

De Griekse staatsgreep van 1967 en het ontstaan van rechtsstaattoezicht door de Europese Gemeenschap

Citation for published version (APA):

Janse, R. (2019). De Griekse staatsgreep van 1967 en het ontstaan van rechtsstaattoezicht door de Europese Gemeenschap. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 10(4), 306-326.

Document status and date:

Published: 01/11/2019

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

CC BY-ND

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04 Jul. 2022

Open Universiteit
www.ou.nl



De Griekse staatsgreep van 1967 en het ontstaan van rechtsstaattoezicht door de Europese Gemeenschap

R. JANSE*

* Open Universiteit. Dit artikel berust grotendeels op onderzoek in het Historisch Archief van de Europese Unie (HAEU) in Fiesole.

¹ Aukes 1984; Woodhouse 1985; European Commission of Human Rights, 'The Greek Case: Report of the Commission: Application No. 3321/67-Denmark v. Greece, Application No. 3322/67-Norway v. Greece, Application No. 3323/67-Sweden v. Greece, Application No. 3344/67-Netherlands v. Greece' (Strasbourg: The Commission, 1970).

² Met Europese Gemeenschap wordt bedoeld op de Europese Economische Gemeenschap (E.E.G.), de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (E.G.K.S) en Euratom. Bij de behandeling van bepalingen wordt steeds het E.E.G.-Verdrag bedoeld, tenzij anders vermeld.

³ *PbE.E.G.*, 1962. Hoewel de tekst van artikel 238 stelt dat een associatieverdrag gesloten wordt door de Raad krachtens een na raadpleging van de Vergadering met eenparigheid van stemmen genomen besluit, waren ook de afzonderlijke lidstaten verdragspartijen bij het Verdrag van Athene. De Gemeenschap was namelijk niet bevoegd om alle bepalingen volledig uit te voeren. Het Verdrag van Athene was daarmee een zogenaamd gemengd verdrag. Voor het

1. Inleiding

Op 21 april 1967 pleegde een groep officieren, voornamelijk kolonels, een snelle staatsgreep in Griekenland. De verkiezingen van 28 mei, die volgens de peilingen met ruime meerderheid zouden worden gewonnen door de centrumlinkse partij van Georgios Papandreou, werden geannuleerd. De staat van beleg werd afgekondigd. Een groot aantal politici werd aangehouden. De grondwet en burger- en politieke rechten werden opgeschort. Alle politieke organisaties werden ontbonden. Talloze dagbladen mochten niet meer verschijnen. Openbare en particuliere bijeenkomsten werden verboden. Duizenden burgers werden zonder vorm van proces in langdurig voorarrest gezet, anderen werden wegens hun politieke opvattingen veroordeeld door militaire rechtbanken. Op de eilanden Leros en Yaros werden interneringskampen ingericht voor politieke gevangenen.¹ Het nieuws van de militaire coup kwam hard aan bij de Europese Gemeenschap (voortaan: de Gemeenschap).² Zes jaar eerder, op 9 juli 1961, had Griekenland een associatieverdrag gesloten met de Gemeenschap en met haar lidstaten.³ Dit verdrag voorzag onder meer in een douaneunie maar had ook een politieke betekenis: de preambule en artikel 72 van het Verdrag van Athene gaven aan dat het verdrag tot doel had Griekenland voor te bereiden op volledig lidmaatschap. Kon zo'n 'verdrag tot latere toetreding' wel worden voortgezet met een land dat geen democratie meer was maar een rechtse dictatuur?⁴ De vraag was des te gevoeliger, omdat de Gemeenschap negatief had gereageerd op de verzoeken van Spanje en Portugal, beide in 1962, om ook zo'n 'association à la Communauté, susceptible d'arriver...à une intégration complète'.⁵ De Gemeenschap, luidde toen de boodschap, was een organisatie voor democratieën en bood geen onderdak aan de rechtse dictaturen van Franco en Salazar.⁶ De Griekse kwestie was dus het spiegelbeeld van de Spaans-Portugese kwestie. Zou de Gemeenschap een consequente lijn volgen? 'La

situation en Grèce', zei Jean Rey, de President van de Europese Commissie, enkele weken na de staatsgreep tijdens een vergadering met de Raad van Ministers, 'pose à la Communauté un problème politique et un problème de conscience'.⁷

Hoe de zaak afliep, is bekend. Het associatieverdrag kwam 'op ijs' te liggen en kon pas weer ontdooid worden nadat de democratie in ere was hersteld.⁸ Daarmee herbevestigde de Gemeenschap dat een democratisch staatsbestel voorwaarde is voor een associatieverdrag met uitzicht op lidmaatschap.⁹ De Griekse kwestie heeft echter een diepere betekenis. In de vroege jaren 60 was weliswaar duidelijk geworden dat een democratisch bestel voorwaarde is voor lidmaatschap van de Gemeenschap, maar de precieze inhoud van de eisen aan het staatsbestel van (aspirant-)lidstaten was in het midden gebleven. Ging het om verkiezingen eens in de zoveel jaar of verwachtte de Gemeenschap meer? In dit artikel laat ik zien dat de Gemeenschap haar eisen aan de kwaliteit van het staatsbestel van aspirant-lidstaten verduidelijkte en aanscherpte in reactie op de Griekse kwestie. Bovendien nam de Gemeenschap in de Griekse kwestie voor het eerst het initiatief om de democratische en rechtsstatelijke kwaliteit van het constitutioneel bestel van een aspirant lidstaat aan een grondige analyse te onderwerpen. Ten slotte trof de Gemeenschap, behalve de al genoemde bevestiging van het associatieverdrag, financiële maatregelen in reactie op het eerste geval van *backsliding* waarmee zij ooit te maken heeft gehad – zij het niet van een volwaardig lid maar van een aspirant-lid en zij het dat de door het Griekse bewind gekozen methode niet quasi-rechtmatig was maar gewelddadig.¹⁰ Kortom, de betekenis van de Griekse kwestie is dat deze voor het eerst de ruwe contouren laat zien van de bevoegdheid tot rechtsstaattoezicht die pas sinds het Verdrag van Amsterdam gecodificeerd is in met name artikel 7 VEU en die sindsdien verder is ontwikkeld. De huidige inspanningen van de Unie om rechtsstaatverval in Hongarije en Polen te gaan, hebben een voorgeschiedenis in de jaren 60 van de vorige eeuw. Ik bespreek deze voorgeschiedenis op basis van bronnen uit het Historisch Archief van de Europese Unie die niet eerder voor het voetlicht zijn gebracht, in het bijzonder een commentaar van een commissie van het Europees Parlement op de Griekse grondwetsherziening van 1968.

2. Een mistig begin

De Europese Unie heeft de bevoegdheid toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van het constitutionele bestel in de lidstaten. Dit blijkt onder andere uit de artikelen 2 en 7 VEU, het EU-kader voor het versterken van de

ontstaan van gemengde verdragen, zie Phinnemore 1999.

4 Het associatieverdrag werd in kringen van het Europees Parlement vaak aangeduid als een 'verdrag tot latere toetreding'. Zie bijvoorbeeld

Commissie voor de Associatie met Griekenland, 1968, p. 2.

5 'Lettre de Fernando Castiella, Ministre des Affaires Etrangères d'Espagne à M. Couve de Murville, Président du Conseil des Ministres de la C.E.E.', le 9

arti- kelen

février 1962, *Historisch Archief EU* [BAC 17/1969_13].

6 Leitão 2003, pp. 263-315; Leitão 2007a; Leitão 2007b; Fernández Soriano 2010; Guirao 1999; Tusell 2007, pp. 75-158; MacLennan 2000, pp. 14-23; Ortuño Anaya 2001.

7 Raad van Ministers, 'Extrait du projet de procès-verbal de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 22ème session du Conseil de la Communauté Economique Européenne, Bruxelles', le 5 juin 1967, *Historisch Archief EU* [BAC 38/1984_70].

8 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Verslag namens de Commissie voor de associatie met Griekenland nopens de gevolgen van de

huidige politieke toestand in Griekenland voor de werking van de associatie E.E.G.-Griekenland', 5 mei 1969, *Historisch Archief EU* [PEO 1001], p. 6.

9 Zie Janse 2018a.

10 Voor de methodologie van hedendaags rechtsstaatverval zie Landau 2013; Varol 2014; Scheppele 2018; Sadurski 2019.

11 COM/2014/0158 final, zie onder meer HvJ EU 24 juni 2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531

12 Hillion 2018.

13 Zie onder veel meer COM/2014/0158 final; Von Danwitz 2018; Von Danwitz 2014.

14 Hillion 2018, p. 62; Besselink 2018. Behalve sancties is er ook een bevoegdheid tot het voorkomen van een inbreuk op de waarden. Dit aspect is voor dit artikel niet relevant, aangezien er in de jaren 60 nog geen tekenen van zijn te bespeuren. Voor een analyse van de preventieve maatregelen die momenteel beschikbaar zijn, zie Hillion 2018, pp. 74-81.

15 Voor een bondige juridische analyse, zie Hillion 2018. Er zijn zeer veel suggesties voor de inzet van andere bestrijdingsmiddelen onder huidig recht of nog te vormen recht, bijvoorbeeld Kochenov 2015.

