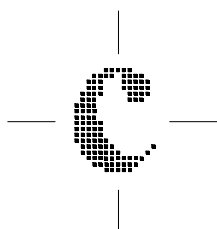


De schone schijn van de
Europese Conventie:
Een tussenbalans

Alfred Pijpers

februari 2003



desk top publishing: Birgit Leiteritz

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1 Nieuwe ambities?	7
2 Is de Europese Unie rijp voor een constitutie?	13
3 Pas-de-deux	19
4 Over bevoegdheden en grondrechten	25
5 Een kerngroep voor Europa?	31
6 Tot besluit	35

Inleiding

Terwijl de Verenigde Staten van Amerika de wereld zonder enige gêne laten zien wat een echte federale supermacht zoal vermag, worstelen de ‘Verenigde Staten van Europa’ onverminderd met de vraag of zij überhaupt wel enige daadkracht willen toevoegen aan hun keurige ‘civiele’ levenswijze.

Dit doen zij zoals gewoonlijk door middel van onderhandelingen over wijzigingen in de Europese (oprichtings)verdragen.¹ Nooit eerder is daarbij zo’n ambitieuze aanpak gekozen als nu. Niet alleen wordt het instrument van een Conventie in plaats van een reguliere Intergouvernementele Conferentie (IGC) gebruikt, maar ook de veranderingen die op stapel staan reiken – althans op papier – verder dan bijvoorbeeld de aanpassingen in de Verdragen van Amsterdam en Nice. Bovendien wordt nu ook naarstig geprobeerd een brede maatschappelijke discussie over de toekomst van de Europese Unie op gang te brengen.

Wat is de betekenis van dit constitutionele project? Wat zijn de positieve en negatieve aspecten, wat de voordelen en de risico’s?

-
- 1) De desbetreffende literatuur is omvangrijk. Voor enkele politieke commentaren op eerdere EG- en EU-verdragswijzigingen zie: Jan Rood, Sam Rozemond, *Op weg naar Maastricht. De Europese verdragen in de revisie*, Den Haag, Instituut Clingendael, 1990; Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992; Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers (eds.), *The Politics of European Treaty Reform: the 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, London/Washington, Pinter, 1997; Finn Laursen (ed.), *The Amsterdam Treaty. National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, Odense, Odense University Press, 2002; Martyn Bond, Kim Feus (eds.), *The Treaty of Nice explained*, London, The Federal Trust for Education and Research, 2001.

1 Nieuwe ambities?

Er zijn verschillende – min of meer officiële – redenen waarom de Vijftien in Nice besloten tot een wat grootscheepser aanpak van het al jaren voortsudderende vraagstuk van de institutionele hervormingen.

Allereerst de nu beklonken toetreding van de Tien. Dat motief staat al sinds het begin van de jaren '90 centraal, maar heeft tot nu toe weinig opgeleverd. Het Verdrag van Amsterdam was op dit punt een mislukking, terwijl ook het Verdrag van Nice ver achter bleef bij de verwachtingen, ondanks het feit dat in Nice enkele noodzakelijke institutionele voorzieningen konden worden getroffen. Van werkelijke hervormingen was echter geen sprake.

Om dit falen te compenseren besloten de regeringsleiders aan het slot van hun intensieve beraad in de Zuid-Franse stad tot een grotere sprong voorwaarts (of is het een vlucht naar voren?), zoals verwoord in hun *Verklaring betreffende de toekomst van de Europese Unie*. Daarin worden de contouren geschetst van een heuse constitutionele agenda. Deze is door de Europese Raad in Laken (15/16 december 2001) verder ingevuld. Bij deze laatste gelegenheid werd tevens besloten tot de instelling van een Europese Conventie.

Afgezien van de (eeuwige) uitbreiding werken ook andere motieven door in deze ambitieuze agenda. In feite sluimert er in de kring van Europese politici en deskundigen al jaren een grote onvrede met het reilen en zeilen van de Unie op diverse onderdelen: de vijftig jaar oude lappendeken van de Europese verdragen; de onlogische pijlerstructuur; de onduidelijke afbakening van nationale en Europese bevoegdheden; de ambivalente positie van de monetaire eurogroep; het zwakke economisch bestuur ('governance') in de EU; de manifeste tekortkomingen op het gebied van zowel de interne als externe veiligheid; de – vermeende – kloof tussen Europese instellingen en de Europese burger.

