar Veebel, Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation, *Studies of Transition States and Societies*, issue, 3.3 (2011) 5

⁵⁴ Brussels prepares for tough discussions, *BBC News*, 12 maart 1998
http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1998/eu_enlargement/61754.stm (27 mei 2015)

⁵⁵ Agenda 2000 101 *Het binnen halen van fraude en corruptie wordt als een probleem gezien door de Commissie en lidstaten.*

de lidstaten het er over eens dat de Unie zelf moest veranderen wilde de uitbreiding een succes worden. Dit hield in dat de toetredende landen te maken kregen met een Unie die zelf in de steigers stond. De toetredingseisen en procedures moesten daardoor steeds worden “geactualiseerd” om aan de nieuwe situatie te voldoen. Smith stelt dat aanscherping en verandering van de procedures nodig was om veranderingen in de toetredende landen af te dwingen.⁵⁶ In het geval van de Kopenhagen criteria is het door hun alomvattendheid problematisch om vast te stellen of toetredende landen aan de criteria voldeden. Aanpassing van de procedures en aanscherping van de criteria op beleidsniveau zou het mogelijk moeten maken voor de Commissie en lidstaten om vooruitgang te meten. In lijn met deze redenatie zal een nieuwe norm zich door intensief gebruik in de procedures steeds verder uitkristalliseren. Björkdahl stelt immers dat nieuwe normen ontstaan door het ontwikkelen van common practices.

De Europese instituties, en in dit geval met name de Commissie, kunnen in het uitbreidingsproces als individuele actoren met eigen logica worden beschouwd. Het is de Commissie geweest die de Kopenhagen Criteria heeft geconcretiseerd door haar centrale rol in de uitbreidingsprocedures. Hiermee schaarft dit onderzoek zich achter constructivisten als Barnett en Finnmore die internationale organisaties als autonome autoriteiten beschouwen.⁵⁷ In de uitbreidingsprocedures is het autonome karakter van de Commissie vooral te verklaren door de specifieke expertise en informatie die zij bezat in tegenstelling tot de toetredende landen en lidstaten. Daarnaast richt de Commissie zich meer dan de lidstaten op de normen en waarden van de internationale gemeenschap die ze vertegenwoordigt. Dit is immers waar de Commissie in zekere mate haar legitimiteit aan ontleent.⁵⁸ De centrale rol van de Commissie komt in dit hoofdstuk duidelijk naar voren.

Van politieke Kopenhagen criteria naar anti-corruptiebeleid.

De beleidsstrategie Agenda 2000 moest een visie schetsen op de grootste uitdagingen waar de Unie op dat moment voor stond. Deze beleidsstrategie werd in 1997 naar buiten gebracht door de Commissie in opdracht van de Europese Raad in Essen in 1994.⁵⁹ Ten eerste zette deze beleidsstrategie de interne hervormingen uiteen om de Unie klaar te stomen voor de instroom van nieuwe lidstaten. De beleidsstrategie moest er voor zorgen dat de Unie na uitbreiding goed zou blijven functioneren. Ten tweede werd uiteengezet hoe de uitbreidingsprocedures gestroomlijnd konden worden met deze interne hervormingen. Hierdoor zou het voor de

⁵⁶ K. Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe* (New York 2008)

⁵⁷ Michael N. Barnett, en M. Finnmore, ‘The politics, power, and pathologies of international organizations’, *International Organization*, vol. 53 issue 4, (1999) 707

⁵⁸ Michael N. Barnett, en M. Finnmore, ‘The politics, power, and pathologies of international organizations’ (1999) 703

⁵⁹ Europese Raad, *Essen 1994 Presidency conclusions*

toetredende landen en lidstaten duidelijker zijn wat toetreding tot de Unie zou inhouden en hoe dit in het breder perspectief van een veranderende Unie werd geplaatst. Ten derde bracht de Commissie in Agenda 2000 haar mening naar buiten over de aanvragen voor toetreding van de Midden en Oost Europese landen.⁶⁰ De beleidsstrategie is essentieel, omdat de Commissie voor het eerst invulling trachtte te geven aan de Kopenhagen criteria. De lidstaten hadden hier zelf nog geen enkele uitspraak over gedaan. Uit de onenigheid binnen de Commissie bleek echter dat de uitwerking politiek gevoelig lag.⁶¹ De Commissie stelde bij de evaluatie van de Kopenhagen criteria dat de politieke criteria op het gebied van “rule of law” als een criterium voor toetreding zeer breed en onhandelbaar waren.⁶² Dit kwam vooral omdat het volgens de Commissie voor het eerst niet alleen om concrete (economische) eisen ging maar dat toetredende landen Europese principes en normen moesten onderschrijven en in praktijk brengen.⁶³

Om inzicht te krijgen of een toetredend land aan deze normen en principes voldeed wilde de Commissie naar de alledaagse realiteit in de toetredende landen kijken. De Commissie wilde daarom onderzoeken hoe essentiële rechten in praktijk werden gehandhaafd, of democratische vrijheden constitutioneel voldoende verankerd waren en wat de rol van politieke partijen en de media was. Tevens wilde de Commissie evalueren hoe de toetredende landen er op dat moment voor stonden om daarmee een ijkpunt voor verdere evaluaties te creëren. Het is goed om op te merken dat op dit moment het woord corruptie nog niet werd genoemd met betrekking tot de toetredende landen. De Commissie stelde alleen dat in alle aspirant lidstaten “*flaws in the rule of law*” te vinden waren die moesten worden verbeterd.⁶⁴ De commissie schreef in 1998 een beleidsstrategie die ervoor moest zorgen dat de uitbreiding een succes zou worden maar corruptie werd ook hierin geen enkele keer genoemd in relatie tot Oostwaartse uitbreiding. Het is duidelijk dat de Commissie en lidstaten er voor kozen om de toetredende landen in een algemene strategie op een positieve manier te willen benaderen. In de mening die de Commissie gaf over de aanvraag tot lidmaatschap van Bulgarije en Roemenië stelde de Commissie wel dat de wijdverbreide corruptie een betere aanpak vereiste.⁶⁵ Dit is de eerste keer dat corruptie in relatie tot uitbreiding en de Kopenhagen criteria werd genoemd.

⁶⁰ Agenda 2000, voor online versies van Europese Commissie documenten heb ik gebruik gemaakt van de online archief op www.ec.europa.eu/historical_archives/

⁶¹ Peter de Graaf, Agenda 2000 bereidt EU voor op komst Oost-Europeanen, *de Volkskrant*, 15 juli 1997

⁶² Agenda 2000 39

⁶³ Agenda 2000 44

⁶⁴ Agenda 2000 40

⁶⁵ European Commission, *European Commission's opinion on Bulgaria's application for membership*, doc/97/11

Het hoge niveau van corruptie in Roemenië en Bulgarije werd op dat moment nog niet als een probleem ervaren door de lidstaten zelf. Klaus Kinkel de toenmalige Duitse minister van buitenlandse zaken sprak in Maart 1998 zijn toewijding uit aan Oostwaartse uitbreiding. Voor de Duitsers werd uitbreiding gezien in het licht van de Duitse Ostpolitik. Maar ook om sociaal economische redenen is de Duitse steun verklaarbaar. Frankrijk was bang dat door de uitbreiding het machtsevenwicht te veel richting Berlijn zou kantelen en dat Frankrijk daardoor macht zou moeten inleveren. Schimmelfennig stelt echter dat het voor Frankrijk onmogelijk was om zich openlijk tegen de sterke norm van uitbreiding uit te spreken. De Fransen kozen er daarom voor zich constructief op te stellen en de sprak de Franse premier Balladur zich tevens uit voor toetreding van Roemenië en Bulgarije.⁶⁶ Groot Brittannië is traditioneel een groot voorstander van uitbreiding. Volgens de Britse visie is verbreding namelijk de beste remedie voor verdieping. Tony Blair was de eerste politieke leider die zijn onvoorwaardelijke steun uitsprak voor de start van de toetredingsonderhandelingen met Roemenië en Bulgarije.⁶⁷ De steun van Tony Blair ging zover dat hij zelfs de uitwerking van de politieke eisen door de Commissie in twijfel trok.⁶⁸ Blair stelde dat de economische eisen “ the only ticket in ” zijn, en dat de politieke voorwaarden zo vaag waren dat ze naar zijn mening geen doorslaggevende rol konden spelen.

“It is not obvious what much of this really means; concepts such as democracy or the rule of law or market forces are notoriously vague. And neither is there any sense of which matters most.”⁶⁹

De lidstaten kozen er op dat moment nog niet voor om de normen in de Kopenhagen criteria te gebruiken in hun publieke verklaringen. De lidstaten gebruikten de normen ook niet instrumenteel aangezien deze niet in lijn waren met hun belangen. Tony Blair viel de normen wel af. Wellicht omdat hij inzag dat de normen in de Kopenhagen criteria op langer termijn tot diepere Europese integratie leidde of uitbreiding konden vertragen. Er zijn meerdere redenen aan te dragen voor deze “stilte” vanuit de lidstaten na het instellen van de Kopenhagen criteria. Het kan zijn dat de lidstaten wilden afwachten hoe de Commissie invulling zou gaan geven aan de Kopenhagen criteria in de daadwerkelijke procedures. Ten tweede kan het erop wijzen dat de normen nog niet sterk genoeg of concreet genoeg waren voor instrumenteel gebruik om bijvoorbeeld het toetredingsproces te vertragen. Met zekerheid kan geconcludeerd worden dat de houding van de lidstaten afwachtend was en dat de Britten op dat moment nog niet veel heil zagen in de politieke voorwaarden voor toetreding. De norm was op dat moment eveneens nog

⁶⁶ A. Endow, *France, Germany and the European Union: Maastricht and After* (Delhi 2005) 80

⁶⁷ Speech van de Britse minister president Tony Blair in Sofia (17 mei 1999) in Ian Ward, *The Culture of Enlargement*, *Columbia Journal of International Law* vol. 199 (2006)

⁶⁸ Ian Ward, *The Culture of Enlargement in Columbia Journal of International Law* (Vol. 199 2006) 203

⁶⁹ Speech van de Britse minister president Tony Blair in Sofia (17 mei 1999)

niet sterk genoeg om de Britten er van te weerhouden openlijk vraagtekens te zetten bij de uitwerking van de Kopenhagen criteria in Agenda 2000. De Commissie was duidelijk aan zet.

In Maart 1998 werden de Kopenhagen criteria door de Commissie verder toegelicht. Op dat moment startten de formele toetredingsprocedures van Tsjechië, Cyprus, Estland, Hongarije, Polen en Slovenië. Na de onderhandelingen in Brussel werden door de Commissie de eerste Toetredingspartnerschappen uitgebracht. Met Agenda 2000 werd de versterkte toetredingsstrategie uiteengezet. Alle documenten werden voortaan samengebracht in één toetredingspartnerschap, waardoor alle afspraken die de Unie met een toetredend land maakte en de strategie voor toetreding in een enkel document werd uiteengezet. Alle financiële steun die de Unie voortaan aan een toetredend land zou geven, zou voortaan op basis van dit enkele document worden toegekend.⁷⁰ Deze partnerschappen zijn interessant aangezien ze aantonen dat de politieke eisen voor toetreding een essentieel onderdeel waren geworden van de toetredingseisen. De commissie had op dit moment een aanzienlijke vrijheid om de Kopenhagen criteria zelf in te vullen. Ten eerste omdat de lidstaten zelf terughoudend waren geweest over de daadwerkelijke invulling. Ten tweede omdat de Kopenhagen criteria binnen het Acquis alleen konden vallen onder hoofdstuk 24, Justitiële en Interne zaken en als onderdeel van de derde pijler lag dit hoofdstuk nog grotendeels onder de competentie van de lidstaten zelf. De samenwerking in Europa stond op dit moment nog in de kinderschoenen. Dit betekende ook dat Europees beleid op dit terrein een noviteit was en dat lidstaten zelf over weinig expertise beschikten. Bovendien stelde de Commissie dat de Kopenhagen criteria veel breder waren dan het Acquis en daarmee gaf het zichzelf des te meer vrijheid.

Het eerste toetredingspartnerschap met Roemenië werd in maart 1998 getekend.⁷¹ Dit is het eerste moment waarop de strijd tegen corruptie als doelstelling voor Roemenië werd genoemd onder hoofdstuk 24 van het Acquis. Ook zien we corruptie als speerpunt verschijnen in de andere partnerschappen.⁷² In 1999 werd het partnerschap van Roemenië binnen de nieuwe lijnen van Agenda 2000 gegoten en werd direct de stand van zaken geëvalueerd aan de hand van het partnerschap uit 1998.⁷³ Op dat moment werden de doelstellingen voor de strijd tegen corruptie in Roemenië verder uitgewerkt. De Commissie was van mening dat er in Roemenië wetgeving moest komen om corruptie effectiever te voorkomen en te bestrijden en dat er daarnaast een onafhankelijk orgaan binnen de regering moest komen die de strijd tegen

⁷⁰ Op dat moment was de financiële ondersteuning nog onderverdeeld onder ISPA, PHARE en SAPPARD.

⁷¹ Toetredingspartnerschap Roemenië maart 1998, In juli 1997 gaf de Commissie voor het eerst haar mening over de aanvraag voor lidmaatschap daar in ziet de Commissie corruptie als een duidelijk probleem. Zie 98/261/EC

⁷² We zien dat de strijd tegen corruptie vanaf dit moment in de meeste partnerschappen terugkomen. Zie AP van Hongarije van maart 1998, en AP's van Tsjechië, Polen, Slovenië en Estland uit 1999.

⁷³ Europese Commissie, *Toetredingspartnerschap Roemenië* (1998) 6-7

corruptie moest gaan reguleren.⁷⁴ Tevens werd Roemenië gevraagd anti-corruptie verdragen van de Raad en Europa en de OESO te ondertekenen en te ratificeren. Daarnaast gaf de Commissie aan dat de onduidelijke institutionele verantwoordelijkheden en afwezigheid van gespecialiseerde lichamen de voortgang hinderden.⁷⁵ Bovendien moest het begrip corruptie beter worden gedefinieerd in het handboek van strafrecht en moest er een ambtenarenwet worden opgesteld die corruptie strafbaar stelde. Tenslotte constateerde de Commissie dat Roemenië op dat moment het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven nog niet had ondertekend.⁷⁶ Ondanks al deze specifieke aanbevelingen stelt de Commissie in de voortgangsrapporten van oktober 1998 en november 1999 dat Roemenië aan de Kopenhagen criteria voldeed en bleef voldoen. Wel gaf de Commissie aan dat er in de strijd tegen corruptie nog veel gedaan moest worden. Zo stelde de Commissie in 1998; *“Overall, the legal basis for the fight against corruption remains incomplete.”* En vervolgens in 1999 *“areas which still need attention include the fight against corruption, where institutional responsibilities and functions should be consolidated.”*⁷⁷

In het toetredingspartnerschap van Bulgarije werd bepaald dat Bulgarije een nationale strategie diende op te stellen ter bestrijding van corruptie en om deze op middellange termijn diende te implementeren.⁷⁸ Daarnaast uitte de Commissie haar zorgen over de wijdverspreide corruptie in het dagelijks leven van de Bulgaarse burgers. Gemeenten, douane, universiteiten, politie, belastingdienst, rechtbanken en medische diensten waren volgens de Commissie het gevoeligst voor corruptie.⁷⁹ De Commissie zag voortgang met het opzetten van de anti-corruptiestrategie, het verbeteren van wetgeving en het ondertekenen van internationale verdragen. Daarnaast was de Commissie tevreden over het feit dat Bulgarije zich wilde aansluiten bij GRECO.⁸⁰ De Commissie was echter van mening dat er nog veel werk verzet moest worden. De financiering van politieke partijen moest transparanter. Er moest betere wetgeving op het gebied van publieke aanbestedingen komen. De aansprakelijkheid van een minister voor zijn ministerie moest beter worden verankerd. Tevens moest er betere interne en externe controle komen op het ambtenaren apparaat en gerechtelijke macht. Ten slotte moest de private sector transparanter worden en moest er een betere controle komen op de sector door de gerechtelijke

⁷⁴ Een centraal anti-corruptie orgaan zoals de Commissie die graag ziet is in veel lidstaten zoals onder andere Nederland op dit moment niet aanwezig.