16 Protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, 2018/0136(COD).

17 Het E.G.K.S.-verdrag dateert van 1950.

18 Zie ook art. 98 E.G.K.S. en art. 205 Euratom.

rechtsstaat en de rechtspraak van het HvJEU.¹¹ Het toezicht bestaat uit drie elementen.¹² Ten eerste wordt er een norm gesteld. De EU verwacht dat lidstaten de waarden van artikel 2 VEU respecteren. Volgens dat artikel hebben de lidstaten de waarden vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten 'gemeen'. Artikel 21 stelt dat deze waarden 'aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen'. Artikel 49 geeft aan dat lidmaatschap uitsluitend open staat voor een 'Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen'. In de jurisprudentie van het HvJEU, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en documenten van Europese instellingen, met name de Commissie, is de betekenis van deze waarden gedurende de afgelopen twee decennia verder geconcretiseerd.¹³ Ten tweede hebben alle instellingen van de EU tot taak actief toe te zien of het constitutionele bestel van lidstaten voldoet aan deze waarden. Artikel 3 lid 1 en 13 lid 2 VEU bieden een 'solid constitutional basis for active EU engagement to ensure compliance with the values of Article 2 in general, and the rule of law in particular'.¹⁴ Ten slotte kan de EU maatregelen treffen in het geval lidstaten niet aan deze waarden voldoen. Op het ogenblik bestaan deze maatregelen met name uit de in artikel 7 genoemde ontneming van bepaalde rechten in geval van 'een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat' en uit sancties die het HvJEU kan treffen bij inbreukprocedures.¹⁵ Een wetsvoorstel van het Europees Parlement om financiële sancties op te leggen aan lidstaten die de rechtsstaat op grote schaal ondermijnen, is in behandeling.¹⁶ Niets van dat alles is te vinden in de Verdragen van Rome, uit 1957 (E.E.G. en Euratom), die aan de basis liggen van de Europese Gemeenschap.¹⁷ In de Preamble van het E.E.G.-Verdrag verklaren de zes landen dat zij hun krachten hebben gebundeld om 'de waarborgen voor vrede en vrijheid te versterken' en roepen zij 'de overige Europese volkeren die hun idealen delen' op 'zich bij hun streven aan te sluiten'. Vrijheid kan echter van alles betekenen, bijvoorbeeld vrij verkeer van goederen, personen en diensten. Ook het verdrag zelf biedt nauwelijks aanknopingspunten. Artikel 237, over toetreding, noemt alleen een geografische voorwaarde voor lidmaatschap: 'Elke Europese Staat kan verzoeken lid te worden van de Gemeenschap'.¹⁸ Andere voorwaarden worden niet genoemd, zelfs geen economische voorwaarden, terwijl niet vanzelfsprekend was dat alle Europese landen opgewassen waren tegen de vrije instroom van een omvangrijk aanbod goederen uit de lidstaten en effectief gebruik konden maken van toegang tot de gemeenschappelijke markt. Kortom, de tekst van het Verdrag van Rome laat in het midden of het aangaan en voortbestaan van lidmaatschap van de Gemeenschap afhankelijk is van het

karakter van het staatsbestel, laat staan dat dit verdrag voorziet in toezicht op de kwaliteit van het staatsbestel van de lidstaten of in maatregelen in geval deze kwaliteit sterk te wensen over laat.¹⁹

De Gemeenschap zou pas kleur bekennen toen zij daartoe werd uitgedaagd. En dat gebeurde snel. Vrijwel direct na haar oprichting werd de Gemeenschap overspoeld met verzoeken om lidmaatschap en vooral om associatie.²⁰ Daarop moest gereageerd worden. De bepalingen in het verdrag boden echter nauwelijks houvast om de koers te bepalen, zowel wat betreft de te volgen procedure als de inhoud. Zo stelt Artikel 238 alleen dat de inhoud van een associatie met de Gemeenschap 'door wederzijdse rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures wordt gekenmerkt'.²¹ Tegen deze achtergrond is niet verwonderlijk dat de instellingen van de Gemeenschap en de lidstaten in de late jaren 50 en vroege jaren 60 talloze rapporten produceerden en bespraken over lidmaatschap en associatie.²²

Een daarvan is voor de geschiedenis van de verwachtingen ten aanzien van het constitutionele bestel van lidstaten van bijzonder belang: het Birkelbach-rapport.²³ Dit rapport, officieel genaamd *De politieke en institutionele aspecten van een toetreding tot of associatie met de Gemeenschap*, ontstond tegen de achtergrond van het feit dat de Spaanse ambassadeur in Brussel in het najaar van 1961 informeel liet weten dat zijn land van plan was een officieel verzoek in te dienen om onderhandelingen te beginnen over een associatieverdrag dat uitzicht bood op lidmaatschap.²⁴ Het rapport werd opgesteld door de Politieke Commissie van het Europees Parlement. Willi Birkelbach, Europarlementariër namens de *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, was de rapporteur. Het rapport werd in januari 1962 door het Europees Parlement aangenomen met algemene stemmen.²⁵

Het Birkelbach-rapport nam, gelet op het ontbreken van enige aanwijzing in die richting in artikel 237 zelf, een krachtig standpunt in over het bestaan van politieke voorwaarden voor lidmaatschap: 'Het kan de Gemeenschap niet onverschillig laten wat het politieke regime is van een land dat tot de Gemeenschap toe wenst te treden'.²⁶ Het rapport vervolgde dat de politieke structuur van het betrokken land geen 'vreemd element' mag zijn in de Gemeenschap.²⁷ Dit betekende dat de Gemeenschap geen landen als lidstaten kan aanvaarden waarvan 'de regeringen geen democratische legitimatie bezitten en waarvan de volkeren noch rechtstreeks noch door middel van vrij gekozen vertegenwoordigers aan de politieke wilsvorming medewerken'.²⁸ Veel concreter dan dit werd het rapport niet. Het beoogde dan ook geen lijst te maken met precies geformuleerde voorwaarden voor toetreding tot en associatie met de Gemeenschap, maar 'de principiële kwesties aan te snijden en in algemene zin te bespreken'.²⁹

19 Er zijn feiten bekend over de achtergrond en inhoud van het verdrag die wijzen op een impliciete erkenning van politieke lidmaatschapsvoorwaarden, maar er is ook beweerd dat de Gemeenschap van oorsprong neutraal stond tegenover het politieke karakter van het staatsbestel van de lidstaten, zodat Franco en Salazar in beginsel welkom waren. Dat debat laat ik hier verder voor wat het is.

Vooralsnog is er geen onomstotelijk bewijs dat lidmaatschap of associatie van een Europees land met de Gemeenschap van meet af aan gepaard ging met politieke voorwaarden. De stelling dat politieke voorwaarden van meet af aan golden, wordt verdedigd in De Búrca 2011; Hillion 2004, p. 4; Mosler 1958, p. 285; Janse 2018a. De stelling dat de Gemeenschap aanvankelijk geen politieke lidmaatschapsvoorwaarden hanteerde, wordt verdedigd door Thomas 2006; Thomas 2017; Hebel en Lenz 2016. Zie verder het overzicht in Williams 2004, pp. 137–157.

20 Associatie: Griekenland (1959), Turkije (1959), Oostenrijk (1961), Zweden (1961), Zwitserland (1961), Spanje (1962) en Portugal (1962). Lidmaatschap: Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland (alle in 1961). Zie Feld 1965; Cohen 1964-65; Phinnemore 1999.

21 Zie ook art. 206 Euratom (het E.G.K.S.-verdrag heeft geen bepaling over associatie).

22 Voor een overzicht en bespreking van de verschillende rapporten, zie Janse 2018, pp. 59–62.

23 Birkelbach 1962.

24 Janse 2018a, p. 64–65.

25 Assemblée Parlementaire Européenne, Débats, Session 1961–62, Séances du 22 au 25 janvier 1962, 68–96, p. 18.

26 Birkelbach 1962, p. 5 (nr. 24).

27 Idem.

28 Idem, p. 5 (nr. 25).

29 Idem, p. 5 (nr. 26).

Het voegde echter wel een suggestie toe aan het criterium van democratische legitimatie en vrije verkiezingen: 'Niettemin zou erop kunnen worden aangedrongen van de staten die tot toetreding bereid zijn te verlangen dat zij de beginselen erkennen die de Raad van Europa als voorwaarden voor zijn lidmaatschap stelt'.³⁰ In een voetnoot verduidelijkte het rapport: 'Het betreft hier in de eerste plaats de erkenning van de beginselen van de suprematie van het recht, de rechten van de mens en de grondvrijheden (zie artikel 3 van het Statuut van de Raad van Europa)'. Respect voor deze beginselen 'zouden het minimum vormen dat naast het onderzoek naar de politieke structuur van het land één der essentiële elementen kan zijn bij de beslissing over de toetreding daarvan'.³¹ De ruwe omtrekken van de richting waarin het Rapport de toetredingsvoorwaarden zocht, zijn daarmee wel duidelijk: een democratische rechtsstaat waarin de fundamentele rechten van het EVRM worden gerespecteerd. Toch bleven de bewoordingen voorzichtig en adviserend. De harde eis bleef beperkt tot een democratisch bestel en vrije verkiezingen, waarbij onduidelijk was welke politieke grondrechten vrije verkiezingen precies veronderstellen.