Achter deze officiële motieven en de fraai klinkende Europese proclamaties gaan echter ook meer prozaïsche belangen schuil. Tijdens de intergouvernementele conferenties en de daarbij horende voorbereidingen gaat het niet alleen om de opbouw van de Europese Unie maar ook om een herijking van nationale belangen en

machtsposities. Sommige lidstaten gebruiken het constitutionele project niet om de Europese integratie voort te stuwten, maar om de nationale politieke speelruimte af te schermten. In ieder geval moeten we ons niet van de wijs laten brengen door het utopisch getinte jargon van het toekomstdebat, dat met termen als 'conventie', 'constitutie', 'Europees President', 'Verenigde Staten van Europa' aanmerkelijk meer federale vaart suggereert dan de Europese politieke werkelijkheid toelaat.

Instelling van de Conventie

Om hun constitutionele aspiraties te onderstrepen hebben de lidstaten gekozen voor een breed samengestelde Conventie naar federaal Amerikaans model, en niet voor een beperkt intergouvernementeel beraad. De Conventie van de dertien Amerikaanse staten die in 1787 in Philadelphia bijeenkwam speelde een cruciale rol bij de totstandkoming van de Amerikaanse Constitutie, een document dat nog steeds de staatsrechtelijke grondslag vormt voor een post-industriële militaire supermacht met meer dan 270 miljoen inwoners en vier maal zoveel lidstaten als aan het begin. Dat biedt dus perspectief, zullen de Europese optimisten (de Belgische premier Guy Verhofstadt voorop) gedacht hebben toen zij in Laken ook zo'n Conventie in het leven riepen.² Overigens was ten behoeve van het *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie*, dat in Nice als een Plechtige Verklaring werd aangenomen, al een proef genomen met een Conventie.

De in Brussel ondergebrachte Europese Conventie heeft volgens de Verklaring van Laken tot taak 'de wezenlijke problemen die de toekomstige ontwikkeling van de Unie met zich meebrengt te bespreken, en de verschillende mogelijke oplossingen te onderzoeken'. Zij bestaat uit 15 regeringsvertegenwoordigers van de huidige lidstaten; 13 van de kandidaat-leden (Turkije dus inclusief); 56 vertegenwoordigers van de nationale parlementen; 16 representanten van het Europees Parlement, twee van de Europese Commissie, plus drie voor het presidium.

Dat presidium staat onder leiding van de Franse oud-President Valéry Giscard d'Estaing, met de Italiaanse oud-premier Giuliano Amato, en de Belgische oud-premier Jean-Luc Dehaene als vice-voorzitters. Dat Chirac een van zijn al hoog en breed gepensioneerde ambtsvoorgangers naar voren heeft geschoven om een discussie te leiden over de toekomst van de Europese Unie, heeft hier en daar tot verbaasde reacties geleid. Men kan slechts speculeren over de vraag tot welke wederdiensten Giscard en zijn liberale aanhang bereid zijn geweest bij de voor Chirac zo succesrijk verlopen Franse Presidents- en parlementsverkiezingen in het voorjaar van 2002. Giscard geeft overigens op kundige, zij het nogal 'Franse', manier leiding aan de werkzaamheden. Nogal 'Frans' omdat de ideeën die hij zelf inbrengt – onvermijdelijk – Franse opvattingen weerspiegelen over de Europese integratie, en omdat de

2) Andrew Duff, 'Constitution or Bust: The Laeken Declaration', in: Martyn Bond, Kim Feus (eds.), *The Treaty of Nice explained*, London, The Federal Trust of Education and Research, 2001, p. 225.

werkwijze van de Conventie een zekere verwantschap toont met de Franse presidentiële stijl. De planning van de Conventie volgt in ieder geval de Franse hang naar de trits: een 'luisterfase', die in de zomer van 2002 werd afgerond; een 'studiefase' tijdens het najaar van 2002; en een 'aanbevelingsfase' die waarschijnlijk medio 2003 wordt afgesloten.