⁷⁵ Voortgangsrapport Roemenië 1998, 10

⁷⁶Zie voor het verdrag <https://verdragenbank.overheid.nl/Treaty/Details/004283> (Geraadpleegd op 19 mei 2015)

⁷⁷ Voortgangsrapporten Roemenië 1998 en 1999

⁷⁸ Toetredingspartnerschap Bulgarije 1999, 7, 11

⁷⁹ Voortgangsrapport Bulgarije 1999, 13

⁸⁰ GRECO, Group of States Against Corruption, samenwerkingsverband van de Raad van Europa.

macht. Het oordeel van de commissie was dat, hoewel er een aarzelend begin was gemaakt door Bulgarije, er nog een lange weg te gaan was voordat corruptie effectief bestreden kon worden. Dit vereiste volgens de Commissie de bijzondere aandacht van Bulgarije.⁸¹ Het voortgangsrapport van 1998 stelde dat ook Bulgarije aan de Kopenhagen criteria voldeed maar; *“Particular attention needs to be paid to the fight against corruption and improving the functioning of the judicial system”*⁸²

Corruptie werd door de Commissie als een duidelijk probleem gezien in deze twee toetredende landen. Het is opmerkelijk dat beide landen volgens de Commissie aan de Kopenhagen criteria voldeden, maar dat corruptie werd genoemd als een omvangrijk en wijdverbreid probleem en een alledaagse werkelijkheid in de levens van de Bulgaarse en Roemeense burgers. De Commissie deed hiervoor legio aanbevelingen die het voldoen aan de anti-corruptienorm tot een omvangrijke onderneming maakte. Wetgeving diende aangepast en correct gebruikt te worden, Internationale verdragen moesten geratificeerd worden en constitutionele rollen moesten duidelijk gedefinieerd worden. Tevens moesten er nationale anti-corruptiestrategieën worden ontwikkeld en moest speciale aandacht komen voor zwakke sectoren zoals douane, politie, politieke partijen en publieke aanbestedingen.

Na de eerste evaluaties door de Commissie aan de hand van Agenda 2000 waren de lidstaten weer aan zet. Wat vonden zij van de invulling die de Commissie had gegeven aan de Kopenhagen criteria in de uitbreidingsprocedures? Op de Helsinki top in december 1999 gaven ze hier voor het eerst gezamenlijk woorden aan. De Europese Raad stelde dat nalevering van de Kopenhagen criteria vastgelegd in 1993 een voorwaarde bleef voor de opening van de toetredingsonderhandelingen.⁸³ De politieke wil om de formele toetredingsprocedures te starten leek echter een hogere prioriteit dan de naleving van de Kopenhagen criteria in de toetredende landen. Blair was van mening dat de Unie toestemming tot toetreding aan de Oost Europese landen verplicht was aangezien zij steun hadden geboden in het Kosovo conflict.⁸⁴ De politieke wil voor het starten van toetredingsprocedures stond op gespannen voet met de evaluaties van de Commissie. De strijd tegen corruptie viel namelijk in de voortgangsrapporten niet alleen onder hoofdstuk 24 maar eveneens onder de Kopenhagen criteria oftewel politieke voorwaarden voor toetreding. In de voortgangsrapporten kreeg de strijd tegen corruptie een belangrijke plaats onder de kop, *Democracy and Rule of Law*. De strijd tegen corruptie werd hiermee door de Commissie duidelijk gezien als een belangrijk onderdeel van de Kopenhagen

⁸¹ Voortgangsrapport Bulgarije 1999, 51, 69

⁸² Voortgangsrapport Bulgarije 1999, 16

⁸³ Helsinki top 10 & 11 december 1999 Presidents Conclusions, voor officiële publicaties van de Europese Raad is gebruik gemaakt van de online archieven op <http://www.consilium.europa.eu/nl/documents-publications/archives/>

⁸⁴ Persconferentie van de Britse minister president Tony Blair Kopenhagen 1999

criteria. In de voortgangsrapporten van Roemenië en Bulgarije in 1998 en 1999 stelde de Commissie dat de Roemenië en Bulgarije aan de Kopenhagen criteria bleven voldoen.⁸⁵ Vervolgens stelde de Commissie echter duidelijk dat de vooruitgang in de strijd tegen corruptie in beide landen onvoldoende was hiermee impliceerde de Commissie dat landen feitelijk niet aan de voorwaarden voldeden. De Commissie schreef zich hiermee in principe in een spagaat. Het lijkt er op dat de Kopenhagen Criteria de politieke wil van de lidstaten om de toetredingsonderhandelingen te starten niet konden stuiten.

In welk stadium verkeerde de anti-corruptienorm eind 1999? De politieke normen in de Kopenhagen criteria werden voor het eerst concreet verwoord door de Commissie in de toetredingspartnerschappen en in de reguliere voortgangsrapporten van 1998 en 1999. De Commissie stelde duidelijk dat corruptie een aantasting was van de rechtstaat en de Kopenhagen criteria. De Commissie was in dit proces echter een autonome actor en leek een andere logica te hanteren dan de lidstaten. De Commissie bleek in dit stadium van de toetredingsonderhandelingen de enige drager van de anti-corruptienorm en stelde in de voortgangsrapporten dat er nog veel werk aan de winkel was in de toetredende landen en met name in Roemenië en Bulgarije. Hier werden door de lidstaten echter nog geen politieke consequenties aan verbonden door de lidstaten aangezien de politieke wil voor het starten van de formele toetredingsprocedures haaks op deze norm stond. Groot-Brittannië was de enige lidstaat die publiekelijk vraagtekens bij de uitwerking van de Kopenhagen Criteria durfde te zetten. Dat dit mogelijk was geeft een indicatie over de zwakte van de norm ten tijde van de Helsinki top.

Vanwaar het grote zwijgen van de andere lidstaten over de uitwerking van de Kopenhagen criteria in de voortgangsrapporten en toetredingspartnerschappen door de Commissie? De zwakte van de norm was een reden, als de norm niet sterk genoeg is zal het instrumenteel gebruik niet erg effectief zijn. Ten tweede stelden voorstanders van het starten van de formele toetredingsonderhandelingen zoals Duitsland en Italië simpelweg dat de norm op dat moment hun nationale belangen niet dienden en hielden zich stil. Frankrijk, die zich in principe constructief opstelde, was alleen angstig om macht te verliezen door uitbreiding. Het constructief opstellen was juist een middel om meer invloed te krijgen op de institutionele veranderingen die voor uitbreiding afgerond moesten zijn aangezien deze houding zorgde voor een sterke Frans Duitse as. Het was daarmee niet in het Franse belang om de Kopenhagen criteria instrumenteel te gebruiken. Het is echter de vraag waarom tegenstanders van Oostwaartse uitbreiding de nieuwe normen op gebied van corruptiebestrijding niet gebruikten om toetreding te blokkeren of te vertragen. Spanje en Portugal konden als de grootste

⁸⁵ Voortgangsrapport Roemenië 1999

tegenstanders van oostwaartse uitbreiding worden gezien. Zij hadden het meest te verliezen aangezien zij als armere lidstaten de grootste netto ontvangers waren van Europees geld. De instroom van nieuwe armere lidstaten zou het geld richting het oosten laten stromen. Er zijn drie mogelijke verklaringen aan te dragen voor het zwijgen van deze twee lidstaten. De eerste verklaring is rationeel georiënteerd. Er kan gesteld worden dat Spanje en Portugal beseften dat ze de locomotief uitbreiding, rijdend op de brandstof van de grootste Europese lidstaten, simpelweg niet konden stoppen. Het aannemen van een constructievere houding zou hen uiteindelijk het meest opleveren. De twee andere verklaringen zijn normatief. De eerste verklaring wordt aangedragen door Schimmelfennig. Hij stelde dat uitbreiding zelf een sterke norm was waar tegenstanders als Spanje en Portugal zich moeilijk tegen uit konden spreken zonder aan geloofwaardigheid te verliezen.⁸⁶ De norm 'uitbreiding' is in deze verklaring vele malen krachtiger dan de anti-corruptienormen in de uitbreidingsprocedures. De tweede normatieve verklaring was dat Spanje en Portugal de uitgewerkte Kopenhagen criteria niet konden gebruiken vanwege hun eigen gebreken op het gebied van corruptiebestrijding. De door de toetredende landen vaak genoemde "double standards" zou duidelijk naar voren komen als lidstaten als Portugal en Spanje aan dezelfde politieke eisen zouden moeten voldoen. Het instrumenteel gebruik van de Kopenhagen criteria zou in dit geval niet mogelijk zijn aangezien Portugal en Spanje zelf niet aan de norm voldeden. Zou de Commissie deze twee lidstaten evalueren dan zou het waarschijnlijk wel met een aantal concrete aanbevelingen zijn gekomen.

De Kopenhagen criteria werden op dit moment alleen in al zijn algemeenheid en omvattendheid gedragen door de lidstaten. Zo stelde Schöder bij een bijeenkomst van de Raad van Europa dat de Unie geen enkel toetredend land korting zou geven op de politieke voorwaarden voor toetreding.⁸⁷ Het concreet worden van deze norm op het gebied van anti-corruptiebeleid werd door de lidstaten nog niet onderschreven. De concrete anti-corruptie werd alleen gedragen door de Commissie op dat moment. De uitwerking van de Commissie werd echter niet door de lidstaten publiekelijk afgevallen met uitzondering van Groot-Brittannië. De anti-corruptie norm bevond zich op dit moment tussen de eerste en tweede fase. De norm werd duidelijk verwoord door de Commissie en kwam voor in geschreven vorm voor de toetredingspartnerschappen en in de reguliere voortgangsrapporten. De uitgewerkte norm werd echter door de Europese Raad en afzonderlijke lidstaten nog niet duidelijk onderschreven in gesproken of geschreven taal. Van echte institutionalisering is nog geen sprake. De anti-corruptie norm komt wel voor in de toetredingspartnerschappen en evaluaties van de Commissie maar werd formeel nog niet onderschreven door de Europese Raad in documenten of verklaringen.

⁸⁶ Schimmelfennig, 77 *Hij rekent Portugal en Spanje tot de Brakeman die geen belang hadden bij uitbreiding. Ze waren volgens Schimmelfennig echter niet in staat om openlijk uitbreiding als norm af te vallen.*

⁸⁷ Speech van de Duitse Minister president Helmut Schröder tijdens een zitting van de Raad van Europa in 2000

In november 2000 bracht de Commissie de opvolger van Agenda 2000 uit in de vorm van het eerste *Enlargement Strategy Paper*. Er lijkt op dat moment niet veel veranderd. De Commissie gaf aan dat de Kopenhagen criteria de crux bleven in het uitbreidingsproces. Het stelde zelfs dat actualiteiten het belang van de criteria bewezen; *“Events have amply validated these criteria. The political stability in the Central and East European candidate countries is rooted in common European values - democracy, the rule of law, respect for human rights and the protection of minorities - and that is precisely why it is set to last.”*⁸⁸ Hoewel de Commissie bleef herhalen dat de toetredende landen aan de criteria voldeden, bleef corruptie een groot probleem in de toetredende landen. In Bulgarije vereiste het probleem meer politieke aandacht en een grotere politieke wil om tot verandering te komen. De Commissie stelde over Roemenië simpelweg dat er geen politieke wil was en dat er geen enkele vooruitgang was geboekt.⁸⁹ In december 2000 vond de Europese top in Nice plaats. De lidstaten hadden echter weinig aandacht voor deze problematiek aangezien de institutionele hervormingen van de Unie, welke noodzakelijk werden geacht voor toetreding, tot spanningen leidden tussen de lidstaten zelf. De lidstaten waren hierdoor meer naar binnen gericht dan dat zij bezig waren met de voortgang van de toetredende landen. In de *Presidents Conclusions* werd alleen gemeld dat de lidstaten hun voortdurende politieke wil voor uitbreiding bleven uitspreken en dat zij het differentiatie principe onderschreven om lidstaten op hun eigen voortgang te beoordelen.⁹⁰ Naar aanleiding van de top werd het verdrag van Nice getekend waarmee de grootste institutionele veranderingen met zicht op uitbreiding werden beklonken en de verwachting was dat de lidstaten hun blik hierna meer naar buiten zouden richten.

De voortgangsrapporten van Bulgarije en Roemenië van 2000 tonen nog dezelfde spagaat als die van de vorige jaren. Op de Europese top in Gotenburg bleek echter dat de lidstaten het differentiatie principe toepasten op Bulgarije en Roemenië door te stellen dat deze twee landen extra assistentie nodig hadden om aan de toetredingseisen te voldoen.⁹¹ In 2001 begonnen naast de Commissie ook de lidstaten het tekort aan vooruitgang in Roemenië en Bulgarije publiekelijk als problematisch te zien. De Raad bevestigde op de Europese top in Laken dat Roemenië en Bulgarije achterop begonnen te raken door aan te geven dat zij niet in aanmerking kwamen voor toetreding in 2004. Dit in tegenstelling tot de andere toetredende landen. Het is hierbij interessant om op te merken dat de voortgangsrapporten geen ander beeld gaven dan eerdere voortgangsrapporten. Beide landen voldeden aan de Kopenhagencriteria maar er was reden tot zorg over het systematische karakter van corruptie en het mede daardoor zwakke juridisch

⁸⁸ Enlargement Strategy Paper November 2000, 8

⁸⁹ Voortgangsrapport Bulgarije 2000

⁹⁰ Presidents Conclusions Nice top 10 November 2000

⁹¹ Presidents Conclusions Göteborg top 15- 16 juni

systeem.⁹² Wat echter nieuw was in de voortgangsrapporten van 2001 was dat de Commissie een sterk verband legde tussen het functioneren van het rechtssysteem, de Kopenhagen criteria, hoofdstuk 24 (*Justice & home affairs*) en de strijd tegen corruptie. Corruptie werd hierdoor als een probleem gezien dat alle delen van de toetredingseisen beïnvloedde. Het leek er op dat de Commissie anti-corruptienormen sterker wilde verbinden aan het Acquis en aan de Kopenhagen criteria om vooruitgang af te dwingen. In Laken werd dit door de lidstaten voor het eerst ondersteund door Roemenië en Bulgarije niet met de eerste groep te laten toetreden. De voortgangsrapporten van de Commissie leidden voor het eerst tot een politieke beslissing, de beslissing om tot differentiatie over te gaan hing er naar alle waarschijnlijkheid mee samen dat uitbreiding in de *Presidents Conclusions* voor het eerst als een onomkeerbaar proces werd vastgelegd.⁹³ Dit bood de voorstanders van uitbreiding de zekerheid dat Roemenië en Bulgarije uiteindelijk zouden toetreden. Hierdoor konden ze zich meer richten op de staat waarin deze landen zich bevonden op het moment dat ze zich bij de Unie zouden voegen. Daarnaast bood het stellen van de streefdatum 1 januari 2007 extra zekerheid. Op de top werd besloten dat er voor beide landen een concreet en duidelijk stappenplan moest komen. Dit stappenplan zou in samenwerking met Bulgarije, Roemenië en de Commissie gemaakt moeten worden.