Begin jaren 60 maakte de Gemeenschap dus duidelijk dat lidstaten een democratisch staatsbestel dienen te hebben. De precieze inhoud van de eis van een democratisch staatsbestel bleef echter in het midden. Ook werd niet duidelijk of deze eis alleen gold voor lidmaatschap van de Unie, of ook van toepassing was bij een associatieverdrag met een Europees land. Het Birkelbach Rapport wierp deze vraag wel op, maar ontweek hierop een antwoord te geven.³² Van toezicht op de constitutionele kwaliteit van (aspirant-)lidstaten, laat staan van sancties tegen (aspirant-)lidstaten die afglijden naar een autoritair regime, viel dan ook nog niets te bespeuren. De Griekse kwestie zou daarin verandering brengen.

3. Het associatieverdrag: doelstellingen, het financiële protocol en organen

Het Verdrag van Athene werd op 9 juli 1961 gesloten tussen enerzijds de koning der Hellenen en anderzijds de Raad van de E.E.G. en de zes lidstaten. Het trad in werking op 1 november 1962 na bekrachtiging door de nationale parlementen. Volgens de preambule had het verdrag twee concrete doelstellingen: de verbetering van de levensomstandigheden in Griekenland door een versnelde economische vooruitgang (economische doelstelling) en het vergemakkelijken 'in een later stadium' van 'toetreding van Griekenland tot de Gemeenschap' (politieke doelstelling). De preambule stelde verder dat het verdrag tot doel had 'de waarborgen voor

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

³² Birkelbach 1962, p. 18 (nr.98).

vrede en vrijheid te versterken door het gemeenschappelijk nastreven van het ideaal dat ten grondslag ligt aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap'. Net zomin als het Verdrag van Rome verduidelijkte de preambule wat deze woorden precies betekenen. Artikel 2 van het Verdrag van Athene gaf aan dat de economische doelstelling bereikt zou worden door de oprichting van een douane-unie, de bevordering van gemeenschappelijk optreden en de harmonisatie van het landbouwbeleid, en de verlening van financiële steun in het kader van het bij de overeenkomst gevoegde Financiële Protocol.³³ Dit laatste hield in dat de Griekse staat en Griekse ondernemingen bij de Europese Investeringsbank verzoeken konden indienen om financiering van investeringsprojecten.³⁴ Deze leningen mochten 'in totaal 125 miljoen US-dollar belopen' en moesten 'worden gebruikt gedurende de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van dit Protocol', dat wil zeggen: na 31 oktober 1962.³⁵ Het financiële protocol zou dus enkele maanden na de staatsgreep van 1967 aflopen. De vraag of het verlengd kon worden zou dan ook een lakmoesproef worden voor de bereidheid van de Gemeenschap tot het nemen van sancties in reactie op de staatsgreep.

Artikel 72 van het Verdrag van Athene gaf uitwerking aan de politieke doelstelling van het verdrag. Het was uiterst behoedzaam geformuleerd: toetreding was een mogelijkheid, op een onbepaald tijdstip, onder voorbehoud dat alle communautaire verplichtingen konden worden aanvaard. 'Wanneer de werking van de Associatieovereenkomst het toelaat de algemene aanvaarding door Griekenland van de uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te overwegen, onderzoeken de Overeenkomstsluitende Partijen de mogelijkheid van Griekenlands toetreding tot de Gemeenschap'. Politieke voorwaarden voor eventuele toetreding werden nergens vermeld, behalve in de al genoemde algemene preambulaire verwijzing naar vrijheid. Het Verdrag van Athene voorzag in de oprichting van een Associatieraad 'ten einde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren'.³⁶ De Raad nam daartoe besluiten, deed aanbevelingen, bekeek op gezette tijden de resultaten van de associatieregeling en beslechtte zelf eventuele geschillen of legde deze voor aan het Hof van Justitie of aan arbitrage. Na de staatsgreep zou de Associatieraad niet meer bijeen komen, behalve op ambassadeursniveau voor zuiver technische aangelegenheden. Daarnaast was er een Associatiecommissie. Het ontstaan daarvan lag in een resolutie die het Europees Parlement aannam op 19 september 1961. Het Parlement stelde daarin 'dat voor een goede werking van de associatie de oprichting is vereist van een parlementaire commissie, op paritaire basis samengesteld uit leden van het Europese Parlement en van het Griekse parlement', en dat deze commissie alle uit

33 De associatie was gebaseerd op een douane-unie (art. 6). In artt. 6-64 volgde de uitwerking: vrij verkeer van goederen, afschaffing douanerechten, een gemeenschappelijk douanetarief, de afschaffing van kwalitatieve beperkingen, landbouw, vrij verkeer van personen en diensten, mededinging, belastingwezen en economisch beleid.

34 PbEG 18 februari 1962, Protocol 18; PbEG, 340-41; PbEG 18 februari 1963, Overeenkomst inzake Financiële Protocol.

35 Artikel 2 Financiële Protocol. Wat betreft de datum van inwerkingtreding, zie PbEG 18 februari 1963 Overeenkomst inzake Financiële Protocol.

36 Artikel 3 Verdrag van Athene.

de associatieovereenkomst voortvloeiende vraagstukken zal moeten behandelen.³⁷ Op 5 april 1963 besloot het Europees Parlement tot de instelling van de parlementaire Associatiecommissie. Tussen juni 1963 en april 1967 kwam de Associatiecommissie acht maal bijeen.³⁸ Daarna kon de commissie door toedoen van de Griekse regering niet meer functioneren, maar de leden van het Europees Parlement zouden wel bijeen blijven komen. Altijd in aanwezigheid van een lid van de Europese Commissie, Eduardo Martino, vormde de Associatiecommissie de spil van de Europese beraadslagingen over de Griekse kwestie.

4. ‘Lopende zaken’

Vandaag de dag is een groot aantal instellingen binnen en buiten de EU betrokken bij de uitoefening van rechtsstaattoezicht in lidstaten: de Commissie, het Europees Parlement, de Raad, het HvJEU, de Venetië Commissie van de Raad van Europa, de Koepel van Raden van de Rechtspraak en ga zo maar door. De activiteiten van deze instellingen zijn bovendien deels op elkaar afgestemd. Zo maakte de Commissie in haar *Met redenen omkleed voorstel inzake Polen* dankbaar gebruik van de analyses van de Venetië Commissie en kende het HvJEU in *The Minister of Justice and Equality v LM* op haar beurt weer ‘grote bewijskracht’ toe aan de ‘bijzonder relevante gegevens’ in het *Met redenen omkleed voorstel*.³⁹ In de jaren 60 was van een dergelijk grootschalig en deels gesynchroniseerd toezicht geen sprake. Maar een aanzet tot brede bemoeienis met *backsliding* is in die periode wel al te vinden.

De Griekse staatsgreep in 1967 maakte namelijk veel los in de lidstaten en in de Europese instellingen. Zo was het vijf jaar eerder, in 1962, toen Spanje toenadering zocht tot de Gemeenschap, ook gegaan. Een groot aantal maatschappelijke organisaties, met name nationale en transnationale vakbonden, had toen druk uitgeoefend op de Europese instellingen om Franco buiten de deur te houden. De Raad en de Commissie ontvingen brieven en resoluties van onder meer het Secretariat Syndical Européen (CILS),⁴⁰ de International Confederation of Christian Trade Unions, de Belgische Metaalwerker Vakbond en de Duitse Vakbond Federatie.⁴¹ Ook nationale parlementen namen stevige posities in – posities die, vanwege het gemengde karakter van het Verdrag van Athene, dat het model was voor de overeenkomst die Spanje voor ogen stond, *de facto* neerkwamen op een veto, want zoals eerder vermeld was ratificatie door nationale parlementen vereist voor een gemengd associatieverdrag. Zo nam de Nederlandse Tweede Kamer op 19 juni 1962 unaniem het standpunt in dat lidmaatschap van de Gemeenschap een democratisch bestel

37 Juridische Commissie van het Europees Parlement, 1970, pp. 17, 22.

38 *Idem*, p. 24.

39 Janse 2018b; COM (2017) 835 final; HvJ EU C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 (r.o. 136, 61).

40 Le Secretariat Syndical Européen, ‘Note pour les membres de la Commission’, 13 février 1962, *Historisch Archief EU* [BAC 17/1969_13].

