

**Why the Promotion of the *Acquis* Is Not the Same as the  
Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to  
Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the  
*Acquis***  
*- Some Lessons from the Fifth Enlargement*

*Dimitry Kochenov\**

**Abstract English**

This article argues that the Commission's pre-accession Regular Reporting, as applied in the course of the preparation of the Eastern enlargement of the European Union, appears to be not the general check of the state of democracy, human rights and the Rule of Law in the candidate countries (as was announced by the EU and clarified in the Copenhagen criteria), but, almost exclusively, the check of the *acquis* transposition in the candidate countries. This is notwithstanding the fact that the *acquis* is clearly insufficient a tool for the check of democracy and human rights. Moreover, the *acquis* played a key-role in the assessment of all the elements of the Copenhagen criteria. Also, from the analysis of application of the Copenhagen-related documents it follows that the elements of the Copenhagen criterion of democracy, the Rule of Law and protection of human rights seem *de facto* to be placed in a hierarchical order of importance, which is reflected in the types of the pre-accession influence tools the EU applies to the elements of the Copenhagen political criteria and is also dependent on whether a certain issue falls within the scope of the *acquis* or not. Surprisingly, there appears to be no expected correlation between the application of different pre-accession influence tools and the concrete results in the field of promotion of democratic reform; at the same time, whether an issue is part of the *acquis* or not obviously influences the candidate countries' willingness to follow the Union's recommendations in conducting reforms. The article calls for a change of approach to the application of the pre-accession conditionality in the fields of democracy, the Rule of Law and human rights protection in the course of the enlargements to come.

---

\* University of Groningen. This article is an enlarged and updated version of a paper prepared for the Association to Unite Democracies Conference 'Redefining Europe', University of Northern Virginia (Prague campus), April 2005. Its preliminary draft has also been presented at the UACES graduate student conference in Oxford in March 2005. The author is grateful to Prof. Dr. Fabian Amtenbrink and Prof. Dr. Laurence W. Gormley for their constant support and critical remarks on the earlier drafts at different stages of completion.

### **Abstract Deutsch**

In diesem Artikel wird die Meinung vertreten, dass die regelmäßigen Berichte der Kommission vor Beitritte eines neuen Mitgliedsstaates, so wie sie bei der Vorbereitung zur EU-Osterweiterung erfolgten im allgemeinen keine Überprüfung der demokratischen Verhältnisse sowie des Menschenrechtsstandarts und der Rechtsstaatlichkeit der Beitrittskandidaten stattfände und sich die Überprüfung beinahe ausschließlich auf die Umsetzung des *acquis* durch die Beitrittskandidaten beschränke. Und das obwohl der *acquis* bekanntlich kein ausreichendes Instrument darstellt um Demokratie und Menschenrechte zu überprüfen. Darüber hinaus bildet der *acquis* eine Schlüsselrolle bei der Feststellung der Kopenhagen-Kriterien. Aus einer Untersuchung der Dokumente im Zusammenhang mit den Kopenhagen-Kriterien folgt, dass die Bedeutung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte *de facto* eine hierarchische Reihenfolge zugrunde liegt. Diese spiegelt sich sowohl in der Natur der Einflussnahme vor Beitritt eines Kandidaten wieder wie auch bei der Anwendung der politischen Kopenhagen-Kriterien und hat ferner Einfluss darauf, ob eine Fragestellung dem *acquis* zugerechnet wird oder nicht. Überraschenderweise scheint es keinen Zusammenhang zwischen der Anwendung der verschiedenen Maßnahmen zur Beeinflussung eines Beitrittskandidaten und konkreter Ergebnisse auf dem Gebiet der Förderung demokratischer Reformen zu geben; gleichzeitig ist ein Einfluss der Beurteilung einer Frage als dem *acquis* zugehörig oder nicht, auf die Haltung eines Beitrittslandes Vorschlägen der EU nachzukommen und Verbesserungen vorzunehmen nicht von der Hand zu weisen. In diesem Artikel wird eine veränderte Herangehensweise bei der Beurteilung der Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen zukünftiger Kandidaten auf dem Gebiet der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte gefordert.