Dit stappenplan werd in November 2002 door de Commissie uitgebracht. De Commissie stelde dat beide landen de gerechtelijke macht grondig moesten hervormen om een onafhankelijk gerecht te kunnen garanderen. Gerechtelijke procedures moesten transparanter worden en moesten worden vereenvoudigd. Daarnaast moest de werking van de gerechtelijke macht worden verbeterd door de professionaliteit, beroepsethiek en onafhankelijkheid van rechters, openbaar ministerie en juridisch specialisten te versterken.⁹⁴ De Commissie stelde in het voortgangsrapport dat hoewel er een nationaal plan voor de preventie van corruptie en een actieplan voor de bestrijding van corruptie waren opgesteld, corruptie wijd verspreid was. De genomen stappen van beide landen waren volgens de Commissie te zwak om corruptie op politiek vlak aan te pakken en met name met betrekking tot de financiering van politieke partijen. Daarnaast was het nationaal anti-corruptiebureau dat was opgezet onderbemand en kon het niet onafhankelijk genoeg opereren. Tenslotte bleef de Commissie hameren op het feit dat wetgeving en maatregelen pas effect zouden hebben als deze consequent werden nageleefd en dat was niet het geval.⁹⁵

De Commissie en Europese Raad zaten na het instellen van een streefdatum voor toetreding steeds meer op een lijn. Naast dat de Europese Raad haar blijvende steun bleef uit spreken voor

⁹² Voortgangsrapporten Roemenië en Bulgarije 2001 & 2000

⁹³ Presidents Conclusions Leaken top 14 en 15 december 2001

⁹⁴ Draaiboeken voor Roemenië en Bulgarije 13 november 2002, 27

⁹⁵ Voortgangsrapport Roemenië en Bulgarije 2003, 20

uitbreiding, werd de toon richting Bulgarije en Roemenië meer in lijn met de rapporten van de Commissie. De Raad stelde in 2003 dat; *“Bulgaria and Romania should continue their preparations energetically and make further progress on the ground, so that the accession negotiations can be brought to a successful conclusion [...] and the Accession Treaty can be signed as soon as possible in 2005.”* De Raad was net als de Commissie bezorgd over het achterblijven van zichtbare resultaten in de alledaagse werkelijkheid in beide landen. De Raad zag zich genoodzaakt om veiligheidsclausules op het gebied van *Justice and Home Affairs* aan te brengen. Dit was het beleidsterrein waar anti-corruptiebeleid mede onder viel. Bij een serieuze breuk van de politieke criteria voor toetreding behield de Commissie, met of zonder directe vraag van de lidstaten, zich het recht voor om op elk moment de onderhandelingen te staken. De onderhandelingen startte pas weer als er aan de eisen van de Commissie was voldaan. Deze maatregel kon bij grote en aanhoudende problemen, tot drie jaar na toetreding worden genomen. Het was tevens voor het eerst dat de Europese Raad zo specifiek inging op waar zij vooruitgang verwachtte. *“The European Union will continue to monitor closely Bulgaria's preparations and achievements, including the effective implementation of the commitments undertaken in all areas of the acquis and in particular Justice and Home Affairs.”*⁹⁶ De voortgangsrapporten gaven het beeld dat er voldoende wetgeving was en dat er eveneens voldoende was nagedacht over nationale strategieën. Daarnaast waren er organisaties opgezet met voldoende hulpmiddelen om corruptie aan te pakken. Waar het vooral aan ontbrak was de implementatie. Het bleek dat het voor Roemenië en Bulgarije lastig was om een cultuuromslag te maken en Europese normen en principes daadwerkelijk te internaliseren. De Commissie en Raad bleven daarom steken bij een hopeloos klinkende retoriek. De Raad vroeg de toetredende landen om een *concentrated, renewed of increased effort* in de strijd tegen corruptie. Hoewel de anti-corruptienormen door de Raad steeds krachtiger verwoord werden, was het duidelijk dat op dat moment deze normen nog niet door de toetredende landen werden gedragen. Het is interessant dat juist doordat de norm niet gedragen werd in de toetredende landen, de Raad wel steeds duidelijker achter de anti-corruptienorm ging staan.

Het woord corruptie werd echter door de Europese Raad niet in publieke verklaringen genoemd. De lidstaten leken ervoor te kiezen om deze verwoording aan de Commissie over te laten. Als de Raad de normen onderschreef is de vraag waarom onderhandelingen niet door de lidstaten werden opgeschort of vertraagd met behulp van de veiligheidsclausules? Een reden kan zijn dat de lidstaten aan de toetredingsdatum vast probeerden te houden om de druk op de ketel te houden en hervormingen af te dwingen. Daarnaast was publiekelijk uitgesproken dat toetreding een onomkeerbaar proces was en verdere vertraging zou dit in twijfel kunnen trekken. Hoe

⁹⁶ Presidents Conclusions Europese top 17 december 2004

onomkeerbaar uitbreiding was bleek in 2003. Chirac haalde toen hard uit naar de twee toetredende landen aangezien zij de Amerikaanse invasie in Irak hadden gesteund. Een invasie waar Frankrijk fel op tegen was. Chirac stelde dat beide landen een goede kans hadden gemist om hun mond dicht te houden en als ze hun lidmaatschap op de tocht wilden zetten, dit de beste manier was om dat te doen.⁹⁷ Hij kreeg direct felle kritiek van zijn Europese collega's die het hadden over ongefundeerde grootspraak van hun Franse collega. De tirade van Chirac gaf volgens analisten wel aan dat er binnen de Unie twijfels waren over het feit of beide landen wel klaar waren voor toetreding in 2007. De Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot was echter van mening dat een onderbreking van de onderhandelingen of het verleggen van de toetredingsdatum juist slecht zou zijn voor de Bulgaarse situatie.⁹⁸ De norm won in de eerste jaren van het millennium aan kracht doordat de Europese Raad duidelijker stelling nam naast de Commissie. De Raad ging zich meer met de voortgang van de toetredende landen bemoeien nadat de lidstaten het grotendeels eens waren geworden over de institutionele hervormingen. De norm werd tevens sterker geïnstitutionaliseerd in de uitbreidingsprocedures door middel van de veiligheidsclausules met betrekking op de Justice & Home Affairs. De lidstaten konden en wilden uitbreiding op dit moment echter niet verder vertragen. Uitbreiding was een onomkeerbaar proces en een zeer krachtige norm. Daarnaast zorgde het aanhouden van 2007 als toetredingsdatum ervoor dat de druk op de toetredende landen onverminderd bleef. Het is daarom interessant om te onderzoeken wat de ontwikkelingen waren na de toetreding van Roemenië en Bulgarije.

Coöperatie en Verificatie Mechanisme

In 2007 traden Roemenië en Bulgarije toe tot de Unie. Aangetoond is dat het proces uitbreiding sterker bleek dan de politieke normen in de uitbreidingsprocedures.⁹⁹ Rond het moment van toetreding zien we echter dat de anti-corruptienorm aan kracht aan het winnen was. Dit bleek mede door het feit dat de Commissie er in september 2006 voor koos om van de veiligheidsclausules gebruik te maken om voortgang van de politieke Kopenhagen criteria na toetreding te blijven monitoren. De voortgangsrapporten zetten namelijk vraagtekens bij de onomkeerbaarheid van de positieve ontwikkelingen. Het instellen van het mechanisme moest de positieve ontwikkelingen op het gebied van justitiële hervormingen en de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie waarborgen en monitoren. Het Coöperatie en Verificatie Mechanisme (CVM) zou aan de hand van ijkpunten (benchmarks) bepalen of aan de

⁹⁷ Persconferentie Franse president Jacques Chirac op 17 februari 2003

⁹⁸ Amerikaanse ambassadeur Roland Arnall in Den Haag meldt dat Ben Bot achter toetreding blijft staan en vertraging gevaarlijk kan zijn voor Bulgarije. Bron wikileaks https://wikileaks.org/plusd/cables/06THEHAGUE1185_a.html (Geraadpleegd 19 mei 2015)

⁹⁹ Schimmelfennig toont aan dat alleen op norm gebaseerde verklaring de vijfde uitbreidingsronde kan verklaren.

voorwaarden van de Commissie was voldaan. Roemenië diende de volgende twee benchmarks op het gebied van corruptiebestrijding te adresseren;¹⁰⁰

3. Building on progress already made, continue to conduct professional, non-partisan investigations into allegations of high-level corruption.

4. Take further measures to prevent and fight against corruption, in particular within the local government.

Bulgarije diende van de zes benchmarks de volgende twee benchmarks te halen op het gebied van corruptie bestrijding;¹⁰¹

4. Conduct and report on professional, non-partisan investigations into allegations of high-level corruption. Report on internal inspections of public institutions and on the publication of assets of high-level officials.

5. Take further measures to prevent and fight corruption, in particular at the borders and within local government.

De commissie kon sancties opleggen aan Roemenië en Bulgarije zolang ze niet aan de Europese norm voldeden. Concreet betekende het dat de Commissie bepaalde rechten die Bulgarije en Roemenië als lidstaten kregen tijdelijk kon opschorten.¹⁰² Daarnaast behield de Commissie het recht om de Europese geldkraan dicht te draaien. Dit is een maatregel waar voornamelijk Bulgarije mee te maken zou krijgen aangezien corruptie niet werd aangepakt.¹⁰³ De Commissie, als drager van de Europese normen, koos er voor de anti-corruptienorm na te leven en er politieke consequenties aan te verbinden. Een reactie van afzonderlijke lidstaten op het instellen van het mechanisme is geheel afwezig. Dit komt omdat op hetzelfde moment bekend gemaakt werd dat beide landen in 2007 zouden toetreden. Dit resulteerde enkel in nationale reacties in de vorm van felicitaties. Het is daarom lastig om na te gaan wat de lidstaten van deze maatregel van de Commissie vonden. Ze hebben het mechanisme echter niet tegengehouden. Wel bleek na toetreding van Bulgarije en Roemenië dat uitbreiding als norm niet meer zo krachtig bleek en lidstaten openlijk vraagtekens zette bij het proces. De Ben Bot stelde na de EU top in december 2007 dat de uitbreidingsprocedures aangepast moesten worden om strikter de hand te kunnen houden aan de criteria die de Unie aan de toetredende landen stelt. Lastige onderwerpen dienden eerder in het proces te worden geadresseerd.¹⁰⁴ Balkenende stelde dat de moeilijkste delen van de onderhandelingen, zoals hervormingen van bestuur en rechterlijke macht en bestrijding van corruptie, niet meer tot het laatst mochten blijven liggen. Kandidaatlanden kregen voortaan niet jaren voor toetreding een concrete datum te horen.¹⁰⁵ De 'big bang' van mei

¹⁰⁰ Commissie beslissing van 13 december 2006 het instellen van het cooperatie en verificatie mechanisme zie 2006/928/EC Anex

¹⁰¹ EC 2006/929/EC Anex

¹⁰² Begeleidende maatregelen in het kader van de toetreding van Bulgarije en Roemenië, EC MEMO/06/347 Brussel, 26 september 2006

¹⁰³ Elitsa Vucheva, Bulgaria loses €220 million in EU money, Euobserver.com, 24 november 2008, <https://euobserver.com/justice/27174> (10 april 2015)

¹⁰⁴ Pers conferentie Ben Bot op 18 december 2007

¹⁰⁵ Europa wordt strenger, *Algemeen Dagblad*, (16 December 2006)

2004 was slecht bevallen. Nederland vond dat het toetredingsproces duidelijk niet naar behoren had gefunctioneerd. De kritische houding van Nederland kan tevens verklaard worden doordat de publieke opinie zich tegen Europese Integratie had gekeerd. De Europese grondwet was in 2005 in een nationaal referendum van tafel was geveegd. Niet alleen in Nederland maar in de gehele Unie was de publieke opinie zich tegen verdere uitbreiding aan het keren.¹⁰⁶ De Franse minister van Buitenlandse Zaken, Philippe Douste-Blazy, stelde dat er een rem op uitbreiding diende te komen. Hij stelde dat er naar de publieke opinie geluisterd moest worden aangezien ook in Frankrijk de grondwet door een nationaal referendum strandde. De Oostenrijkse minister van Buitenlandse Zaken en voorzitter van de informele bijeenkomst in Salzburg stelde dat er met zicht op de uitbreiding naar de Westelijke uitbreiding vooral gekeken moest worden naar het absorptievermogen van de Unie om nieuwe leden aan te nemen.¹⁰⁷ Nederland, Frankrijk en Oostenrijk waren allemaal terughoudend waren om de Westelijke Balkan een kaartje tot de club te verschaffen. Ze gebruikten echter andere op norm gebaseerde argumenten om hun terughoudendheid te verdedigen. Frankrijk stelt dat het naar haar burgers diende te luisteren als zij zich tegen verdere uitbreiding uitspreken. Oostenrijk stelde dat de Unie niet onbestuurbaar moet worden door snelle opeenvolgbare uitbreidingen. Deze norm is duidelijk verwoord in de Europese verdragen waarin wordt gesproken over het absorptievermogen van de Unie. Nederland koos er echter voor om de relatief nieuwe norm te gebruiken om hun standpunt publiekelijk te verdedigen. De politieke criteria, waarbij ze expliciet de anti-corruptienormen gebruikten. Het kan zijn dat Nederlandse beleidsmakers deze norm daadwerkelijk onderschreven of dat ze deze norm alleen instrumenteel gebruikten. Het feit is echter dat de Nederlandse beleidsmakers van mening waren dat de norm op dat moment krachtig genoeg was om in publiekelijke verklaringen te gebruiken. De anti-corruptienorm was hiermee duidelijk in de tweede fase beland. Op dat moment werd de norm door de Commissie gedragen en door de Europese Raad en individuele lidstaten in norm gebaseerde argumentatie toegepast. Daarnaast werden overtredingen van de norm met sancties bestraft. Hoe werkte de norm door bij de toetreding van Kroatië?