Een tamelijk invloedrijk Secretariaat is behulpzaam bij de werkzaamheden van de Conventie, vooral bij het opstellen van de teksten. Aangezien de plenaire Conventie meer dan honderd leden omvat, werden er in de zomer van 2002 werkgroepen ingesteld voor de belangrijkste agendapunten: subsidiariteit, de juridische status van de grondrechten, de rechtspersoonlijkheid van de EU, de vereenvoudiging van de verdragen, de rol van nationale parlementen in de Europese politiek, de afbakening van nationale en Europese bevoegdheden, en de inrichting van het 'economisch bestuur' in de EU. In september werden er ook nog werkgroepen ingesteld voor externe betrekkingen en defensie, en voor de sector 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'.

Vooral vanwege het feit dat het merendeel (72 van de 105 leden) van de Europese Conventie uit gekozen volksvertegenwoordigers bestaat, moet het constituerende karakter van de onderneming onderstrepen. Verondersteld wordt dat de 'Conventie-methode' de tekortkomingen van de IGC-aanpak kan ondervangen door de inzet van een bredere deskundigheid en door een grotere betrokkenheid van de deelnemers bij het Europese in plaats van het nationale belang. Volgens Giscard zijn de IGC's diplomatieke conferenties waar de deelnemende regeringsvertegenwoordigers zo veel mogelijk nationale punten proberen te scoren. De Conventie-methode moet dit voorkomen. Ook de democratische legitimiteit van de aanstaande verdragshervormingen wordt naar verhoopt op deze wijze vergroot. De Conventie wordt in de tweede helft van 2003 overigens wel gevolgd door een klassieke IGC waar mede op basis van het Conventie-rapport de echte (slot)onderhandelingen over de gewenste verdragsherzieningen zullen plaatsvinden.

Het 'geraamte' van Giscard

Tijdens haar 'studiefase' in het najaar van 2002 kwam de Conventie aardig op dreef. Naast de plenaire vergaderingen werden de werkgroepen actief met eigen voorstellen en hoorzittingen voor deskundigen. Het Conventie-secretariaat produceerde een stroom van documenten. Diverse werkgroepen brachten al in oktober rapport uit. De belangstelling voor het werk van de Conventie nam toe. De nieuwe Duitse regering besloot haar minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, als regeringsvertegenwoordiger in de Conventie aan te stellen als opvolger van Peter Glotz. De regering-Raffarin volgde dit gebaar door Dominique de Villepin af te vaardigen (ter vervanging van de socialist Pierre Moscovici). Italië, Spanje, België, en andere landen zenden eveneens regeringsvertegenwoordigers op ministerieel niveau, of zelfs dat van vice-premier. Ook verschillende regeringsleiders gingen zich roeren, evenals de Europese instellingen. De Nederlandse regering hield zich wat op de achtergrond, mede vanwege de talrijke binnenlandse perikelen van het pas aangetreden kabinet-

Balkenende. Aan de Conventie werd in Den Haag geen hoge prioriteit toegekend, ondanks de aanstelling van een nieuwe regeringsvertegenwoordiger (Gijs de Vries als opvolger van Hans van Mierlo).

In de lidstaten werd ondertussen mondjesmaat gedebatteerd, hoofdzakelijk tussen deskundigen en bij de Conventie betrokken politici. Van een brede maatschappelijke discussie was in 2002 nog weinig te bespeuren.³ In de media ging tot aan de top van Kopenhagen de aandacht primair uit naar de uitbreiding, inclusief de Turkse kwestie. Alleen in Frankrijk is de Conventie regelmatig voorpaginanieuws. De activiteiten van Giscard worden in de Franse pers gevolgd alsof hij het nieuwe Europese staatshoofd is.

Dat is hij niet, maar Giscard markeerde wel een belangrijke mijlpaal tijdens de 'studiefase' van de Conventie door op 28 oktober 2002 in Brussel het eerste Ontwerp voor een Constitutioneel Verdrag te presenteren.⁴ Dit eerste ontwerp is niet meer dan een 'geraamte' ('ossature'⁵ in de woorden van Giscard, in de Nederlandse pers ietwat onheus vertaald als 'skelet') bestaande uit drie delen: (1) de constitutionele structuur van de Unie; (2) het beleid van de Unie en de implementatie daarvan; en (3) algemene en slotbepalingen.