41 Thomas 2006; Thomas 2016; De Angelis en Karamouzi, 2016; Leitão 2007; Fernández Soriano 2010.

vereist waarin de grondrechten van het EVRM en een aantal sociale grondrechten van het Europees Sociaal Handvest worden beschermd – en dat dezelfde eisen gelden voor een associatieverdrag met uitzicht op lidmaatschap.⁴²

In de Griekse kwestie herhaalde zich dit patroon. Na de staatsgreep lieten vakbonden van zich horen, waaronder het Europees Federalistische Forum, de Internationale Transport Werkers Federatie, en de International Confederation of Free Trade Unions.⁴³ Vertegenwoordigers van de Internationale Christelijke Vakbond en het Europese Vakbond Secretariaat werden op hun verzoek gehoord tijdens een zitting van de Associatiecommissie, waarbij ook een lid van de Commissie aanwezig was.⁴⁴ Ook nationale en regionale studentenorganisaties roerden zich, zoals de Socialistische Duitse Studentenbond, de Evangelische Studentenbond, de Iraanse studentenvereniging, de Latijns-Amerikaanse studentenvereniging en natuurlijk de Vereniging van Griekse Studenten.⁴⁵ Amnesty International, dat in 1961 was opgericht, kwam in actie om het lot te achterhalen van politiek gevangene Ichnis Zigdis, minister van industrie onder Papandreou en lid van de Associatiecommissie. Meer in het algemeen drong Amnesty voortdurend aan op verbetering van het lot van politieke gevangenen.⁴⁶ De mensenrechtenorganisatie bleek in korte tijd gezag te hebben opgebouwd in de Commissie; Eurocommissaris Martino voerde berichten van Amnesty aan ter ondersteuning van zijn analyse van de situatie van politieke gevangenen.⁴⁷ Opmerkelijk in de Griekse kwestie was natuurlijk ook de rol van de Raad van Europa. Op 20 september 1967 dienden Denemarken, Noorwegen en Zweden een klacht tegen Griekenland in bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Nederland voegde zich een week later, op 27 september, als enige lidstaat van de Gemeenschap bij de klagers.⁴⁸ De Commissie zou in 1969 oordelen dat wettelijke maatregelen en bestuurlijke praktijken van de Griekse regering een schending opleverden van de artikelen 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13 en 14 van het EVRM en artikel 3 van het Eerste Protocol. De Raad van Europa dreigde Griekenland uit de organisatie te zetten, mede naar aanleiding van een rapport van Amnesty International over het folteren van politieke gevangenen. Voordat de Raad van Europa de daad bij het woord kon voegen maakte Griekenland bekend uit de organisatie te stappen.⁴⁹ Max van der Stoep, sinds begin 1968 de rapporteur over Griekenland van de Raad van Europa, had in een reeks kritische rapporten over de toestand in het land, en trouwens ook over de ontwerp-grondwet van 1968, herhaaldelijk voor uitzetting gepleit en de hand gehad in de resoluties die daartoe oproepen.⁵⁰

42 Handelingen II 1961/1962, 77ste vergadering - 14 juni '62, pp. 1126-27 en 78ste vergadering - 19 juni '62, p. 1137. Er waren op 14 juni twee moties ingediend: van Schuijt (KVP) c.s. en van Goedhart (PvdA) c.s. De motie Goedhart werd op 19 juni met 88 tegen 41 stemmen aangenomen, die van Schuijt met 88 tegen 41 stemmen verworpen. Er waren geen onthoudingen. De motie Goedhart was iets scherper en van duidelijk socialistische signatuur (de schuingedrukte tekst hieronder laat zien waarin de motie Goedhart afwijkt van de motie Schuijt) maar vanuit het oogpunt van de geschiedenis van de politieke lidmaatschapsvoorwaarden van de Gemeenschap valt vooral op hoezeer beide resoluties overeenkwamen en hoe groot het draagvlak was voor scherpe politieke lidmaatschapsvoorwaarden. 'De Kamer, van mening, dat de integratie van de Europese landen het bestaan van democratische instellingen in de landen, die zich aanmelden veronderstelt, van oordeel, dat dit in overeenstemming met de Europese Conventie van de Rechten van de Mens en het Europees Sociaal Charter betekent: a. de aanwezigheid van een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, opdat de regering berust op de vrije wil van de burgers; b. een doelmatige beveiliging van de rechten van de mens in het bijzonder, het recht van individuele vrijheid en vrije meningsuiting hetgeen veronderstelt het opheffen van regeringscensuur; c. het recht zich op democratische grondslag in vakverenigingen te kunnen organiseren en de erkenning, dat de werknemers hun fundamentele rechten moeten kunnen verdedigen, hetgeen het recht van staking niet mag uitsluiten; d. erkenning van de vrijheid van vereniging en het recht zich in politieke partijen te organiseren en erkenning van de rechten van de oppositie, van oordeel voorts, dat het noodzakelijk is aan dit uitgangspunt bijzondere aandacht te geven in verband met de

aanvraag van Spanje om toe te mogen treden tot de E.E.G., verzoekt de Regering zich bij de beoordeling van aanvragen tot toetreding van de E.E.G. door bovenstaande overwegingen te laten leiden, en gaat over tot de orde van de dag'.

43 'Brief van Internationale Transport Werkers Federatie aan Jean Rey (President Commissie)' 15 november 1967, *Historisch Archief EU* [BAC 1984_70]; 'Brief van de International Confederation of Free Trade Unions aan Jean Rey (President Commissie)', 25 oktober 1967, *Historisch Archief EU* [BAC 1984_70].

44 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Notulen vergadering van 2 mei 1967', *Historisch Archief EU* [BAC 6/1968_13].

45 Bijlage bij verslag van de vergadering van de Commissie voor de Associatie met Griekenland van 29 september 1967 [BAC 1969_37]

46 'Brief van Amnesty International aan de Raad van Ministers', 19 november 1967, *Historisch Archief EU* [BAC 1984_70].

47 In een vergadering met de Associatiecommissie stelt Martino: '...dass trotz den beruhigenden äusseren Scheins die tatsächliche Lage ernster ist; er f hrte hierzu den Bericht zweier Rechtsanwälte der 'Amnesty International', eines Engländers und eines Amerikaners, an, in dem von einer allgemeiner Anwendung der Folter und der Inhaftierung ohne Prozess berichtet wird'. Zie Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Kurzbericht', 14 maart 1968 (verkorte notulen vergadering 8 maart), *Historisch Archief EU* [BAC 1984_70].

48 European Commission of Human Rights, 'The Greek Case: Report of the Commission: Application No. 3321/67-Denmark v. Greece, Application No. 3322/67-Norway v. Greece, Application No. 3323/67-Sweden v. Greece,

De Europese instellingen stonden dus onder druk om te reageren op de staatsgreep van 21 april. Niet dat zij een duw in de rug nodig hadden. Het Europese Parlement en de Commissie reageerden voortvarend op de putsch. Op 11 mei 1967 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin onder meer werd gesteld dat 'de associatieovereenkomst tussen de E.E.G. en Griekenland, die de latere toetreding van dit land tot de Gemeenschap in het vooruitzicht stelt, in haar verschillende fasen slechts kan worden uitgevoerd mits de democratische structuren, de politieke vrijheden en de vrijheid van vakorganisatie in Griekenland worden hersteld'.⁵¹ Aangezien 'het ontbreken van gekozen instellingen in Griekenland thans iedere mogelijkheid uitsluit dat de Gemengde Parlementaire Commissie E.E.G.-Griekenland, een voor de deugdelijke uitvoering van het verdrag van Athene onontbeerlijke instelling, haar werkzaamheden verricht', wordt 'de praktische werking van de associatieovereenkomst in feite belemmerd totdat een Griekse parlementaire afvaardiging wederom in de Gemengde Parlementaire Commissie zitting kan nemen'. Het parlement verlangde dan ook 'een spoedige terugkeer van Griekenland tot normale democratische verhoudingen' en beklemtoonde 'de dringende noodzaak de door Griekenland mede-ondertekende Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te waarborgen'.⁵²

Achter gesloten deuren kwam de Commissie snel tot de conclusie dat het Associatieverdrag niet op de huidige voet kon worden voortgezet. Op 5 juni 1967 vergaderde Jean Rey met de Raad. Zijn advies was het Associatieverdrag te beperken tot de afwikkeling van lopende zaken.⁵³ Het financieel protocol kon niet verlengd worden en besprekingen over de verdere harmonisatie van het landbouwbeleid moesten stop worden gezet. Inhoudelijk was de Raad het eens met de Commissie. De Raad was echter niet bereid 'de fixer cette attitude dans une décision formelle' teneinde wendbaar te kunnen reageren op verdere ontwikkelingen. Voor een publiekelijke verklaring over gevolgen van de staatsgreep voor het associatieverdrag was het te vroeg volgens de Raad. Ook de Commissie hield zich in het openbaar voorlopig op de vlakte. Op 23 juni stelde de Commissie dat zij 'niet onverschillig [kan] blijven ten opzichte van het constitutionele stelsel van een land dat, zoals Griekenland, de bedoeling heeft om lid te worden van de E.E.G. (artikel 72 van de overeenkomst)'; dat 'de gebeurtenissen die zich sedert 21 april hebben voorgedaan... aanleiding [geven] tot ernstige bedenkingen waardoor de ontwikkeling van de associatie in gevaar dreigt te komen', dat 'de Commissie hierover contact [onderhoudt] met de Raad' en dat 'de instellingen van de Gemeenschap ...er in de tussentijd op [toezien] dat voor het beheer van de overeenkomst zorg wordt gedragen'.⁵⁴

Op 14 juli verlangde Europarlementarier Seifriz echter meer duidelijkheid: 'Welke artikelen van de Associatieovereenkomst zouden worden toegepast of uitgevoerd?'⁵⁵ Het antwoord van de Commissie kwam op 22 september 1967: 'De bepalingen...die nauwkeurig omlijnende verplichtingen inhouden, worden toegepast, met name ten aanzien van de regeling voor de betrekkingen op het gebied van tarieven en handel...De bepalingen...welke geen nauwkeurig omlijnende verplichtingen inhouden doch een kader vormen voor de toekomstige ontwikkeling van de Associatie, en met name de bepalingen betreffende de harmonisatie van het landbouwbeleid van de Gemeenschap', worden niet toegepast. Bovendien wordt 'niet meer onderhandeld over nieuwe financiële bijstand aan Griekenland'.⁵⁶ De Commissie zou voortaan naar dit antwoord verwijzen als haar positie zolang de democratie niet was hersteld.⁵⁷

De Raad volgde de Commissie. In september onthield de Commissie goedkeuring aan een lening van 10 miljoen dollar door de Europese Investeringsbank voor de aanleg van de autosnelweg Patrasse-Korinthe. Om een dergelijk afwijzend advies van de Commissie ongedaan te maken, was een eenparig advies van de Raad nodig. Op 21 oktober bleek tijdens een zitting van de Raad dat eenparigheid niet haalbaar was en de lening niet werd toegekend.⁵⁸ Op 31 oktober 1967 liep het financiële protocol af en de Raad was niet bereid over verlenging te onderhandelen, waardoor de weigering van de gemeenschap om Griekenland financieel te steunen definitief werd. Ook het overschot van 55 miljoen dollar van de lening die Griekenland zou kunnen afsluiten krachtens het protocol, kwam te vervallen.⁵⁹ Op 28 november 1967 verklaarde de President van de Raad in het Europees parlement dat het Associatieverdrag niet verder ontwikkeld kon worden totdat de democratie hersteld was.