Toetreding Kroatië en het ontstaan van Hoofdstuk 23

Na de toetreding van Bulgarije en Roemenië was Kroatië het 28^{ste} land en eerste Balkanland dat toetrad tot de Unie. Het land zou de toetredingsonderhandelingen in 2005 starten met een Europese Unie dat veel zag misgaan met de toetreding van Bulgarije en Roemenië. De Commissie noemde de vijfde uitbreidingsronde in het geheel als een groot succes. Het opzetten van het

¹⁰⁶ Jonathan Stearns and Matthias Wabl, *EU Says Bulgaria, Romania Must Go 'Last Mile' for 2007 Entry* (11 maart 2006) *Bloomberg*, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a5luIaUryNUw> (geraadpleegd 29 maart 2015)

¹⁰⁷ Minister van Buitenlandse Zaken Ursula Plassnik presenteert de resultaten van een informele bijeenkomst in Salzburg aan het Europese parlement, Straatsburg 16 maart 2006

Mechanisme voor Coöperatie en Verificatie toonde echter aan dat de transitie van Roemenië en Bulgarije moeizaam was verlopen. Daarnaast was de toetreding van Bulgarije en Roemenië door het mechanisme onvolledig. De geloofwaardigheid van het uitbreidingsbeleid stond op het spel. Eveneens had de publieke opinie zich tegen uitbreiding gekeerd.¹⁰⁸ Het is interessant om in dat licht de casus Kroatië te bestuderen aangezien de Lidstaten en de Europese instituties op dit moment de mogelijkheid hadden om het beleid aan te passen. Aanpassingen vragen om argumentatie en onderzocht kan worden of de anti-corruptienorm voorkomt in deze argumentatie. De centrale vraag in dit deel is hoe anti-corruptie normen verder doorwerkten in de uitbreidingsprocedures en eisen van Kroatië. We zullen de geheel eigen dynamiek van de toetreding van de Westelijke Balkan buiten beschouwing laten en ons in dit gedeelte slechts richten op de anti-corruptienorm in de toetredingseisen en de aanpassingen in de procedures die betrekking hebben op deze norm.¹⁰⁹

Op de Europese top in Feira in juni 2000 werd onder Frans voorzitterschap door de Europese Raad de politieke wil voor toetreding van de Westelijke Balkanlanden bevestigd. Het doel van de Unie was een zo volledig mogelijke integratie van de regio. De Raad zag daarom in alle Balkanlanden potentiële kandidaten voor lidmaatschap.¹¹⁰ Op de Thessaloníki Top in 2003 werd besloten tot het tekenen van een toetredingspartnerschap met Kroatië als onderdeel van de Thessaloníki Agenda.¹¹¹ In het vorige hoofdstuk lezen we dat de Europese Raad in de vijfde uitbreiding er voor koos om het woord corruptie niet te noemen in het begin van de vijfde uitbreidingsronde. De Raad liet er nu echter geen twijfel over bestaan dat het uitbannen van corruptie een van de hoogste prioriteiten was voor de Westelijke Balkanlanden;

*“Organised crime and corruption is a real obstacle to democratic stability, the rule of law, economic development and development of civil society in the region and is a source of grave concern to the EU.”*¹¹²

De Raad nam vanaf het begin van de Kroatische toetreding zelf de positie van normdrager in en ging hierdoor volledig in lijn met de Commissie staan. Daarnaast legde de Raad in deze enkele

¹⁰⁸ Viljar Veebel stelt dat door de veranderde politieke situatie de Kopenhagen criteria strenger werden toegepast op Kroatië. Dit is volgens haar een indicatie dat de normen instrumenteel werden toegepast. Het zou echter ook kunnen betekenen dat de normen aan kracht hadden gewonnen. Zie; Viljar Veebel, *Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation*, *Studies of Transition States and Societies*, issue, 3.3 (2011) 10, 21

¹⁰⁹ De regio had namelijk te maken met de nasleep van een burgeroorlog die op dat moment nog een diepe verdeeldheid tussen de Balkanlanden veroorzaakte. Zo eiste de Unie volledige medewerking met het Joegoslaviëtribunaal en de normalisatie van de relatie met de buurlanden.

¹¹⁰ Europese Top Santa Maria Da Feira 19 en 20 juni 2000

¹¹¹ Er werd een Europees perspectief geboden aan de Westelijke Balkanlanden en mogelijk volledige integratie in de Unie zie *Thessaloniki Agenda* 10369/03 zie documenten Eerste Kamer http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:91rWUdD6an0J:https://www.eerstekamer.nl/eu/documenten/thessaloniki_agenda_for_the/meta+%&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl (21 april 2015)

¹¹² EU Balkan top Thessaloniki, 21 June 2003

zin een verband met alle economische en politieke criteria voor toetreding. De veiligheidsclausules met betrekking tot ernstige aanhoudende inbreuken op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten, fundamentele vrijheden en de rechtsstaat werden ook op Kroatië toegepast.¹¹³ Opmerkelijk is dat de Raad er op hetzelfde moment niet voor koos zich in dezelfde toon uit te laten over Roemenië en Bulgarije. De Raad leek op een duidelijkere manier de onderhandelingen te willen starten. Daarnaast koos de Commissie ervoor om voortaan de lastige politieke vraagstukken aan het begin van de onderhandelingen aan te kaarten. Om meer nadruk te leggen op de politieke hervormingen koos de Commissie er voor om een nieuw hoofdstuk toe te voegen tot het toetredingsacquis, hoofdstuk 23 *Gerechtigde Macht en Fundamentele Rechten*. Daarnaast werd Hoofdstuk 24 omgedoopt tot *Recht, Vrijheid en Veiligheid*. Voortaan werden “rule of law” vraagstukken, de strijd tegen corruptie en de strijd tegen georganiseerde misdaad onder twee aparte hoofdstukken beoordeeld.¹¹⁴ De centrale rol die de anti-corruptiebeleid kreeg in het daadwerkelijke proces bleek uit het voortgangsrapport van Kroatië in 2005. Anti-corruptiebeleid werd in dit en de volgende rapporten aangehaald onder de Kopenhagen criteria als apart hoofdstuk, onder de economische criteria en onder de twee hoofdstukken van het Acquis. Tevens werden de financieringsmechanismen SAPHARD en ISPA vervangen door een nieuwe instrument, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). In het verleden werd er maar een klein gedeelte van het budget gereserveerd voor de politieke eisen en hoofdstuk 24. Onder IPA werd voor Kroatië echter 33 procent van de beschikbare fondsen gereserveerd voor het versterken van het bestuur en rechtstaat, juridische hervormingen, de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, het bevorderen van mensenrechten, het beschermen van mensenrechten en het ondersteunen van de civiele partners.¹¹⁵ Barroso, de voorzitter van de Commissie stelde in december 2006 dat als corruptie niet op een effectieve manier werd aangepakt door Kroatië, dit toetreding kon blokkeren.¹¹⁶ Een duidelijk verschil met Roemenië en Bulgarije. Analisten valt het op dat het frequente gebruik van het woord corruptie niet in lijn lag met de Kroatische realiteit. Het land is volgens indexen van Transparency International het minst corrupt onder alle Balkan landen en Roemenië en Bulgarije zijn in deze index bovendien corrupter. De Commissie en lidstaten kozen er dus voor een duidelijke boodschap af te geven.

De Raad kiest duidelijk positie als normdrager naast de Commissie. In het vorige hoofdstuk bleek Nederland zich tevens tot drager van de norm te rekenen. Tijdens de uitbreiding richting Kroatië zette Nederland deze lijn door. Nederland was van mening dat de Unie een les moest

¹¹³ Toetredingsstrategie 2004 (2004)657

¹¹⁴ Wolfgang Nozar, *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24* (August 2012)

¹¹⁵ Annual report on Financial Assistance for Enlargement Com(2011) 647

¹¹⁶ Andrew Rettman, Croatia 'corruption' could stall EU entry, Barroso warns, *Euobserver* 6 december 2006 <https://euobserver.com/foreign/23043> (4 februari 2015)

trekken uit de toetreding van Roemenië en Bulgarije. Een land kan alleen toetreden als de politieke hervormingen onomkeerbaar waren. Dit moest blijken uit versterkte monitoring door de Commissie. Daarnaast bleef Nederland hameren op een krachtige aanpak van Corruptie in Kroatië.¹¹⁷ Pas als deze aanpak succesvol zou zijn zou Kroatië kunnen toetreden. Duitsland was tijdens de vorige uitbreiding een groot voorstander voor snelle toetreding. Aan het begin van de onderhandelingen met Kroatië kon Schröder tevens tot een van de grootste voorstanders worden gerekend.¹¹⁸ Er vond echter een verandering plaats in de positie van Duitsland. Sinds de moeizame uitbreiding met Roemenië en Bulgarije was het Duitse electoraat kritischer geworden over verdere uitbreiding.¹¹⁹ De Duitse bevolking was vooral kritisch over de aanhoudende problemen op het gebied van corruptie en georganiseerde misdaad in Roemenië en Bulgarije. Merkel was daarom terughoudender richting uitbreiding dan Schröder. Merkel was van mening dat Kroatië pas kon toetreden als er aan alle Europese criteria was voldaan en dan in het bijzonder op het gebied van corruptiebestrijding.¹²⁰ Duitsland was hiermee de eerste grote lidstaat die zich uitsprak voor de anti-corruptie norm. De Fransen waren voorstander van verdere uitbreiding richting Kroatië zolang het land volledige medewerking verleende aan het Internationaal strafhof. Daarnaast moest er volgens Chirac rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de Unie.¹²¹ De Fransen wilden de link behouden tussen uitbreiding en institutionele hervorming. De Zweedse president Persson was echter een fel tegenstander van deze Franse zienswijze. Het absorptieprincipe waar de Fransen herhaaldelijk mee schermde als het ging om toetredingscriteria, ging de toetredende landen niets aan volgens Persson. De Unie zou alleen objectieve criteria moeten hanteren in het toetredingsproces. Hij stelde dat alleen het voldoen aan de Kopenhagen criteria moesten bepalen of een land kon toetreden tot de Unie.¹²²

In aanloop tot de toetreding van Kroatië zien we een interessante verschuiving. De Raad neemt naast de Commissie vanaf de start de positie van normdrager aan. Daarnaast zien we een steeds prominentere rol voor de normen in de procedures en eisen aanneemt. Er werd een extra hoofdstuk in het onderhandelingsacquis geplaatst en de monitoring werd aangescherpt. Daarnaast zien we een duidelijke verschuiving bij Duitsland die de anti-corruptienorm ging

¹¹⁷ Nederlandse Minister van buitenlandse zaken Maxime Verhagen tijdens een bezoek aan Zagreb op 6 oktober 2008

¹¹⁸ Croatia's membership bid fuels EU divisions (3 februari 2004) *Stratfor Global Intelligence* <https://www.stratfor.com/analysis/croatias-membership-bid-fuels-eu-divisions> (8 januari 2015)

¹¹⁹ Eurobarometer 71 – National Report – Executive Summary Germany, *European Commission* (2009) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_de_en_exec.pdf (12 januari 2015)

¹²⁰ Pries, Knut, *Germany declines to set date for Croatia's EU entry*, 5 February 2010, *Euobserver*, <http://waz.euobserver.com/?aid=29416> (12 januari 2015)

¹²¹ Sanader-Chirac Meeting Reaffirms Good Relations Between Croatia And France, *Turkish Weekly* (5 november 2005) <http://www.turkishweekly.net/news/21733/sanader-chirac-meeting-reaffirms-good-relations-between-croatia-and-france.html> (12 januari 2015) De steun van de Fransen wordt verder getypeerd door het aanbieden van een toponderhandelaar aan de Kroaten op de kosten van Frankrijk.

¹²² Teresac Kucher, Finnish presidency to support further EU enlargement, *Euobserver* (19 mei 2006) <https://euobserver.com/enlargement/21653> (13 januari 2015)

uitdragen op het moment dat het electoraat kritischer werd tegenover verdere uitbreiding. Daarnaast sprak Zweden zich uit voor de norm. De toetredingsonderhandelingen met Kroatië waren een duidelijk kantelpunt. Corruptienormen zijn op dit moment voor de lidstaten en de Raad en een legitieme normatieve argumentatie om het tempo van uitbreiding te bepalen.

Anti-corruptienorm en theorieën over normopkomst

Hoe past het ontstaan van deze norm tijdens de vijfde uitbreidingsronde binnen het kader van sociaal constructivistische theorieën over het ontstaan van normen? Bulgarije en Roemenië bleken de norm volgens de Commissie duidelijk niet te onderschrijven en de overdracht van de normen bleek dan ook geen succes. Het is in dit onderzoek echter interessant om te onderzoeken hoe de vijfde uitbreidingsronde de Europese normatieve context en lidstaten zelf veranderde. Finnemore en Sikkink spreken over drie fasen waarin een internationale norm ontstaat. In de eerste fase wordt norm door normentrepreneurs uitgedragen en proberen de normentrepreneurs de realiteit op een andere manier te benoemen, interpreteren of dramatiseren. Dit doen ze vanuit een organisatorisch platform. We zien in dit geval dat het de Commissie is die de Kopenhagen criteria verder uitwerkt en de anti-corruptienormen voor het eerst aandraagt tijdens de vijfde uitbreiding. In die zin kunnen we de Commissie zien als een organisatorisch platform van normentrepreneurs. Door de toetredingspartnerschappen en voortgangsrapporten gaan de lidstaten het toetredingsproces op een andere manier interpreteren waardoor uiteindelijk de Europese Raad en lidstaten de norm overnemen. De volgende fase sluit echter minder goed aan op hun verklaring. Finnemore en Sikkink's verklaring stelt dat tijdens de tweede fase een normcascade ontstaat waarin leidende actoren de andere actoren overtuigen de norm over te nemen. De leidende actoren zijn in dit geval de lidstaten. De lidstaten gezamenlijk in de Europese Raad spreken zich echter pas in een laat stadium uit voor de norm. Dit gebeurt op het moment dat de politieke veiligheidsclausules worden ingesteld en de interne institutionele hervormingen zijn uitonderhandeld. Is de Commissie naast de normentrepreneur dan eveneens een leidende actor? De Commissie is procesmatig inderdaad een leidende actor maar als het gaat om macht is de Commissie dat duidelijk niet. Het zijn de lidstaten die het tempo aangeven in het toetredingsproces tijdens de toetreding van Roemenië, Bulgarije en Kroatië. Dit is vooral te merken aan de spagaat die in de voortgangsrapporten te vinden is. De laatste fase is tevens lastig op deze casus te plaatsen. In de lidstaten heeft er over het algemeen nog geen norm internalisatie plaatsgevonden. Lidstaten kunnen op nationaal niveau voor een krachtig anti-corruptiebeleid zijn maar dat hoeft geenszins te betekenen dat deze norm een Europese dimensie zou moeten krijgen. Alleen Nederland, Duitsland en Zweden spreken zich in Europees verband uit voor de norm en dit kan zijn omdat ze de norm daadwerkelijk dragen of omdat zij de norm instrumenteel gebruiken. Als de Commissie als een

leidende actor kan worden gezien, kan worden gesteld dat zij de norm wel geïnternaliseerd hebben maar dat is evident als zij ook de normentrepreneur zijn. Daarnaast zouden de sociale en materiele prikkels dan komen vanuit de normentrepreneur en dat is niet in lijn met hun theorie. Kortom alleen de eerste fase van normopkomst lijkt stand te houden in de vijfde uitbreidingsronde.

Andere verklaringen gaan uit van een directe vraag van de actoren om een nieuwe norm of het aanbod van een nieuwe norm door intellectuelen. Het staat vast dat de vijfde uitbreidingsronde de lidstaten liet nadenken over wat “de club” was en waar zij voor stonden. De Kopenhagen criteria zijn opgesteld om de vijfde uitbreiding tot een succesvol eind te kunnen brengen en om twijfelende lidstaten ervan te overtuigen zich achter de Oostwaartse uitbreiding te scharen. De politieke normen verwoord in de Kopenhagen criteria, zijn daarmee ontstaan vanuit een concrete vraag vanuit de lidstaten door een nieuw ontstane situatie. De ontwikkeling van de specifieke anti-corruptienorm lijkt echter het werk van de Commissie en dit lijkt te duiden op een aanbod van nieuwe normen die op een later moment pas door de actoren werden overgenomen. Naar de herkomst van de aanbodkant is in dit onderzoek echter niet gekeken. Duidelijk is dat de Commissie de wijdverspreide corruptie in Roemenië en Bulgarije als probleem zag. De vraag is echter wanneer corruptie door de Commissie voor het eerst echt als probleem werd gezien en ook waar deze gedachte vandaan kwam. Dit is een interessant nieuw onderzoeksterrein. Onderzocht kan bijvoorbeeld worden of deze norm een nationale oorsprong heeft. Zoals een andere verklaring voor het ontstaan van internationale normen stelt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het een noordelijk exportproduct betreft, dit vereist echter verder onderzoek.

De vierde verklaring voor het ontstaan van normen is het ontstaan van common practices en het daarmee “dikker” worden van de context en bewegingsvrijheid van de actoren. In deze verklaring scheppen patronen verwachtingen voor toekomstig gedrag. De uitbreidingsstrategieën van de Commissie waren niet de plek waar anti-corruptienormen het eerst werden uitgewerkt. Het waren vooral de eerste voortgangsrapporten die de strijd tegen corruptie schaarde onder de politieke voorwaarden voor toetreding. De opeenvolgende rapporten werden steeds concreter over wat deze anti-corruptienorm volgens de Unie inhield. De opeenvolgende rapporten verdikte de context in de procedures. Dit resulteerde echter niet in het volledig overnemen van de norm door de toetredende landen. Was dit volgens de Commissie wel het geval dan had het Coöperatie en Verificatie mechanisme niet in werking hoeven treden. Deze contextualisering resulteerde echter wel in een precedent voor de volgende toetredingsronde. Dit resulteerde in aangescherpte procedures en eisen voor toetreding.

Daarnaast verdikte de context doordat een aantal lidstaten dat de norm actief gebruikte in normatieve argumentatie van nationale standpunten.

Het doorwerken van de anti-corruptie norm in het interne Europese beleid.

In het tweede deel van dit onderzoek is het ontstaan van de anti-corruptienorm in de uitbreidingsprocedures behandeld. Aangetoond is hoe deze norm aan kracht won en steeds breder gedragen werd en gebruikt in normatieve argumentatie. Uitbreiding ging echter steeds samen met institutionele hervormingen. In deel drie van dit onderzoek wordt onderzocht hoe de anti-corruptienorm doorwerkte in deze institutionele hervormingen van een *ever closer Union*. Deze doorwerking zal plaatsvinden aangezien de normen die ontstaan in de uitbreidingsprocedures onderdeel werden van de Europese context en doorwerking van de norm zal daarom niet tot een beleidsterrein beperkt blijven.¹²³ Omwille van de overzichtelijkheid zijn in dit onderzoek het in werkelijkheid diep verweven interne en externe anti-corruptiebeleid gescheiden. In dit hoofdstuk zal om die reden meerdere malen worden teruggegrepen naar het tweede deel van het onderzoek.

De Commissie zag het aannemen van het Stockholm Programma als het startpunt van het anti-corruptiebeleid binnen de Unie. Het Stockholm Programma kende zijn oorsprong echter in het verdrag van Amsterdam van 1997 dat het creëren van een Ruimte van Vrijheid, Gelijkheid en Recht een formele doelstelling van de Europese Unie maakte.¹²⁴ Daarom zullen in dit hoofdstuk ook de twee voorlopers van het Stockholm programma, het Tampere Programma en het Haagse Programma onderzocht worden. Deze programma's zetten vierjarige beleidsstrategieën uit om deze Europese ruimte te creëren. Het Tampere Programma werd opgevolgd door het Den Haag Programma in 2004 en het Stockholm Programma in 2010. Het anti-corruptiebeleid binnen de Unie bestaat op dat moment uit twee delen. De commissie legde ten eerste nadruk op het bestrijden van corruptie en fraude met Europese geld wat door de (aspirant) lidstaten werd uitgeven. Dit onderzoek zal zich echter richten op de bredere anti-corruptiestrategie van de Commissie en Europese Raad ter bestrijding van corruptie in de lidstaten zelf.

Het verdrag van Amsterdam onderschreef dat de Unie gegrondvest was op de beginselen van vrijheid, de rechtsstaat, democratie en eerbiediging van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden. Dit zijn de gezamenlijke beginselen die alle lidstaten gemeen hebben.¹²⁵ Om deze beginselen te borgen werd in het verdrag opgenomen dat een grove schending van deze beginselen door een lidstaat kon leiden tot disciplinaire maatregelen van de Commissie.¹²⁶ Door de ontwikkeling van een gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken wilde de Unie deze ruimte bevorderen. Het verdrag van

¹²³ Ulrich Sedelmeier, *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy*, 6

¹²⁴ Verdrag van Amsterdam 8

¹²⁵ Verdrag van Amsterdam Artikel F lid 1

¹²⁶ Verdrag van Amsterdam Artikel F

Amsterdam stelde dat de strijd tegen corruptie een onderdeel moest worden van deze samenwerking.¹²⁷ Dit was echter geen nieuwe notie, in 1995 vroeg het Europees Parlement de Commissie, de Raad en de lidstaten om corruptie in verschillende sectoren in Europa aan te pakken. Daarnaast was de strijd tegen corruptie een opkomend onderwerp binnen een aantal internationale organisaties zoals de Verenigde Naties, de G7 en de Raad van Europa. De Commissie was in 1997 van mening dat dit om een gecoördineerde aanpak van de lidstaten vroeg.¹²⁸ Het Tampere Programma van 1999 moest de strategie uiteenzetten voor de komende jaren.

Tampere Programma

Het Tampere Programma moest uitvoering geven aan het verdrag van Amsterdam en het Weense Actieplan. Het Weense Actieplan beschreef wat de Commissie precies bedoelde met het creëren van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en hoe zij daar invulling aan wilde geven. Deze ruimte zou alle waarden moeten behelzen waar de Europese moderne democratieën en rechtstaten voor staan. Het actieplan moest ervoor gaan zorgen dat Europese burgers optimaal van deze waarden zou kunnen profiteren.¹²⁹ Onder het begrip veiligheid stelde de Raad zich tot doel in het verdrag van Amsterdam;

“... het bestrijden van criminaliteit [...] georganiseerd of anderszins, [...] terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude...”¹³⁰

De lidstaten leken in het algemeen voor verdere samenwerking te zijn. Chirac en Jospin spraken zich in een gezamenlijke persconferentie uit voor het Tampere Programma. Chirac stelde dat Frankrijk de motor wilde worden achter de initiatieven. Hij was eveneens tevreden dat hij in staat was geweest om politieke en justitiële samenwerking en de strijd tegen georganiseerde misdaad in het Tampere programma te krijgen.¹³¹ Naast Frankrijk was Nederland een groot voorstander van verdere integratie en leek alle uiteindelijke conclusies van de Europese Raad te steunen.¹³² Schröder meende dat de Europese leiders het aan de Europese burgers verplicht

¹²⁷ Verdrag van Amsterdam Artikel K lid 1

¹²⁸ Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het beleid van de Unie te bestrijding van corruptie* COM(97) 192 final 1

¹²⁹ Europese Commissie, Weens Actieplan (1998) 1

¹³⁰ Verdrag van Amsterdam, 16

¹³¹ Gezamenlijke persconferentie gehouden door Jacques Chirac en Lionel Jospin (Tampere, 16 oktober 1999)

¹³² *Brief minister met de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 & Brief staatssecretaris met rapport 'De Staat van de Europese Unie: de Europese Agenda 1999-2000 vanuit Nederlands perspectief'* voor een online versie zie https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20000919/de_staat_van_de_europese_unie_27/document3/f=/w27407b1.pdf (12 januari 2015)

zouden zijn om tot een politieke overeenkomst te komen.¹³³ Schröder legde vooral nadruk op een beter gezamenlijk asielbeleid en sprak niet over de andere onderwerpen van de top.¹³⁴ Groot-Brittannië was voor betere samenwerking om de georganiseerde misdaad aan te kunnen pakken maar wilde in ieder geval haar nationale soevereiniteit op alle vlakken bewaken. Spanje nam een constructieve houding aan en zette samen met Italië in op extra financiële steun voor de opvang van illegale immigranten. Spanje was daarnaast een voorstander van het wederzijds erkennen van vonnissen tussen de lidstaten.¹³⁵ De Spaanse premier Aznar zag echter niets in harmonisatie van nationale wetgeving. De steun voor verdere samenwerking was breed maar de lidstaten waren verdeeld over op welke terreinen betere samenwerking wenselijk was. Dit is terug te vinden in de uiteindelijke maatregelen die door de Raad werden gepubliceerd. Op de top in Tampere werd een breed aantal maatregelen gepubliceerd die voor een betere samenwerking moesten gaan zorgen. Om corruptie en fraude beter te kunnen bestrijden onderstreepte de Raad in het Tampere programma dat er grotere overeenstemming moest komen tussen de rechtstelsels van de lidstaten.¹³⁶ Daarnaast dienden lidstaten elkaars gerechtelijke beslissingen en uitspraken te erkennen en moesten politie, justitie en andere bevoegde instellingen beter gaan samenwerken om deze vorm van criminaliteit beter aan te kunnen pakken. De Raad stelde vervolgens dat de ruimte van veiligheid gebaseerd moest zijn op transparantie en democratische controle. Om het vertrouwen van de burgers te blijven houden dienden de autoriteiten in de lidstaten gemeenschappelijke standaarden op het gebied van integriteit te creëren. Ten slotte diende de Unie gezamenlijk op te trekken met andere internationale partners, de Raad van Europa, de Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. De Commissie schreef in het actieplan de Europese Raad te steunen door gepast gebruik te maken van het nieuw verkregen initiatiefrecht om tot concrete beleidsvoorstellen te komen.¹³⁷

Waarom kwam juist op dat moment de nadruk te liggen op het creëren van een ruimte van vrijheid en recht? De Commissie legde een direct verband met de aanstaande uitbreiding. De Kopenhagen criteria waren in deze uitbreiding van speciaal belang voor de toetredende landen. Binnen de Unie was er echter op dit beleidsterrein weinig tot geen samenwerking. De Commissie

¹³³Markus Sperl, Migration Studies Unit Working Papers, 'When prime ministers replace policemen': An analysis of the adoption of European Council immigration and asylum JHA work programmes, *London School of Economics and Political Science* no. 2009/02 (2009)

¹³⁴ Statement by Gerhard Schröder following the Tampere European Council (16 October 1999) zie website CVCE, *knowing the past to build the future*,

http://www.cvce.eu/en/obj/statement_by_gerhard_schroder_following_the_tampere_european_council_16_october_1999-en-44c77e82-586b-43f9-a342-7b06a12d489f.html (18 december 2014)

¹³⁵ Diez Principios, Los Quince aprueban el calendario que fijará el desarrollo del espacio judicial europeo, *Diario el Mundo* (16 oktober 1999)

<http://www.elmundo.es/elmundo/1999/octubre/16/internacional/tampere.html> (16 januari 2015)

¹³⁶Tampere programma

¹³⁷Weens Actieplan 8

stelde dat de Unie het daarom aan de toetredende landen verplicht was om een gezamenlijk raamwerk op dit beleidsterrein neer te zetten.¹³⁸ De politieke Kopenhagen criteria bleken tevens hun uitwerking te krijgen binnen de Unie. De Commissie en Raad wilden er voor zorgen dat de toetredende landen daadwerkelijk toetreden tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Daarnaast begon de strijd tegen corruptie een onderdeel te worden van de internationale arena. De OESO, de Wereldhandelsorganisatie de Raad van Europa en de Verenigde Naties begonnen anti-corruptiebeleid op te zetten. Bovendien leek er vanaf nationaal niveau, een roep te zijn om een betere Europese samenwerking.¹³⁹

Het Tampere Programma was ambitieus aangezien de besluitvorming, onder de derde pijler, geheel in de handen van de lidstaten zelf lag. Hierdoor was het Tampere Programma een programma van goede bedoelingen dat alleen door sterke politieke wil van de lidstaten daadwerkelijk inhoud kon krijgen.¹⁴⁰ De lidstaten hadden uitgesproken dat ze het politieke programma de allerhoogste politieke prioriteit zouden geven. In de praktijk bleek echter dat zichtbare resultaten achterbleven. Het was namelijk moeilijk om tussen de lidstaten consensus te bereiken. Bij de evaluatie van het Tampere programma werd dit door de Commissie en het Europese Parlement dan ook als de voornaamste reden gezien, waarom het vijfjarige programma weinig resultaat had geboekt.¹⁴¹ Daarnaast werd het mede initiatiefrecht door de lidstaten gebruikt om nationale belangen te dienen in plaats van de doelen van het Tampere programma. De Commissie vroeg de Raad daarom om de Commissie een grotere rol te geven waardoor het beleid een dwingender karakter kon krijgen.¹⁴² Wat wel bereikt werd op het gebied van corruptiebestrijding was dat er door de Raad een Europees besluit werd genomen dat er voor moest zorgen dat corruptie van de private sector in de lidstaten beter aangepakt kon worden.¹⁴³ Daarnaast werd OLAF opgericht, het bureau dat corruptie binnen de Europese instituties en corruptie met Europees geld moest gaan aanpakken.

Hoewel de uiteindelijk behaalde resultaten gering waren kregen de Kopenhagen criteria door het Tampere programma wel een plek binnen het interne beleid van de Unie. De Commissie sprak zich in 2003 sterk uit voor de anti-corruptienorm; *the Commission's firm intention to*

¹³⁸ In 1997 stelt de Commissie al dat een aantal toetredende landen problemen hebben op het gebied van Corruptie. *On a Policy against Corruption* COM(97) 192 & *Towards an Area of Freedom, Security and Justice* COM(1998) 459

¹³⁹ *ibidem*

¹⁴⁰ *On a Policy against Corruption* COM(97) 192, 4

¹⁴¹ *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations* COM(2004) 401 final

¹⁴² Ucarer, Emek M. (2001) *Sidekick no more? The European Commission in Justice and Home Affairs, European Integration online Papers* no.5 (2001) 13

¹⁴³ *2003 Framework Decision on combating corruption in the private sector*, 2003/568/JHA, uit de voortgangsrapporten bleek echter dat nationale overdracht en implementatie van deze maatregel onvoldoende was.