Achteraf zijn de Commissie en de Raad bekritiseerd vanwege een te milde reactie op het militaire bewind.⁶⁰ Die kritiek was er destijds ook al, niet in de laatste plaats in het Europees Parlement. De Gemeenschap had de uitvoering van het Associatieverdrag volledig stil moeten leggen of het verdrag moeten opzeggen. Tegen de achtergrond van deze aanhoudende en aanzwellende kritiek stuurde de voorzitter van de Associatiecommissie een brief naar de Commissie met het verzoek om een advies van 'gespecialiseerde juristen over de juridische aspecten van een verzoek tot schorsing of opzegging van de associatieovereenkomst E.E.G.-Griekenland'.⁶¹ Op 25 februari werd de Juridische Commissie verzocht dit advies op te stellen en op 11 maart 1970 werd L. Merchiers benoemd tot rapporteur. Merchiers concludeerde dat opschorting of opzegging van het Associatieverdrag onrechtmatig zou zijn. 'Uw rapporteur betreurt ten zeerste de toestand in Griekenland, die gekenmerkt wordt door talrijke en ingrijpende beperkingen van de politieke rechten en vrijheden van de

Application No. 3344/67-Netherlands v. Greece' (Strasbourg: The Commission, 1970).

49 Withdrawal of Greece from the Council of Europe, 1970. De eerdere resoluties waren: Resolution 361 (1968) of the Consultative Assembly of the Council of Europe (31 January 1968); Recommendation 547 (1969) of the Consultative Assembly of the Council of Europe (30 January 1969). Voor analyse zie Beckel 1970; K. Dzehtsiarou en D.K. Coffey 2019, p. 449.

50 Bleich 2018, pp. 111-127.

51 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Concept voor een ontwerp-verslag nopens de gevolgen van de huidige politieke toestand in Griekenland voor de werking van de associatie E.E.G.-Griekenland', 31 oktober 1968, *Historisch Archief EU* [PEO 1001], p. 6.

52 Publikatieblad no. 103 van 2 juni 1967.

53 Raad van Ministers, 5 juni 1967.

54 PuEG 26 Juli 1967, 169/8 (Antwoord op vraag Mr Van der Goes van Naters, 23 Juni 1967).

55 PuEG 7 October 1967, 243/3 (Written question no. 53, 14 July 1967).

56 PuEG 7 October 1967, 243/3 (Written question no. 53, 14 July 1967).

57 Commission 1968, First General Report, pp. 352-355; Commission, 1969, Second General Report, pp. 349-353; Commission 1970, Third General Report, pp. 339-341; Commission 1971, Fourth General Report, pp. 273-75; Commission 1972, Fifth General Report, pp. 309-10; Commission 1973, Sixth General Report, pp. 260-1; Commission 1974, Seventh General Report, p. 405.

58 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Concept voor een ontwerp-verslag nopens de gevolgen van de huidige politieke toestand in Griekenland voor de werking van de associatie

burgers. Hij meent dat deze toestand alle het Europese Parlement welbekende politieke argumenten rechtvaardigt voor een distantiëring van de Gemeenschap ten opzichte van een staat waar de democratie thans geen regeringsvorm meer is. Hij moet echter vaststellen dat deze argumenten, vanuit het oogpunt van het internationale recht van generlei waarde zijn voor een schorsing of opzegging van de associatieovereenkomst'.⁶² Sterker, hetzelfde gold voor het door de Europese instellingen gekozen beleid om de uitvoering van het verdrag te beperken tot lopende zaken. De rapporteur stond 'zeer gereserveerd ten opzichte van de juridische geldigheid van de huidige feitelijke situatie. Zijns inziens bestond er ofwel een juridisch geldige reden om de toepassing van de gehele overeenkomst op te schorten, ofwel de overeenkomst diende volledig, en niet ten dele, te worden uitgevoerd. Uiteraard gold deze opmerking alleen vanuit juridisch, en niet vanuit politiek oogpunt'.⁶³ Merchiers waarschuwde dat, als het huidige beleid aan het Hof van Justitie of aan arbitrage zou worden voorgelegd, de aangewezen route in geval van geschillen volgens het Verdrag van Athene, de juridische positie van Gemeenschap zwak was.⁶⁴ Ter onderbouwing van deze conclusies wees Merchiers onder andere op het feit dat noch het Verdrag van Rome noch het Associatieverdrag aanknopingspunten bevatten voor een gedeeltelijke opschorting of eenzijdige opzegging. Ook aan het algemene volkenrecht, in het bijzonder het Weense Verdragenverdrag, dat zojuist, in 1969, was gesloten, kon geen valide argument worden ontleend. Vanuit het perspectief van dit artikel is echter vooral interessant dat Merchiers uiterst terughoudend was over twee zaken die de reactie van de Europese instellingen hadden bepaald. Ten eerste wees hij erop dat de Griekse toetreding tot de Gemeenschap slechts een politieke doelstelling was en op geen enkele manier een juridisch afdwingbaar recht of plicht. De preambule en artikel 72 van het Verdrag van Athene waren 'slechts een constatering, of een verwachting; noch voor de lidstaten lijkt hieruit de verplichting voort te vloeien Griekenland eens in hun midden op te nemen, noch voor Griekenland de verplichting in een later stadium om toetreding te verzoeken'.⁶⁵ Daaruit volgde dat de 'onmogelijkheid van toetreding op dit moment...geen juridisch bruikbaar argument [is] voor de partners van Griekenland om een einde te maken aan de associatie, evenmin als de huidige situatie in Griekenland rechtens voor de toekomst een argument kan zijn de toetreding voor altijd onmogelijk te verklaren'.⁶⁶ Ten tweede kon Merchiers in de preambule van het Verdrag van Athene, en in het Verdrag van Rome, niet terugvinden dat Griekenland juridisch verplicht was tot een democratische staatsinrichting. 'De rapporteur is...niet van mening dat de preambule uitdrukkelijk aan Griekenland de verplichting oplegt een

E.E.G.-Griekenland' (Rapporteur: Scarascia Mugnozza, Europees Parlement), 31 oktober 1968, *Historisch Archief EU* [PEO 1001], p. 8.

59 Juridische Commissie van het Europees Parlement 1970, p. 28.

60 Yannopoulos 1975; Coufoudakis 1977.

61 Juridische Commissie van het Europees Parlement, 'Ontwerp-advies ten behoeve van het Bureau inzake de juridische problemen bij een schorsing of opzegging van de associatieovereenkomst tussen de E.E.G. en Griekenland' (opgesteld door L. Merchiers), 28 mei 1970, *Historisch Archief EU* [BAC 3/1978-92].

62 *Idem*, p. 33.

63 *Idem*, p. 29.

64 *Idem*, pp. 30-3.

65 *Idem*, p. 17.