*reduce corruption at all levels in a coherent way within the EU institutions, in EU Member States and outside the EU.*¹⁴⁴ Dit werd versterkt door het feit dat de Commissie justitiële en politieke zaken koppelde aan het uitbreidingsproces waarin het anti-corruptiebeleid zich in het nieuwe millennium snel ontwikkelde. In 1999 sprak alleen de Commissie zich in de uitbreidingsprocedures uit voor de norm. In 2003 nam de Raad echter ook de positie in als normdrager tijdens de toetreding van Kroatië. De vraag was dan ook of de Raad zich toen genoodzaakt zag het anti-corruptiebeleid binnen de Unie meer vorm te geven.

Van Tampere naar Stockholm

Het Haagse Programma dat onder Nederlands voorzitterschap werd uitgebracht volgde onder deze nieuwe omstandigheden het Tampere Programma op in 2005.¹⁴⁵ Door de aanslagen van 11 september 2001 was de nadruk sterk op terrorismebestrijding komen te liggen. In de uitbreidingsprocedures kreeg de anti-corruptienorm steeds meer vorm. Ook in publieke uitingen van de Raad en Commissie was de norm duidelijker aanwezig. Dit zien we echter niet terug in het interne beleid. De inconsequentie van de Raad kwam duidelijk naar voren in de Presidents conclusions van de Europese Top van november 2004;

*The Hague Programme deals with all aspects of policies relating to the area of freedom, security and justice, including their external dimension, notably fundamental rights and citizenship, asylum and migration, border management, integration, the fight against terrorism and organised crime, justice and police cooperation, and civil law, while a drugs strategy will be added in December 2004.*¹⁴⁶

In het Haagse programma zagen we geen *spillovers* of verdere doorwerking van de anti-corruptie norm in het interne beleid. Het Haagse Programma stelde alleen dat de Raad initiatieven op dit beleidsterrein verwelkomde en dat de link tussen corruptie en georganiseerde misdaad onderzocht moest worden. Corruptie werd in de uitbreidingsprocedures herhaaldelijk als een gevaar voor de Europese ruimte gezien maar de Raad durfde deze conclusie tijdens de top niet op zichzelf te betrekken. Een tweede meerjarenstrategie was geen vanzelfsprekendheid geweest. Het Tampere Programma had geen automatische opvolgingsclausule. Daarnaast waren veel doelstellingen van het Tampere Programma nog niet behaald en bracht de aankomende ratificatie van het Europees verdrag veel onzekerheid over het toekomstige beleid. Het Haags Programma was vooral een Nederlands initiatief en moest het stokpaardje worden van het Nederlands voorzitterschap. Het Haagse Programma werd dan ook niet door alle lidstaten warm verwelkomd en Nederland stuitte op veel weerstand. Nederland deed tijdens de

¹⁴⁴ On a comprehensive EU policy against corruption COM(2003) 317, 5

¹⁴⁵ COM 2005/C 53/01

¹⁴⁶ Presidents conclusions, Europese top Brussel 4 en 5 november, tekst verdikking zelf aangebracht.

onderhandelingen gewaagde voorstellen zoals het opzetten van een Europees openbaar ministerie en harmonisatie van het strafrecht.¹⁴⁷ Voorstellen die het uiteindelijke plan dan ook niet zouden halen. Nederland was duidelijk niet bang om gewaagde voorstellen te doen. Het is interessant dat juist Nederland, het land dat achter de anti-corruptienormen in de uitbreidingsprocedures stond, geen enkel voorstel deed met betrekking op de strijd tegen corruptie. Daarnaast kreeg het Haagse Programma door de Nederlandse invulling weinig aandacht. Nederland koos ervoor het uiteindelijke besluit door de ministeries van buitenlandse zaken te laten nemen in plaats van de regeringsleiders. Hierdoor is er weinig bekend over de standpunten van de verschillende lidstaten behalve dat Nederland op veel weerstand stuitte.¹⁴⁸

Hoewel de Raad in het Nederlandse plan geen nadruk legde op anti-corruptiebeleid bleef de Commissie de norm uitdragen. In de strategie tegen georganiseerde misdaad stelde de Commissie dat de georganiseerde misdaad door corruptie toegang kreeg tot de economie. De strijd tegen georganiseerde misdaad vereiste een integrale aanpak met inbegrip van strafrechtelijke maatregelen, versterking van de integriteit in het openbaar bestuur en Europees toezicht op nationaal anti-corruptiebeleid.¹⁴⁹ Dit was het eerste moment dat de Commissie, naast de lidstaten Roemenië en Bulgarije, de andere lidstaten wilde gaan beoordelen op hun nationale anti-corruptiebeleid. Een duidelijk ander standpunt dan de Commissie twee jaar eerder naar buiten bracht. In de evaluatie van anti-corruptiemaatregelen in 2003 stelde de Commissie dat evaluatie en monitoring van nationaal anti-corruptiebeleid niet tot haar takenpakket behoorde.¹⁵⁰ Ook wilde de commissie onderzoeken of er behoefte was aan gedragscodes inzake ethiek en integriteit voor overheidsambtenaren.¹⁵¹ In het actieplan stelde de Commissie ten slotte dat de Europese samenwerking tussen corruptiebestrijdingsinstanties moest verbeteren. Het is interessant om te zien dat hoewel de Raad in het Tampere Programma corruptiebestrijding alleen in de marge noemde, de Commissie het initiatief bleef nemen als normdrager. Vooruitgang was traag en de politieke wil bij de lidstaten afwezig. Toch bleef anti-corruptiebeleid door het werk van de Commissie een duidelijk onderdeel van het *justice & home affairs* discours. Het eerste voortgangsrapport op Europees en nationaal niveau verscheen in 2006 en werd jaarlijks opgevolgd.¹⁵² Het beeld wat deze voortgangsrapporten schetsten over de

¹⁴⁷ *Primes inter pares, de evaluatie van het Nederlands EU- voorzitterschap 2004 in IOB Evaluaties, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie* (no. 314 juli 2008) 126

¹⁴⁸ *Primes inter pares, de evaluatie van het Nederlands EU- voorzitterschap 2004 in IOB Evaluaties, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie* (no. 314 juli 2008)

¹⁴⁹ COM (2005) 232

¹⁵⁰ *De Commissie is van mening dat evaluatie rapporten van GRECO voldoende moeten zijn om nationale voortgang te meten. De Commissie is in 2005 echter van mening dat de specifieke aard van de Unie zich niet leent voor deze evaluaties. Evaluaties moeten voortaan "in house" door de Commissie worden gedaan. Zie COM (2003) 317 9*

¹⁵¹ COM (2005/C 198/01)

¹⁵² COM(2006) 333, COM(2007) 373, COM(2008) 373, COM(2009) 262

voortgang in de strijd tegen corruptie was over het algemeen niet positief. De nationale overdracht van het Europese actieplan was onvoldoende volgens de Commissie. De Commissie schrikte er tevens niet voor terug om in publieke uitingen de lidstaten te herinneren aan de doelstellingen die de lidstaten gezamenlijk hebben gemaakt.¹⁵³ Het thema leek voor de lidstaten op dat moment of niet belangrijk genoeg, of politiek te gevoelig.

Stockholm Programma

Hoewel de Commissie zich tijdens het Tampere programma bleef inzetten voor een krachtiger anti-corruptiebeleid leken de lidstaten niet welwillend. Het Haagse Programma was geen succes en anti-corruptienormen leken nauwelijks invulling te krijgen in het interne beleid van de Unie. Onder het Zweeds voorzitterschap zag vervolgens het Stockholmprogramma het licht.¹⁵⁴ Zweden wilde een nieuwe impuls geven aan het verwezenlijken van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht. De Zweedse minister van Justitie Beatrice Ask stelde dat het Stockholm Programma antwoord bood op een concrete vraag van Europese burgers.¹⁵⁵ Het Stockholm Programma leek op meer politieke steun van de lidstaten te kunnen rekenen dan het Haagse Programma. Door het gedeeld voorzitterschap samen met Frankrijk en Tsjechië kreeg het Programma automatisch meer steun.¹⁵⁶ De Fransen benadrukten dat het Tampere Programma en het Haagse Programma om consolidatie vroegen en dat in praktijk moest worden gebracht wat de lidstaten in eerdere programma's hadden verwoord.¹⁵⁷ Nederland verwelkomde het nieuwe programma. Nederland zag graag een logisch vervolg van het Haagse programma zodat de doelen van het Haagse programma overeind bleven.¹⁵⁸ De actualiteiten dreven de lidstaten om gezamenlijk oplossingen te zoeken voor immigratie en terrorisme vraagstukken. Ook het in werking treden van het verdrag van Lissabon gaf een impuls aan het beleid voor de komende jaren. Door het verdrag viel justitiële samenwerking in politieke en strafzaken voortaan onder de communautaire methode. Hierdoor werd de rol van de Commissie en het Europees parlement versterkt. De rol van de Commissie werd verder versterkt door het feit dat voortaan twee aparte DG's zich bezig zijn gegaan met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.¹⁵⁹

¹⁵³ Honor Mahony, Memberstates urged to share more intelligence, *Euobserver*, 16 maart 2004
<https://euobserver.com/justice/14805> (18 april 2015)

¹⁵⁴ Gedeeld voorzitterschap met Tsjechië en Frankrijk.

¹⁵⁵ "Why Europe needs a forceful Stockholm Programme" Speech bij College of Europe (Brugge 4 maart 2009)

¹⁵⁶ Ivan Langer, Tjechische minister van Binnenlandse Zaken en president van de JHA Raad "The views of the Czech Presidency on the content of a future programme" Speech bij College of Europe (Brugge 4 maart 2009)

¹⁵⁷ Christian DE CHARRIÈRE, *Prefect, Director of the Private Office of Minister Eric Besson, French Minister for Immigration, Integration, National identity and Solidarity development*, "A vision for a responsible and solidary Europe" Speech bij College of Europe (Brugge 4 maart 2009)

¹⁵⁸ 'Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)', *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie*, Casestudie 3 Evaluatie nr. 395 (1 juli 2014)

¹⁵⁹ DG Home affairs en Justice, Fundamental Rights and Citizenship, volgens EMEK M. Uçarer wordt de macht en bewegingsvrijheid van de Commissie bepaald door twee factoren. Ten eerste constitutionele factoren en ten

In het Stockholm Programma werd de Commissie gevraagd indicatoren te ontwikkelen om de strijd tegen corruptie te kunnen meten. Daarnaast vroeg de Raad de Commissie om een omvangrijk anti-corruptiebeleid op te zetten in samenwerking met GRECO en te onderzoeken of de Unie in zijn geheel kon toetreden tot GRECO. In 2011 publiceerde de Commissie dit anti-corruptiebeleid in een uitgebreid rapport.¹⁶⁰ In dit rapport stelde de Commissie dat er voldoende anti-corruptiewetgeving op Europees niveau aanwezig was en er voldoende internationale instrumenten aanwezig waren. De implementatie van deze wetgeving en het gebruik van de aanwezige instrumenten was echter onvoldoende op nationaal niveau.¹⁶¹ Dit werd volgens de Commissie veroorzaakt door een gebrek aan politieke wil in de lidstaten zelf. Om deze politieke wil te stimuleren werd vanaf 2013 tweejaarlijks een nieuw EU Anti-corruptierapport uitgebracht. Met dit Mechanisme zou de Commissie de strijd tegen corruptie op nationaal niveau monitoren. Het rapport moest een duidelijk beeld geven over de behaalde successen, zwakheden en politieke wil in elke lidstaat. De Commissie legde een duidelijke link van dit mechanisme met het Samenwerking en Verificatie Mechanisme voor Roemenië en Bulgarije.¹⁶² Het CMV was echter een ad hoc besluit met specifieke ijkpunten dat volgens de commissie niet voor dit doel gebruikt kon worden. Daarnaast wilde de Commissie dat de strijd tegen corruptie op alle relevante interne en externe beleidsterreinen werd versterkt. Zo moest de wetgeving rondom confiscatie van criminele tegoeden gemoderniseerd worden en moest er met OLAF worden samengewerkt om fraude met EU geld te bestrijden.¹⁶³ Extern moest corruptiebestrijding een belangrijkere plek krijgen in het Europese nabuurschapsbeleid en de uitbreidingsprocedures. De Commissie stelde dat de vijfde toetredingsronde het anti-corruptiebeleid binnen de Unie in een stroomversnelling had gebracht.¹⁶⁴ De Commissie wilde echter binnen de Unie met een maat gaan meten. Dat de Commissie soortgelijke instrumenten gebruikt in zowel het interne anti-corruptiebeleid als het externe anti-corruptiebeleid geeft kracht aan de argumentatie dat normen door beleidspraktijk op bepaalde wijze doorwerken in andere beleidsterreinen.¹⁶⁵

Het Anti-corruptierapport

Het Verdrag van Lissabon plaatste het anti-corruptiebeleid binnen de communautaire methode en het Stockholm Programma gaf de Commissie het politieke mandaat om de strijd tegen

tweede institutionele factoren. Beide factoren waren verbeterd op dit moment. Zie; Ucarer, Emek M. (2001) Sidekick no more? The European Commission in Justice and Home Affairs, *European Integration online Papers* no.5 (2001) 2

¹⁶⁰ COM(2010) 171 37

¹⁶¹ COM(2011) 308

¹⁶² COM(2011) 308 5

¹⁶³ OLAF, Europees Bureau voor fraudebestrijding. Houdt zich primair bezig met fraude in de EU instellingen zelf en fraude met Europees geld.

¹⁶⁴ COM(2011) 308 15

¹⁶⁵ Ulrich Sedelmeier, EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy, 16

corruptie binnen de lidstaten te meten.¹⁶⁶ Dit leidde tot monitoring van de lidstaten zelf. Schimmelfennig is van mening dat lidstaten binnen de normatieve context van de Unie hun reputatie trachten te beschermen en om die reden gedrag normatief beargumenteren. Gedrag dat niet normatief beargumenteerd kan worden zal de reputatie van een lidstaat schaden. Als uit het rapport blijkt dat bepaalde lidstaten niet genoeg doen om corruptie te bestrijden zal dit schadelijk zijn voor hun nationale reputatie. Als de Commissie spreekt over het stimuleren van politieke wil is dit precies hetzelfde als Schimmelfennig bedoelt met shaming, het schaden van de reputatie waardoor de lidstaten normatief gedrag moeten gaan vertonen. De index van Transparency International liet zien dat niet alleen de Oost Europese en Westelijke Balkanlanden te maken hebben met wijdverspreide corruptie. Ook "oude lidstaten" Italië, Portugal en Spanje komen in dit rapport naar voren als landen waarin de burgers corruptie als een wijdverspreid probleem zijn. De verwachting is dat deze landen hun reputatie trachten te beschermen.