66 *Idem*, p. 18.

democratische regering te hebben en dit land een ondemocratisch optreden in zijn interne aangelegenheden uitdrukkelijk verbiedt'.⁶⁷

Zo zien we hoe de letter van de verdragen van Rome en Athene en de interpretatie daarvan door de instellingen in de loop van de jaren 60 sterk uiteen waren gaan lopen. Was de tekst van het Verdrag van Athene voorzichtig over eventuele toetreding van Griekenland tot de Gemeenschap, voor de Europese instellingen kwam in de loop van de jaren 60 vast te staan dat de kern van een associatieverdrag met een Europees land bestond uit lidmaatschap op termijn. Het Verdrag van Athene had een 'bij uitstek politieke betekenis', 'in de eerste plaats een politiek karakter', 'een duidelijk politieke inhoud'.⁶⁸ Was het 'ideaal' van de 'vrijheid' in de preambule van het Verdrag van Rome en in het Verdrag van Athene nogal vaag, inmiddels stond vast dat er de spijkerharde eis in moest worden gelezen dat het staatsbestel van aspirant-lidstaten democratisch is. De 'geest van de verdragen van Rome'⁶⁹ en 'de beginselen die ten grondslag liggen aan de Verdragen van Rome, waarop de associatie is gebaseerd'⁷⁰ lieten hierover geen enkel misverstand bestaan.⁷¹

5. De grondwetsherziening van 1968

Op 20 oktober 1967 stelde de permanente vertegenwoordiger van Griekenland, S.G. Roussos, de voorzitter van de Associatieraad, Schuijt, op de hoogte van een 'onherroepelijk tijdschema voor de terugkeer naar een parlementaire democratie' in Griekenland.⁷² De aangekondigde route had drie stappen: een ontwerp-grondwet, die de grondwet van 1952 zou vervangen; een referendum over die grondwet en ten slotte het uitschrijven van algemene verkiezingen. Van verkiezingen zou niets terecht komen. Het referendum werd wel gehouden, op 29 september 1968. De ontwerp-grondwet werd met 92.2% van de stemmen goedgekeurd – de oppositie mocht geen campagne voeren en op Leros en Yaros waren 2000 politieke gevangenen geïnterneerd.⁷³ Het is die ontwerp-grondwet, of beter gezegd de reactie van de Gemeenschap daarop, die voor de geschiedschrijving van de bevoegdheid tot rechtsstaattoezicht van bijzonder belang is. In deze reactie verduidelijkte de Gemeenschap namelijk wat onder de eis van een democratisch bestel moet worden verstaan. Het routeplan, in het bijzonder de ontwerp-grondwet, was mede bedoeld om legitimiteit voor het regime te verwerven in het buitenland. Het was een zet 'pour apaiser l'opinion interne et internationale', oordeelde de Commissie en ook de Associatiecommissie zag het zo.⁷⁴ De Griekse regering deed trouwens niet geheimzinnig over de bedoelingen van de ontwerp-grondwet. Roussos vertelde Schuijt dat de ontwerp-grondwet zou

67 Idem, pp. 16-17.

68 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Verslag namens de Commissie voor de associatie met Griekenland nopens de gevolgen van de huidige politieke toestand in Griekenland voor de werking van de associatie E.E.G.-Griekenland' (Rapporteur: Scarascia Mugnozza, Europees Parlement), 5 mei 1969, *Historisch Archief EU* [PEO 1001]; Raedts, Handelingen van het Europese Parlement van 7 mei 1969; Glinne, Handelingen van het Europese Parlement van 3 februari 1970; Verklaring Eurocommissaris Martino van 7 mei 1969, Handelingen van het Europese Parlement van 7 mei 1969 en 3 februari 1970.

69 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Kurzbericht' (vergadering van 18 september 1968), 27 september 1968, *Historisch Archief EU* [BAC 1984_70].

70 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Notulen van de vergadering van 12 juli 1968', 3, *Historisch Archief EU*, [PEO 19134].

71 In haar opinies uit 1967 en 1969 over de tweede en derde aanmelding voor lidmaatschap door het Verenigd Koninkrijk verwoorde de Commissie voor het eerst officieel de opvatting dat associatie met een Europees land mogelijk is op voorwaarde dat een land 'institutions and regimes comparable with those of the founder States' bezit ofwel democratisch is met 'free institutions' en dat dit volgt uit de 'spirit' van het Verdrag van Rome. Zie Janse 2018a, p. 73.

72 La direction générale des relations extérieures C.E.E., 'Aide-mémoire concernant l'évolution de la situation politique en Grèce', le 1er février 1968, 3, *Historisch Archief EU* [BAC 1978_276].

73 Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Concept voor een ontwerp-verslag nopens de gevolgen van de huidige politieke toestand in Griekenland voor de

werking van de associatie E.E.G.-Griekenland' (Rapporteur: Scarascia Mugnozza, Europees Parlement), 31 oktober 1968, *Historisch Archief EU* [PEO 1001]. Een Duitse vertaling van de Griekse grondwet van 1968 is beschikbaar op <http://www.verfassung.eu/griech/verf68-index.htm>

74 La direction générale des relations extérieures C.E.E., le 1er février 1968, p. 5; Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Notulen van de vergadering van 12 juli 1968', 3, *Historisch Archief EU*, [PEO 19134].

75 Commission de l'Association avec la Grèce, 'Compte rendu sommaire', le 12 janvier 1968. *Historisch Archief EU* [BAC1984_70].

76 Withdrawal of Greece from the Council of Europe, Speech by the Foreign Minister of Greece Panayolis Pipinelis, 1970.

77 Aldus meldt Europarlementarier Faller in de Commissie voor de Associatie met Griekenland, 'Kurzbericht', Vergadering 8 maart 1968, *Historisch Archief EU* [BAC 1984_70].

78 Idem.

79 Directoraat-Generaal Voorlichting en Parlementaire Documentatie van het Europees Parlement, 'De ontwerp-grondwet van het Koninkrijk Griekenland van april 1968; De nieuwe constitutionele doelstellingen en de mogelijkheden om deze te verwezenlijken' en de 'Synoptische Tabelle der Texte des Verfassungsentwurfs von 1968 und der Verfassung von 1952 des Königreichs Griechenland', 27 juni 1968, *Historisch Archief EU* [PEO 1001] en [PEO 19134].

80 Idem 'De ontwerp-grondwet van het Koninkrijk Griekenland van april 1968' [PEO 1001], p. 3 (nr. 5).

81 Idem, p. 1 (nr. 1).

82 Idem, p. 11 (nr. 1).

83 Idem.

leiden tot de 'rétablissement des libertés publiques et des droits de la personne'.⁷⁵ Panayotis Pipinelis, de Griekse minister van buitenlandse zaken, zei in 1969 in een toespraak voor de Raad van Europa: 'there can be no doubt that the constitution...is of an undoubtedly democratic character. As far as the rights of the individual...are concerned, it incorporates all the stipulations which were included in the preceding constitution and even reinforces them in certain instances'.⁷⁶ De Griekse regering stuurde de ontwerp-grondwet naar alle 'welgezinde landen' met het verzoek om een inhoudelijke reactie.⁷⁷

Op 9 april 1968 ontving de Associatiecommissie de eerste versie. Deze commissie besloot een analyse van het ontwerp te laten maken en gaf daartoe opdracht aan het Directoraat-Generaal Voorlichting en Parlementaire Documentatie van het Europees Parlement.⁷⁸ Deze studie (voortaan: de Studie) verscheen op 27 juni 1968 onder de titel *De ontwerp-grondwet van het Koninkrijk Griekenland van april 1968; De nieuwe constitutionele doelstellingen en de mogelijkheden om deze te verwezenlijken*. Zij ging vergezeld van een lang document waarin een groot aantal bepalingen uit de oude en ontwerp-grondwet naast elkaar werden gezet.⁷⁹

Volgens de Studie zag de ontwerp-grondwet er op het eerste gezicht goed uit. Zij bevatte een 'indrukwekkende lijst grondrechten die moeten worden gewaarborgd'; huldigde 'het beginsel van de rechtsstaat voor alle betrekkingen tussen de burger en de overheid' en voorzag 'in een scheiding tussen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht'.⁸⁰ Zij was 'wat de doelstellingen betreft, kennelijk gebaseerd op liberaal-democratische constituties'.⁸¹ De vraag was echter of de ontwerp-grondwet deze doelstellingen ook werkelijk naderbij bracht. Dit vereiste een heldere visie op wat een democratisch bestel precies kenmerkt en vereist. Aan die maatstaven kon de ontwerp-grondwet vervolgens getoetst worden.

De studie ontwikkelde deze visie naar eigen zeggen in het licht van een 'formele vergelijking met andere westeuropese rechts- en grondwetsbeginselen'.⁸² Onderzocht was in hoeverre de ontwerp-grondwet 'de in westerse democratieën gebruikelijke rechten en vrijheden bevat'.⁸³ De studie maakte niet duidelijk welke westerse democratieën als uitgangspunt waren genomen. Ook onderbouwde zij niet dat de maatstaf waaraan de ontwerp-grondwet werd gemeten inderdaad terug te vinden was in de constituties van die landen. Afgezien daarvan had de studie niet het karakter van rechtsvergelijking. Het was een analyse van de interne consistentie van een aantal bepalingen in de ontwerp-grondwet die saillant zijn vanuit het oogpunt van de liberale democratische rechtsstaat. Desalniettemin is de methodologische opmerking in de studie interessant: uitgangspunt bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de ontwerp-grondwet waren 'de wezenlijke kenmerken' van de constituties

van westerse democratieën. Er was nog geen zelfstandige Gemeenschapsmaatstaf in Europese verdragen en ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie – 1968 was aan de vooravond van de eerste befaamde uitspraken over fundamentele rechten, *Stauder* en *Internationale* – bood nog weinig aanknopingspunten.⁸⁴ De constitutie van een aspirant-lidstaat mocht geen ‘vreemd element’ zijn, zoals het Birkelbach rapport eerder had gezegd, te midden van de constituties van de zes lidstaten.

De *Studie* ontwikkelde de maatstaf waaraan de ontwerp-grondwet moest voldoen vanuit ‘een der wezenlijke kenmerken’ van democratische constituties: de ‘mogelijkheid om de politieke en juridische situatie van staat en maatschappij te allen tijde met vreedzame middelen die in een rechtsstaat zijn aanvaard, te veranderen’.⁸⁵ De vraag, met andere woorden, was of de invoering van de ontwerp-grondwet ‘de mogelijkheid biedt de huidige regeringsvorm feitelijk door een andere te vervangen’.⁸⁶ Daarvoor was in de eerste plaats vereist dat ‘politieke grondrechten’ werden gewaarborgd: de vrijheid van meningsuiting en drukpers, de vrijheid van vergadering, de vrijheid van vereniging en partijvorming en het stakingsrecht.⁸⁷

Daarnaast was vereist een ‘scheiding en onderling evenwicht’ van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten.⁸⁸ Het parlement diende controlebevoegdheden te hebben en representatief te zijn.