Het eerste rapport zou uitgebracht worden in 2013 maar werd uitgesteld tot februari 2014. Het verantwoordelijke Commissie lid Cecilia Malmström stelde dat de uitstel van het rapport hoofdzakelijk werd veroorzaakt door de terughoudendheid van enkele lidstaten, die tegen het principe van "*naming and shaming*" waren.¹⁶⁷ In het rapport werden uit wens van deze lidstaten landen en personen dan ook niet met naam en toenaam genoemd. Daarnaast werden de landevaluaties los en alleen in eigen taal gepubliceerd. hoewel deze evaluaties het belangrijkste onderdeel waren van het rapport. Enkele lidstaten hadden de Commissie duidelijk onder druk gezet door hun eigen commissaris opdracht te geven het rapport af te zwakken.¹⁶⁸ Het rapport zou tevens de Europese instituties evalueren maar de Commissie was van mening dat zij moeilijk haar eigen controleur kon zijn. Daarnaast stond het Europees parlement niet welwillend tegenover dit plan.¹⁶⁹ Malmström deelde verdekt haar kritiek op dit afzwakken van het rapport en stelde dat het journalisten vrij was, met het rapport in handen, de lijntjes te verbinden met individuele lidstaten en personen.¹⁷⁰ Het afzwakken van het rapport leek echter een wanhoopsactie tegen een gevestigde norm.

¹⁶⁶ Raad van Europa's groep staten tegen corruptie

¹⁶⁷ Georgi Gotev, EU anti-corruption report stops short of 'naming and shaming'

EuroActive, EU News & policy debates, across languages 4 februari 2014

<http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/eu-anti-corruption-report-stops-short-naming-and-shaming-269797> (versie 7 oktober 2014)

¹⁶⁸ Valentina Pop, EU to monitor anti-corruption measures in member states, *Euobserver*, 6 jun 2011

<https://euobserver.com/justice/32444> (versie 7 oktober 2014)

¹⁶⁹ The dragon in the room, The European Union's inexplicable fear of exposing corruption, *The Economist* (26 april 2014)

¹⁷⁰ Commission's corruption report gets mixed reviews across EU, *EuroActive.com*, 25 maart 2014

<http://www.euractiv.com/justice/commission-corruption-report-get-news-533656> (versie 28 april 2015)

Dit bleek uit het feit dat niet voorkomen kon worden dat het rapport werd uitgebracht en wel degelijk valt op te maken om over welke landen wordt gesproken in het rapport. Als de Commissie meldt dat bepaalde lidstaten verdragen nog niet hebben ondertekend of geratificeerd is makkelijk na te gaan om welke landen dit gaat. Daarnaast meldt het rapport wel specifieke situaties in lidstaten zonder ze bij naam te noemen. "In one Member State, numerous cases of alleged illegal party funding at central or regional level were also linked to organised crime groups"¹⁷¹ het is duidelijk dat Italië hier wordt aangehaald zonder dat het vermeld wordt. Daarnaast werd in de landrapporten zelf en in de Euro Barometer duidelijk in welke lidstaten corruptie door de Commissie en burgers als een wijdverspreid probleem werd gezien. De Euro Barometer geeft aan dat de perceptie en daadwerkelijke blootstelling van corruptie in lidstaten als Zweden, Finland, Denemarken en Luxemburg het laagst was binnen de Unie en het hoogst in Kroatië, Tsjechië, Litouwen, Roemenië en Bulgarije. Ook "oude" lidstaten als Italië, Spanje, Griekenland en Portugal scoorden onder gemiddeld.¹⁷² Daarnaast bleek het uitbrengen van de landelijke rapporten in eigen taal slechts een tijdelijke rem en kwamen de samenvattingen uiteindelijk in andere talen beschikbaar.¹⁷³ Ten slotte kregen de nationale rapporten in de individuele landen veel aandacht waarin de ontbrekende lijntjes in het rapport inderdaad door de journalisten werden getrokken.¹⁷⁴ Monitoring van de lidstaten was hiermee een feit. De Commissie zette in de Unie identieke middelen in om voortgang te meten. Bij lidstaten heeft de

¹⁷¹ COM(2011) 308 19

¹⁷² COM(2014) 38 6

¹⁷³ European Commission memo, *Summaries of the national chapters from the EU Anti-Corruption Report* (3 februari 2014)

¹⁷⁴ Frankrijk; *Par Jean-Pierre Strobants, La corruption coûte 120 milliards d'euros à l'Europe, La monde*, 3 februari 2014 http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/02/03/la-corruption-coute-120-milliards-d-euros-a-l-europe_4358939_3234.html (versie 24 april 2015) & Cédric Cousseau, Eva Joly : "Vous pouvez lutter contre la corruption avec votre smartphone" *L'Obs Politique* 7 februari 2014, <http://tempsreel.nouvelobs.com/journees-d-athenes/20140207.OBS5582/eva-joly-vous-pouvez-lutter-contre-la-corruption-avec-votre-smartphone.html> (26 april 2015) & Jean-Marc Sylvestre, Corruption : l'Europe accuse de nouveau la France et elle a raison, *Atlantico*, 4 Februari 2014

<http://www.atlantico.fr/decryptage/corruption-europe-accuse-nouveau-france-et-elle-raison-971916.html> (27 april 2015)

Italië; di RQuotidiano, Corruzione, Ue all'Italia: "La vostra norma non basta. E stop leggi ad personam" *IlFattoQuotidiano.it* 3 februari 2014 <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/02/03/corruzione-ue-allitalia-la-vostra-legge-non-basta-e-stop-leggi-ad-personam/867310/> (25 april 2015)

Griekenland; μ : 120 . *Impresia* 4 februari 2014 <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26517&subid=2&pubid=113213293> (25 april 2015) &

<http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=563625> & μ : « » *tovima.gr* 3 februari 2014 <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22770&subid=2&pubid=63957936> (27 april 2015)

Bulgarije; a, , *Mediapool.bg*, 9 februari 2014 <http://www.mediapool.bg/ek-nyama-da-se-razgranichi-ot-komentara-che-tsvetan-vasilev-e-kreditor-na-peeovski-news217025.html> (28 april 2015)

Spanje; España y Grecia, los países donde más preocupa la corrupción, según la Comisión Europea, *RTVE.es*, 3 februari 2014 <http://www.rtve.es/noticias/20140203/primer-informe-corrupcion-comision-europea/869420.shtml> (28 april 2014) & Lucia Abbelan, Tres de cada cuatro europeos creen que la corrupción está generalizada, *El País*, 3 februari 2014

http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/03/actualidad/1391413278_783539.html (25 april 2015)

Commissie echter niet de macht om toetreding te blokkeren of vertragen zoals de Commissie dat wel heeft bij toetredende landen. De Europese Raad kan echter onder het verdrag van Lissabon een lidstaat sancties opleggen als het de grondwaarden van de Unie met voeten betreedt. De vraag is echter of de lidstaten een precedent willen scheppen met het risico dat zij op een later moment eveneens met sancties te maken kunnen krijgen. Het rapport toont wel aan dat nationale reacties niet uit konden blijven. Niet alleen van landen die het volgens het rapport goed deden, zoals Finland, maar ook van landen zoals Italië waar de corruptie wijdverspreid is. Zo reageerden de Finse Jyrki Katainen en de Italiaanse premier Enrico Letta positief op het rapport;

*We must defend our European values also when they are challenged from within. Failing to do so will undermine the Union's credibility. Not only in the eyes of the world but also in the eyes of our own citizens.*¹⁷⁵

*"I think Brussels is right to chastise countries, including Italy, on corruption and legality," "We will work on it and you will see elements presented over the next few days,"*¹⁷⁶

Hoewel de lidstaten zich enkel om instrumentele beweegredenen positief kunnen uitspreken kan dat niet voorkomen dat de norm daardoor aan kracht zal winnen. Het anti-corruptiebeleid is alleen te verklaren vanuit normatieve benaderingen aangezien het beleid zich ontwikkelt zonder directe steun van de lidstaten. Nationale belangen verklaren niet waarom dit beleid zich ontwikkelt. Neo-functionele spillovers kunnen verklaren waarom de Commissie start met het toepassen van de norm op het interne beleid van de Unie echter niet waarom er uiteindelijk een Anti-corruptierapport werd uitgebracht tegen de duidelijke wil van bepaalde lidstaten en zonder expliciete steun van andere lidstaten.

¹⁷⁵ Speech Finse remier Jyrki Katainen tijdens een seminar over de toekomst van het JHA beleid in Helsinki. Zie <http://statsradetskansli.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/en.jsp?oid=414739> (2 mei 2015)

¹⁷⁶ Letta says EC right to berate Italy on corruption, *lagazzettadelmezzogiorno.it*, 4 februari 2014 <http://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/english/letta-says-ec-right-to-berate-italy-on-corruption-no691385/> (28 april 2015)

Conclusie

Onderzocht is hoe een anti-corruptienorm opkwam tijdens de vijfde uitbreiding en hoe deze norm doorwerkte in het interne en externe anti-corruptiebeleid binnen de Unie. Het ontstaan van de anti-corruptienorm in de Unie kan in direct verband worden gebracht met de vijfde uitbreidingsronde. De lidstaten gingen met oog op de uitbreiding nadenken over de identiteit van de Europese club. Dit werd door de lidstaten noodzakelijk geacht, aangezien de toetredende landen deze identiteit nog niet deelden. De lidstaten beargumenteerden het tot stand komen van de Kopenhagencriteria als het verwoorden van een identiteit die zij door hun gezamenlijke geschiedenis reeds bezaten. De lidstaten grepen in hun motivering terug op eerdere uitbreidingen en Europese verdragen. Theorieën over normopkomst die een sterke nadruk leggen op de vraagzijde blijken het ontstaan van de Kopenhagen criteria te kunnen verklaren. Daarnaast is de opkomst van de norm in lijn met de theorieën van Björkdahl en Doty die beide stellen dat normen vanuit een bestaand normatief kader ontstaan. De vijfde uitbreiding zorgde voor een nieuwe situatie waarin nieuwe normen nodig waren. Deze nieuwe normen werden verbonden aan de reeds bestaande normatieve context.

De herkomst van de specifieke anti-corruptienorm blijkt lastiger te verklaren dan het ontstaan van de Kopenhagen criteria en vereist verder onderzoek. Dit onderzoek biedt echter wel handvatten voor verdere studie. De Commissie speelde een sleutelrol in het ontstaan van de anti-corruptienorm en het verbinden van de norm aan de Kopenhagen criteria. Waar de Commissie de norm zelf echter aan ontleende is niet duidelijk. Normtheorieën stellen dat een nationale norm naar internationaal niveau kan worden getild. Onderzocht zou kunnen worden of de anti-corruptienorm een exportproduct was van noordelijke lidstaten. Zij waren immers de enigen die zich voor de norm uitspraken in deze periode. Ook zien we de norm opkomen bij veel internationale organen in de jaren negentig. Dit zou er op kunnen wijzen dat de norm zijn oorsprong vond in de aanbodzijde van nieuwe normen. De norm zou in dit geval ontstaan bij specialisten en intellectuelen, oftewel normentrepreneurs. Dit lijkt een voor de hand liggende conclusie, aangezien in onderzoek blijkt dat er vanuit de actoren geen specifieke vraag was voor deze nieuwe norm.

De norm werkte door in het interne en externe beleid van de Unie. Extern in het toetredingsbeleid van de vijfde uitbreiding. De politieke Kopenhagen criteria veranderden de aard van de toetredingsprocedures. Naast de concrete technische en economische eisen werden Europese principes onderdeel van het eisenpakket. De Commissie verbond vervolgens in publieke uitingen de anti-corruptienorm met alle delen van de toetredingsprocedures, de politieke voorwaarden, de economische voorwaarden en het overnemen en implementeren van het Acquis Communautaire. Hierdoor won de norm aan kracht en werd het een essentieel en

integraal onderdeel van de toetredingsprocedures. De Europese Raad nam de norm pas in 2003 over in eigen publieke uitingen voor aanvang van de toetredingsonderhandelingen met Kroatië. Op dat moment stelde de Raad zich duidelijk op als drager van de norm, door de strijd tegen corruptie als een van de speerpunten in de toetredingsonderhandelingen te noemen. De wijziging van de positie van de Europese Raad in 2003 hangt samen met het feit dat het toetredingsproces van Bulgarije en Roemenië moeizaam verliep. Kroatië kreeg te maken met de geleerde lessen uit de moeizame vijfde uitbreiding. Dit had echter geen consequenties voor de toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2007, aangezien de consequenties voor verdere vertraging niet te overzien waren. De lidstaten hadden de toetredende landen verzekerd dat uitbreiding een omkeerbaar proces was en verdere vertraging zou dit in twijfel hebben getrokken, daarnaast waren de lidstaten bang dat verdere vertraging hervormingen in Roemenië en Bulgarije niet ten goede zouden komen. Op het moment dat de Raad zich uitsprak voor de norm in 2003 kozen de individuele lidstaten Nederland en Zweden er voor de anti-corruptienorm tevens te gebruiken. De norm werd door beide landen gebruikt in normatieve argumentatie om het proces uitbreiding te sturen. Het instellen van het Coöperatie en Verificatie Mechanisme in 2006 was het eerste moment dat de norm politieke consequenties kreeg. In 2006 was de norm in gesproken en geschreven taal onderdeel van het Europese discours. Daarnaast sprak de machtigste lidstaat Duitsland zich uit voor de norm. Eveneens had institutionalisering plaats gevonden in de uitbreidingsprocedures en was de sturende werking van de anti-corruptienorm zichtbaar aanwezig.

Het interne anti-corruptiebeleid kwam tot stand door het Tampere, Haagse en Stockholmprogramma. Het beleid is ontstaan zonder dat afzonderlijke lidstaten zich publiekelijk op enig moment hebben uitgesproken voor dit beleid. Het was wederom de Commissie die het anti-corruptiebeleid sterk verankerde in het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit deed de Commissie door het beleid te blijven noemen in relatie tot de politieke programma's en door met concrete beleidsvoorstellen te komen. Dit deed de Commissie zonder dat het anti-corruptiebeleid een duidelijke plek kreeg in de door de Raad uitgebrachte Tampere en Haagse programma's. Waarom was de Commissie succesvol in het agenderen van het interne anti-corruptiebeleid? Neo-functionaristen zoals Ernst B. Haas zullen stellen dat de Commissie een actor is met een eigen agenda en belangen, en dat de Commissie simpelweg haar eigen macht aan het vergroten was tijdens de opeenvolgende programma's. Het interne anti-corruptiebeleid zou in deze theorie een onbedoelde spillover zijn van het externe beleid. De spillover werd vervolgens door de Commissie voortgestuwd. De belangrijke rol en "mixed motives" van de Commissie worden hier niet ontkent. De grote mate van succes in het vormgeven van dit beleid is echter alleen te verklaren als de anti-corruptienorm in deze periode

aan kracht won, waardoor het niet mogelijk was voor lidstaten om zich hier openlijk tegen uit te spreken.

Het Anti-corruptie Rapport en de start van monitoring van alle lidstaten in 2013 kwam door de sterke norm tot stand ondanks grote weerstand van enkele lidstaten. De lidstaten konden zich openlijk niet uitspreken tegen normen die de kern waren geworden van het uitbreidingsbeleid en stevig waren verankerd in de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht. Het is lastig om vast te stellen in welke mate er in 2013 norminternalisatie heeft plaats gevonden. Mede doordat de lidstaten zich maar in geringe mate uitspraken voor de norm en omdat internalisatie twee niveaus kent. Norminternalisatie op nationaal niveau in de lidstaten en norminternalisatie op Europees niveau als onderdeel van de Europese identiteit. Dit onderzoek heeft zich niet bezig gehouden met het nationale niveau. Wel toont het onderzoek aan dat alleen noordelijke lidstaten de norm expliciet gebruikten. De norm is in deze landen naar alle waarschijnlijkheid een groter onderdeel van de nationale normatieve context dan landen die de norm niet gebruikten. Dat de lidstaten zich echter op Europees niveau niet openlijk durven uit te spreken tegen de norm toont aan dat de norm op Europees niveau wel in substantiële mate is geïnternaliseerd. Dit wordt bevestigd door het feit dat de norm in het interne beleid doorwerkte en tegenstanders de mond snoerde.

Als we teruggrijpen naar het bredere debat tussen intergouvernementalisten, neo-functionaristen en constructivisten biedt dit onderzoek interessante inzichten. Moravcsik stelt dat Europese integratie primair te verklaren is door economische motieven. Schimmelfennig toont echter aan dat de vijfde uitbreiding niet verklaard kan worden door rationalistische theorieën, maar alleen als de Unie als een internationale gemeenschap met gemeenschappelijke normen en waarden wordt gezien. Hij stelt dat de onderhandelingskracht van voorstanders van uitbreiding alleen versterkt kon worden door succesvollere normatieve argumentatie. Dit onderzoek toont daarnaast aan dat het ontstaan van het interne en externe anti-corruptiebeleid alleen door normatieve theorieën te verklaren is. Het externe anti-corruptiebeleid ontstond door de uitwerking van anti-corruptienormen door de Commissie. Het ontstaan van dit beleid had weinig te maken met rationale keuzes van lidstaten op dit beleidsterrein. Het blijkt de Commissie te zijn geweest die de uitwerking van de norm tot stand bracht zonder dat lidstaten hier direct om vroegen en betrokken bij waren. Het duurde tot eind 2003 dat de Europese Raad en individuele lidstaten zich publiekelijk achter het anti-corruptiebeleid in de uitbreidingsprocedures scharden tijdens het starten van de onderhandelingen met Kroatië. De bevindingen van dit onderzoek zijn in lijn met de theorie van Sedelmeier. Hij stelt dat het proces uitbreiding de identiteit van de Unie niet alleen blootlegt maar tevens verandert. Anti-

corruptienormen werden door de vijfde uitbreiding een belangrijk onderdeel van de Europese identiteit.

In dit onderzoek zijn sociaal-constructivistische theorieën gebruikt over het ontstaan van normen. Hoe verhoudt het ontstaan van de anti-corruptienorm zich tot deze sociaal-constructivistische theorieën? Finnemore en Sikkink spreken over die fasen waarin een norm ontstaat, norm emergence, norm cascade en norm internalization. De theorie is specifiek en biedt handvatten voor het onderzoeken van de opkomende anti-corruptienorm. Toch blijkt deze theorie lastig verenigbaar met de uitkomsten van dit onderzoek. De eerste fase, het moment waarop normentrepreneurs vanuit een organisatorisch kader de normatieve context anders interpreteren, biedt handvatten voor dit onderzoek en verder onderzoek. De Commissie kan als normentrepreneur worden gezien aangezien zij de norm aandroeg en onderdeel uitmaakte van de Europese context. Er kan verder onderzoek worden gedaan naar waar de Commissie de specifieke anti-corruptienorm zelf aan ontleende. Zijn er andere nationale of internationale normentrepreneurs aan te wijzen. Hierbij kan worden gestart met het onderzoeken van de link tussen het Europees beleid en organisaties die de Commissie zelf in haar beleid noemt zoals de Raad van Europa, de OESO, de VN en Wereldbank. In de tweede fase van de normcascade wordt de theorie van Finnemore en Sikkink echter onwerkbaar, aangezien de Commissie een dubbelrol verkrijgt als normentrepreneur en een leidende actor die middels argumentative persuasion de andere actoren overtuigt. De laatste fase van norminternalisatie is tevens lastig te gebruiken aangezien moeilijk na te gaan is of internalisatie op nationaal niveau bereikt is aangezien dit buiten het bereik van dit onderzoek valt. Eveneens blijkt uit deze casus dat er een duidelijk verschil moet worden gemaakt tussen internalisatie op nationaal niveau en Europees niveau.

Björkdahl stelt dat een norm nooit in een normatieve context ontstaat. Dit is tevens het geval met de anti-corruptie norm. Dit onderzoek toont bovendien aan dat de kracht van een norm mede wordt bepaald door het succes waarmee een norm aan de bestaande normatieve context wordt verbonden. De anti-corruptie norm werd een sterke norm juist, omdat het door de Commissie succesvol werd verbonden aan de Kopenhagen criteria en het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De vraag en aanbodzijden van nieuwe normen beiden beide gedeeltelijke verklaringen van de opkomst van de anti-corruptienorm. De Kopenhagencriteria lijken vanuit een concrete vraag van de lidstaten te zijn ontstaan maar de specifieke anti-corruptienorm lijkt echter vanuit de aanbodzijde verklaarbaar. Zoals eerder genoemd vereist deze verklaring echter verder onderzoek. Interessant is het om op te merken dat in deze casus geen enkele theorie duidelijk de boventoon voert en dat het theoretisch kader als geheel nodig is om de normopkomst te verklaren. Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat het theoretisch kader verdere toespitsing nodig heeft op de Europese casus. De invloedrijke rol van

de Commissie in het ontstaan van de anti-corruptienorm vraagt om een robuustere verbinding tussen sociaal constructivistische theorieën over normopkomst en neo-functionalistische theorieën die het autonome karakter van de Europese instituties benadrukken. Het werk van Checkel zou hiervoor als basis kunnen dienen.¹⁷⁷

Door March en Olsen worden verschillende bruggen onderscheiden tussen de logic of consequence en logic of appropriateness om te verklaren waarom actoren zich aan normen houden. De meer rationalistische verklaring stelt dat actoren in de hoofdzaak uitgaan van nationale belangen en in als bijzaak deze belangen verbinden aan geldende normen. Op basis van deze theorie kan gesteld worden dat de lidstaten het succes van uitbreiding en de institutionele hervormingen van de Unie als hoofdzaak aanmerkten en het anti-corruptiebeleid slechts als bijzaak. We zien immers dat de lidstaten zich meer op het anti-corruptiebeleid gingen richten nadat een datum voor toetreding was vastgesteld en de institutionele hervormingen grotendeels beklonken waren. Toch is deze verklaring niet te verenigen met de empirische realiteit. Deze logica houdt geen rekening met het feit dat normen zich ontwikkelen en van bijzaak kunnen uitgroeien naar hoofdzaak zoals we zien in de uitbreidingsprocedures. Een norm maakt een proces door en verschijnt niet miraculeus als geldende norm. Daarnaast gaat deze verklaring voorbij aan het feit dat geldende normen de bewegingsvrijheid van staten verkleinen en dat niet alle beleidskeuzes met succes kunnen worden verbonden aan geldende normen. De lidstaten konden zich bijvoorbeeld niet openlijk uitspreken tegen het ontstaan van het Europese Anti-corruptierapport en Europese monitoring.

Een tweede brug stelt dat de duidelijke logica de onduidelijke logica overheerst. Een specifieke norm heeft meer kans aan kracht te winnen als de nationale belangen niet duidelijk zijn. Deze logica is wel duidelijk toe te passen op de ontstaan van het externe anti-corruptiebeleid. De anti-corruptienorm werd door het gebruik in de toetredingspartnerschappen en evaluaties van de Commissie in korte tijd specifiek genoeg om toegespitste beleidsvoorstellen te doen aan de toetredende landen. De belangen van de lidstaten waren op dat moment onduidelijk aangezien zij wel achter de Kopenhagen criteria stonden maar eveneens het toetredingsproces niet wilden vertragen. Daarnaast werd de norm niet op de lidstaten zelf toegepast, hierdoor konden zij een afwachtende houding aannemen. Deze logica mist echter net als de vorige logica een verklaring voor het interne anti-corruptiebeleid. Het Anti-corruptie Rapport kwam tot stand terwijl een aantal lidstaten duidelijk tegen nationale monitoring waren. Op dat moment waren de nationale belangen en norm even duidelijk. Waarom kreeg het beleid op dat moment wel vorm? De

¹⁷⁷ J. T. Checkel, "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework.", *International Organization* (vol. 59 no. 4 2005)

verklaring ligt in de derde brug die stelt dat de normatieve context verdikt over tijd. In deze brug wordt om rationale redenen een norm aangedragen of samenwerking aangegaan. Door herhaaldelijk gebruik wordt de logic of appropriateness echter steeds belangrijker in het verklaren van het handelen van de actoren. Om nationale en Europese belangen te dienen kwamen de Kopenhagen criteria tot stand, maar door intensief gebruik van de anti-corruptienorm verdikte de normatieve context. Het ontstaan van het interne anti-corruptiebeleid kan vervolgens alleen worden verklaard vanuit de logic of appropriateness. Sociaal-constructivistische theorieën hebben het voor onderzoekers mogelijk gemaakt om de rol te onderzoeken die normen, waarden en identiteit in internationale context spelen. De diepe verwevenheid tussen de logic of consequence en appropriateness toont echter aan dat rationalistische verklaringen en sociaal-constructivistische verklaringen elkaar nodig blijven hebben om de empirische realiteit te kunnen verklaren.

Literatuurlijst

Boeken

- Calleo D. P., *Rethinking Europe's Future* (Princeton 2001)
- Collier P., *Bottom Billion* (Oxford 2007)
- Endow A. *France, Germany and the European Union: Maastricht and After* (Delhi 2005)
- Finnemore M., *National Interests in International Society*, (Ithaca 1996)
- Franck T.M., *The Power of Legitimacy among Nations* (New York 1990)
- Grabbe H., *EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe 1989-2004* (Palgrave Macmillan, 2006)
- Haas, E. B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57* (Stanford 1958)
- Hillion C. (ed) *EU Enlargement: a Legal Approach* (Oxford 2004)
- Jönsson K., *Translating Foreign Ideas into Domestic Practices*. (Lund 2001)
- Katzenstein P.J.(ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics* (New York 1996)
- Moravcsik A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London 1998)
- Smith K., *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe* (New York 1998)
- Volker Rittberger (ed.) *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies* (Manchester 2001)
- Wendt A. *Social Theory of International Politics* (Cambridge 1999)

Artikelen

- Barnett, M. N. en Finnemore, M., 'The politics, power, and pathologies of international organizations', *International Organization* (vol. 53 no. 4, 1999)
- Björkdahl A. *Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections in Cambridge Review of International Affairs* (Volume 15, Issue 1, 2002)
- Checkel J. T., Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe, *International Studies Quarterly* (vol. 43, no. 1, 1999)
- Checkel J. T., Why comply? Social learning and European identity change, *International Organization* (vol. 55, no. 3, 2001)
- Checkel J. T., "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework.", *International Organization* (vol. 59 no. 4 2005)
- Doty R., 'Apioria: a critical exploration of the agent-structure problematique in international relations theory', *European Journal of International Relations* (vol. 3 no. 3 1997)
- Fierke M. K. en Wiener A., Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement, *Journal of European Public Policy*, (vol. 6, no. 5, 1999)
- Finnemore M. Sikkink, K. *International Norm Dynamics and Political Change in International Organization* (vol. 52 no 4 1998)
- Florini A., The evolution of International Norms, *International Studies Quarterly*, (vol. 40 no. 3 1996)
- Grabbe H., *European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire" in International Political Science Review*, (Vol.23, No. 3, 2002)
- Gurowitz A., Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants and the Japanese State, *World Politics* (Vol. 51, No. 3 1999)

- Haas, E. B. International Integration: The European and the Universal Process, *International Organization*, (vol. 15, no. 03, 1961)
- Haas E. B. & Schmitter P. C. *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America* in *International Organization* (Vol. 18, No. 4 1964)
- Hasenclever A., Mayer P. en Rittberger V., Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes, *Mershon International Studies Review*, (vol. 40, no. 2 1996)
- Herrmann R. K. en Shannon V. P., Defending International Norms: The Role of Obligation, Material Interest, and Perception in Decision Making, *International Organization* (vol. 55, No. 3, 2001)
- Hillion C., The Copenhagen Criteria and their Progeny in C. Hillion (ed.) *EU Enlargement: a Legal Approach* (Oxford 2004)
- Hyde-Price A. "Normative" Power Europe: A Realist Critique", *Journal of European Public Policy* (vol. 13, no.2, 2006)
- Hyde-Price A. A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe', *International Affairs* (vol. 84, no. 1, 2008)
- Ikenberry G. en Kupchan C., Socialisation and Hegemonic Power, *International Organization*, (vol. 44, issue 3, 1990)
- Jepperson, R. L., A. Wendt en P. Katzenstein, Norms Identity and Culture in National Security, Katzenstein P., ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. (New York 1996)
- Johnston I. A., Treating International Institutions as Social Environments, *International Studies Quarterly* (Vol. 45, No. 4, 2001)
- Keohane R. O., The demand for international regimes, *International Organization*, (vol. 36, issue 2, 1982)
- Levy M. A., Young O. R. en Zurn M., The Study of International Regimes, *European Journal of International Relations* (vol. 1, no. 3, 1995)
- Manners I., Normative Power Europe: a Contradiction in Terms, *Journal of Common Market Studies* (Vol. 40 no. 2 2002)
- March J. G. & Olsen J. P, *The Institutional Dynamics of International Political Orders* in *International Organization* (vol. 52 no 4 1998)
- Neufield M., Interpretation and the "Science" of International Relations, *Review of International Studies* (vol. 19, no.5, 1993)
- Risse, The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change (Cambridge 1999)
- Schimmelfennig F. *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union* in *International Organization* (55, 1, 2001)
- Sandholtz W., 'Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht', *International Organization*, (vol. 47 no. 1 1993)
- Shannon V. S., Norms are What States make of Them: The Political Psychology of Norm Violation, *International Studies Quarterly*, (vol. 44, 2000)
- Sjusen H., "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy", *Journal of Common Market Studies* (vol. 40 issue 3 2002)
- Soldatos P. & Van der Sanden E. 'L'admission dans la Communauté Economique Européenne' (1968 CDE)
- Spruyt H., The End of ~Empire and the Westphalian System: The Normative of the Modern State Order, *Institutional Studies Review* (vol. 2 no. 2, 2000)
- Ucarer E. M., Sidekick no more? The European Commission in Justice and Home Affairs, *European Integration online Papers* no.5 (2001)
- Veebel V., Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation, *Studies of Transition States and Societies* (vol. 3, issue 3 2011)

- Ward I. The Culture of Enlargement in Columbia, *Journal of International Law* (Vol. 199 2006)
- Wolfgang N., *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24* (August 2012)