De *Studie* liet zien dat de ontwerp-grondwet tal van mechanismen bevatte met een ‘ruime misbruikmarge’ die ‘in hun cumulatie’ leidden tot een ‘drastische beknotting’ van de politieke grondrechten: ‘omvangrijke bevoegdheden’ tot beperking van de grondrechten voor de uitvoerende en de wetgevende macht; een ‘geringe bepaaldheid en nauwkeurigheid’ van die beperkingsgronden; en ruime mogelijkheden voor de regering om, na een onverbindend advies van het Constitutionele Hof, alle grondrechten buiten werking te stellen met een beroep op ‘een duidelijke bedreiging van de openbare orde en ‘s lands veiligheid’.⁸⁹ Zo waren er wettelijke voorwaarden en kwalificaties voor het beroep van journalist; kon het recht als journalist werkzaam te zijn, worden ingetrokken; konden uitgever en eigenaars van drukwerken gedwongen worden hun functies op te geven; konden publicaties verboden worden ‘die de omverwerping van het bestaande politieke en maatschappelijke bestel beogen’ of die ‘de verspreiding van denkbeelden, beginselen of de ideologie van buiten de wet gestelde politieke partijen beogen’.⁹⁰ Vergaderingen die ten doel hebben ‘de regeringsvorm of het huidige maatschappelijke bestel omver te werpen’ of ‘beginselen, programma’s of zienswijzen van verboden partijen te verbreiden’, waren verboden.⁹¹ Verenigingen en politieke partijen waren verboden waarvan de ‘activiteit gericht is tegen...de beginselen van het politiek en maatschappelijk bestel, de staatsveiligheid en de persoonlijke vrijheden van de burgers’.⁹² De functie van volksvertegenwoordiger

84 HvJ EU 12 november 1969, C 29/69, ECLI:EU:C:1969:57; HvJ EU, 11 december 1970, C 11/70, ECLI:EU:C:1970:114. Voor commentaar, zie De Burca 2011, pp. 667-670; Mendendez 2002, pp. 31-35; Pernice 1979, pp. 42-50. Voor elementen van rechtsstaatelijkheid in de vroege jurisprudentie van het Hof, zie Von Danwitz 2014, pp. 1314-1321.

85 *Idem*, p. 1 (nr. 2).

86 *Idem*, p. 2 (nr. 3).

87 *Idem*, pp. 4-15 (nr. 7-12).

88 *Idem*, pp. 16-17 (nr. 13).

89 *Idem*, pp. 4, 15 (nr. 7, 12).

90 *Idem*, pp. 4-5 (nr. 7).

91 *Idem*, p. 8 (nr. 8).

92 *Idem*, p. 9 (nr. 9).

was onverenigbaar met andere openbare ambten, bepaalde vrije beroepen zoals de advocatuur en posities in het bedrijfsleven.⁹³ Behalve over grondrechten was de *Studie* kritisch over garanties voor een evenwicht tussen de machten, in het bijzonder over het vermogen van de rechterlijke macht om als tegenkracht te fungeren: ‘de rechters, met name ook die van het Constitutionele Hof, kunnen niet onafhankelijk worden geacht, omdat zij door de regering worden benoemd’.⁹⁴ Op grond van deze en andere bevindingen ‘moet ernstig betwijfeld worden of de ontwerp-grondwet beantwoordt aan het gestelde doel: de instelling van een democratische rechtsstaat’.⁹⁵

De *Studie* had ‘keinen offiziellen Character’ maar was ‘ausschliesslich für die Mitglieder des Europäischen Parlaments bestimmt, die dem Ausschuss für die Assoziation mit Griechenland angehören’.⁹⁶ Maar zij vond weerklank binnen het Europees Parlement en de Commissie. Op 12 juli 1968 behandelde de Associatiecommissieraad de ontwerp-grondwet in het licht van de *Studie*. De leden van de Associatiecommissie kwamen tot de conclusie ‘dass man diese Verfassung selbst bei Oberflächlicher Betrachtung als undemokratisch bezeichnen könne. Nach Ansicht der Abgeordneten diene sie lediglich dazu, das gegenwärtige Regime zu verewigen und ihm einen gesetzlichen Character zu verleihen’.⁹⁷ Martino gaf namens de Commissie een ‘grondige uiteenzetting’ over de ontwerp-grondwet.⁹⁸ Hij vatte zijn bezwaren als volgt samen: ‘belangrijke bepalingen met betrekking tot individuele rechten en fundamentele vrijheden zullen bij kracht van gewone wet worden vastgesteld; het ontwerp behelst concentratie van bevoegdheden in de handen van de regering, en met name ruime mogelijkheden tot uitoefening van de wetgevende macht; controlemogelijkheden van het Parlement op de executieve worden verzwakt...; de vrijheid der afgevaardigden bij de uitoefening van hun mandaat wordt beperkt; het nieuwe Constitutionele Hof is meer een behoeder van het regime dan van de Grondwet’.⁹⁹ Na afloop van de vergadering bracht de Associatiecommissie een perscommuniqué uit waarin zij uiting gaf aan haar ‘bezorgdheid ten aanzien van sommige bepalingen van de ontwerp-grondwet en de voortzetting van de associatie met een land waarin de beginselen van vrijheid en democratie, die de basis vormen van de Europese Gemeenschap en van het associatieverdrag, niet worden geëerbiedigd’.¹⁰⁰ Vanwege deze bezwaren bleef een hervatting van het associatieverdrag onbespreekbaar. Pas na de val van het kolonelsbewind, in 1974, kwamen de voortzetting van het associatieverdrag en lidmaatschap voor de Gemeenschap weer in beeld.

93 *Idem*, p. 11 (nr. 10).

94 *Idem*, p. 7 (nr. 7).

95 *Idem*, p. 19 (nr. 15).

96 Titelblad Duitstalige versie van de *Studie* [PEO 19134].

97 Commissie voor de Associatie met Griekenland, ‘Notulen van de vergadering van 12 juli 1968’ *Historisch Archief EU* [BAC 1984_70].

98 *Idem*.

99 *Idem*, p. 4.

100 *Idem*, p. 4.

6. Conclusies

De Europese Unie heeft de bevoegdheid toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van het constitutionele bestel in de lidstaten. Deze bevoegdheid bestaat uit drie elementen: de norm dat lidstaten de waarden van artikel 2 VEU respecteren; controle of lidstaten zich aan die norm houden en het treffen van maatregelen indien blijkt dat dit niet het geval is. In gecodificeerde vorm is deze bevoegdheid van betrekkelijk recente datum. Artikel 2 (toen 6) werd geïntroduceerd in het Verdrag van Maastricht (1993). Artikel 7 is ingevoerd in het Verdrag van Amsterdam (1997), uit vrees voor de landen in Oost Europa die in 1993 lidmaatschap in het vooruitzicht waren gesteld tijdens de Europese top in Kopenhagen.¹⁰¹ Het *EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat* is in 2014 mede gelanceerd in reactie op het rechtsstaatsverval in Hongarije en de ternauwernood afgewende constitutionele crisis in Roemenië in 2012.¹⁰² De bevoegdheid is zodoende onlosmakelijk verbonden met de toetreding van voormalige Oostbloklanden.

De wortels van de bevoegdheid liggen echter in de jaren 60 van de vorige eeuw, met name in de reactie van de Europese Gemeenschap op de Griekse staatsgreep van 1967, het eerste geval van *backsliding* waarmee de Unie te maken heeft gekregen. Wat betreft het eerste element: de Gemeenschap gaf in de Griekse kwestie opnieuw aan -het precedent was de weigering, begin jaren 60, om met Spanje en Portugal een associatieverdrag met uitzicht op lidmaatschap te sluiten- dat alleen democratische rechtsstaten (beoogd) lid kunnen zijn. Bovendien vormde de Griekse kwestie aanleiding om te verduidelijken wat deze maatstaf inhield, want het militaire bewind introduceerde in 1968 een nieuwe grondwet die op het eerste gezicht de kenmerken van een democratische rechtsstaat vertoonde en mede bedoeld was om de betrekkingen met de Gemeenschap te herstellen. In haar analyse van deze Potemkin-grondwet verduidelijkte de Gemeenschap wat zij verwachtte van (beoogd) lidstaten: effectieve waarborgen voor een onafhankelijke rechterlijke macht, de bescherming van politieke rechten, met name de vrijheid van meningsuiting en vereniging, en een vreedzame wisseling van de macht door middel van vrije verkiezingen. Wat betreft het tweede element: uit de Griekse kwestie blijkt dat de Gemeenschap het karakter van het constitutionele bestel van (beoogd) lidstaten niet als een interne aangelegenheid beschouwde waarin zij zich niet mocht mengen, maar als een zaak die haar direct aanging en die zij nauwlettend mocht en moest volgen en analyseren. Met name het Europees Parlement en de Commissie zagen een taak voor zichzelf weggelegd. Wat betreft het laatste element, maatregelen in reactie op

101 Sadurski 2010.

102 Kochenov en Pech 2015.

rechtsstaatverval: de Gemeenschap bevroor het associatieverdrag en weigerde grootschalige financiële steun te verlengen. Hieruit volgt dat de Europese Gemeenschap nooit een zuiver economisch samenwerkingsverband is geweest dat onverschillig stond tegenover het constitutionele karakter van haar (beoogd) lidstaten. Zij is sinds de jaren 60 een economisch samenwerkingsverband van en voor democratische rechtsstaten. De eisen van artikel 2 VEU die nu gelden, golden in de jaren 60 ook, en werden toen ook al toegepast.¹⁰³

Literatuurlijst

De Angelis en Karamouzi 2016

E. de Angelis en E. Karamouzi, 'Enlargement and the historical origins of the European Community's democratic identity, 1961-1978', *Contemporary European History* 2016, afl. 25-3, p. 439-458.

Aukes 1984

N. Aukes, *Nederland en het Griekse kolonelsregime*, Leiden: Interuniversitaire werkgroep buitenlands beleid van Nederland, Rijksuniversiteit Leiden 1984.

Besselink 2018

L.M. Besselink, 'The bite, the bark and the howl: Article 7 TEU and the rule of law initiatives' in A. Jakab en D. Kochenov (red.), *The enforcement of EU law and values*, Oxford: Oxford University Press 2018, p. 128-144.

Birkelbach 1962

W. Birkelbach, 'Verslag namens de Politieke Commissie nopens de politieke en institutionele aspecten van een toetreding tot of associatie met de Gemeenschap', Europees Parlement, Zittingsdocumenten 1961-1962, Document 122, 15 januari 1962.

Bleich 2018

A. Bleich, *De stille diplomaat; Het bewogen leven van Max van der Stoep (1924-2011)*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2018.

De Búrca 2011

G. de Búrca, 'The road not taken: The EU as a global human rights actor', *American Journal of International Law* 2011, afl. 105-4, p. 649-693.

Cohen 2011

D.M. Cohen, 'The Association of Third Countries with the European economic community pursuant to article 238', *University of Pittsburgh Law Review* 1964-65, afl. 26, p. 521-531.

103 De opvatting van sommige commentatoren dat de bemoeienis van de EU met mensenrechten en de rechtsstaat in lidstaten voortkomt uit een 'ambitieuze vergezicht' van de waardengemeenschap en een 'passie voor goed en kwaad' en niets te maken heeft 'met wat de Unie feitelijk is', miskent de geschiedenis (los van andere bezwaren). Zie bijvoorbeeld Schout 2019.

Coufoudakis 1977

V. Coufoudakis, 'The European Economic Community and the "Freezing" of the Greek Association, 1967–74', *Journal of Common Market Studies* 1977, afl. 16-2, p. 114–131.

Von Danwitz 2018

Th. von Danwitz, 'Values and the rule of law: Foundations of the European Union – an inside perspective from the ECJ', Lezing King's College London, 2 maart 2018, <https://www.kcl.ac.uk/law/research/centres/european/KingsCollege-London-TVD-k-def-Verteilung.pdf>

Von Danwitz 2014

Th. von Danwitz, 'The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ', *Fordham International Law Journal* 2014, afl. 37-5, p. 1312–1346.

Dzehtsiarou en Coffey 2019

K. Dzehtsiarou en D.K. Coffey, 'Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: difficult decisions in troubled times', *International and Comparative Law Quarterly* 2019, afl. 68-2, p. 443–476.

Feld 1965

W. Feld, 'The association agreements of the European Communities: A comparative analysis', *International Organization* 1965, afl. 19, p. 223–249.

Fernández Soriano 2010

V. Fernández Soriano, 'La CEE face à l'Espagne franquiste; De la mémoire de la guerre civile à la construction politique de l'Europe', *Vingtième Siècle; Revue d'histoire*, 2010, afl. 108, p. 85–98.

Guirao 1999

F. Guirao, 'Solvitur ambulando: The Place of the EEC in Spain's Foreign Economic Policy, 1957–62', in A. Deighton and A.S. Milward (red.), *Widening, Deepening and Acceleration: the European Economic Community, 1957–1963*, Baden Baden: Nomos 1999, p. 347–358.

Guirao 1997

F. Guirao, 'Association or trade agreement? Spain and the EEC, 1957–64', *Journal of European Integration History*, 1997, afl. 3-2, p. 103–120.

Hebel en Lenz 2016

K. Hebel and T. Lenz, 'The identity/policy nexus in European foreign policy', *Journal of European Public Policy* 2016, afl. 23-4, p. 473–490.

Hillion 2018

C. Hillion, 'Overseeing the Rule of Law in the EU; Legal Mandate and Means', in C. Closa en D. Kochenov (red.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2018, p. 59–81.

Hillion 2004

C. Hillion, 'The Copenhagen Criteria and their Progeny', in C. Hillion (red.), *EU Enlargement: A Legal Approach* 2004, p. 1–22.

Janse 2018a

R. Janse, 'The evolution of the political criteria for accession to the European Community, 1957–1973', *European Law Journal* 2018, afl. 24-1, p. 57-76.

Janse 2018b

R. Janse, 'Het indirecte belang van artikel 7 VEU', *Nederlands Juristenblad* 32, 2018, p. 2400.

Janse 2019

R. Janse, 'Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement', *International Journal of Constitutional Law* 2019, afl. 17-1, p. 43-65.

Kochenov 2015

D. Kochenov, 'Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool' *Hague Journal of International Law* 2015, afl. 7-2, pp. 153-174.

Kochenov en Pech 2015

D. Kochenov en L. Pech, 'Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality' in *European Constitutional Law Review* 2015, afl. 11-3, p. 512-540.

Landau 2013

D. Landau, 'Abusive authoritarianism', *University of California Davis Law Review* 2013, afl. 47, p. 189-260

Leitão 2003

N.A. Leitão, *The unexpected guest: Portugal and European Integration (1956-1963)*, Florence: PhD Thesis, EUI Department of History and Civilisation, 2003.

Leitão 2007a

N.A. Leitão, 'The Salazar Regime and European Integration, 1947-1972', *European Review of History* 2007, afl. 14-2, p. 195-214.

Leitão 2007b

N. A. Leitão, 'A flight of fantasy? Portugal and the first attempt to enlarge the European economic community, 1961–1963', *Contemporary European History* 2007, afl. 16-1, p. 71–87.

Kochenov 2015

D. Kochenov, 'Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law

Enforcement Tool', *Hague Journal of the Rule of Law*, 2015, afl. 7-2, p.153-174.

MacLennan 2000

J.C. MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*, Londen; Palgrave/ McMillan, 2000.

Menéndez 2002

A.J. Menéndez, 'A rights-based Europe? The charter of fundamental rights of the European Union', *Mennesker & Rettigheter* 2002, afl. 20, p. 31-46.

Mosler 1958

H. Mosler, 'Die Aufnahme in internationale Organisationen', in *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht* 1958, afl. 19, p. 275-317.

Mreijen 2018

A.M. Mreijen, *De rode jonker; Marinus van der Goes van Naters, 1900-2005*, Amsterdam: Boom Uitgevers, 2018.

Ortuño Anaya 2001

P. Ortuño Anaya, 'The EEC, the Franco regime, and the socialist Group in the European Parliament, 1962-77', *International Journal of Iberian Studies* 2001, afl. 14-1, p. 26-39.

Pernice 1979

I. Pernice, *Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht; Ein Beitrag zum gemeinschaftsimmanenten Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof*, Baden Baden: Nomos, 1979.

Phinnemore 1999

D. Phinnemore, *Association: Stepping Stone or Alternative to Membership?*, Sheffield: Sheffield Academic Press, 1999.

Sadurski 2010

W. Sadurski, 'Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider', in *The Columbia Journal of European Law* 2010, afl. 16-3, p. 385-426.

Sadurski 2019

W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford: Oxford University Press, 2019.

Scheppele 2018

K.L. Scheppele, 'Autocratic legalism', *University of Chicago Law Review* 2018, afl. 85, p. 545-583.

Schout 2019

A. Schout, 'Stop met valse retoriek over Europese waarden', *NRC Handelsblad* 22 januari 2019.

Thomas 2006

D.C. Thomas, 'Constitutionalization through enlargement: The contested origins of the EU's democratic identity', *Journal of European Public Policy* 2006, afl. 13-1, p. 1190–1210.

Thomas 2017

D.C. Thomas, 'Beyond Identity: Membership Norms and Regional Organization', *European Journal of International Relations* 2017, afl. 23-1, p. 217–240.

Tusell 2007

J. Tusell, *Spain: From Dictatorship to Democracy, 1939 to the Present*, Oxford: Blackwell, 2007.

Varol 2014

O. Varol, 'Stealth Authoritarianism', *Cornell Law Review*, 2014, afl.100-4, p. 391-462.

Williams 2004

A. Williams, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford: Oxford University Press 2004, p. 137–157.

Woodhouse 1985

C.M. Woodhouse, *The rise and fall of the Greek colonels*, New York: Franklin Watts, 1985.

Yannopoulos 1975

G.N. Yannopoulos, *Greece and the European Communities: The First Decade of a Troubled Association*, Beverley Hills: Sage, 1975.