Het Europese 'debat' gaat vooral over het deel betreffende de constitutionele structuur van de Unie: naam en doeleinden; het Europese burgerschap en de grondrechten; de bevoegdheden van de Unie, haar instellingen en procedures; bepalingen over financiën en externe betrekkingen; en – niet onbelangrijk – bepalingen die het EU-lidmaatschap regelen, waaronder ook de geruchtmakende mogelijkheid (Art. 46) voor een land om uit de Unie te treden.

In deel II van de proeve wordt het beleid van de Unie behandeld. De principes daarvan staan echter op zichzelf niet ter discussie. Het is de bedoeling dat het beleidsacquis van de huidige verdragen simpelweg wordt overgeheveld naar de nieuwe verdragsstructuur. Dit deel zal hieronder buiten beschouwing blijven.

Op 6 februari 2003 produceerde het presidium van de Conventie een nader *Ontwerp voor de artikelen 1 tot en met 16 van het Constitutioneel Verdrag*.⁶ In deze al wat meer aangeklede versie van het 'geraamte' zijn de verslagen van de Werkgroepen rechtspersoonlijkheid, Handvest van de Grondrechten, economisch bestuur, aanvullende bevoegdheden, subsidiariteit en extern optreden verwerkt, en is natuurlijk rekening gehouden met het verloop van de discussies in en rond de Conventie.

-
- 3) Het Secretariaat van de Conventie heeft in juni 2002 een overzicht gepubliceerd van de nationale debatten over de toekomst van de Europese Unie. Van een brede discussie was nergens sprake. *Nationaal debat over de toekomst van Europa*, Europese Conventie (Secretariaat), Brussel, 20 juni 2002 (CONV 139/02 en daaraan gerelateerde stukken).
 - 4) *Preliminary draft Constitutional Treaty*, European Convention (The Secretariat), Brussel, 28 oktober 2002 (CONV 369/02).
 - 5) *Le Monde*, 30 oktober 2002.
 - 6) *Ontwerp voor de artikelen 1 tot en met 16 van het Constitutioneel Verdrag*. Brussel, Europese Conventie, Secretariaat, CONV 528/03, 6 februari 2003.

Volgens de vice-voorzitter van de Conventie, Jean-Luc Dehaene, bestaat op een viertal punten al een grote mate van overeenstemming tussen de lidstaten:⁷ (1) Alle Europese verdragen zouden moeten worden samengebracht in één enkelvoudig (constitutioneel) document; (2) de Europese Unie moet rechtspersoonlijkheid krijgen, teneinde internationale verdragen te kunnen afsluiten; (3) het Handvest van de Grondrechten dient een juridische verankering te krijgen in het nieuwe Constitutionele Verdrag; en (4) de pijlerstructuur van de Unie moet worden vervangen door een unitaire structuur, met overigens ruimte voor afwijkende besluitvormingsprocedures voor de Europese buitenlandse politiek en de defensie.

7) Zie *Le Monde*, 25 oktober 2002.

2 Is de Europese Unie rijp voor een constitutie?

Een integrale revisie van de Europese verdragen zoals Giscard en vele anderen willen heeft ongetwijfeld allerlei voordelen. Eén document schept orde in een kluwen van Europese verdragen, en biedt de gelegenheid om constitutionele principes, doelstellingen, instellingen, bevoegdheden, en beleid van de Unie op een systematische en overzichtelijke wijze samen te brengen. In één moeite door kan men de pijlerstructuur afschaffen, het wetgevingsinstrumentarium en de besluitvormingsprocedures vereenvoudigen, samenhang smeden in uiteenlopende verdragsbepalingen, dor hout snoeien, en natuurlijk ook nieuwe elementen aanbrengen, zoals de rechtspersoonlijkheid van de Unie of een Handvest voor de Grondrechten.

Zelfs de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Jack Straw, een ambtsdrager die men moeilijk van eurofilie kan verdenken, pleit voor een Europese 'grondwet'. De Britten hebben inmiddels al een proeve gelanceerd.⁸ Straw stelt de kernachtige Amerikaanse Constitutie ten voorbeeld aan Europa. (Wijselijk niet de honderden perkamentrollen in zijn eigen Public Record Office die sinds de Middeleeuwen dienst doen als de Britse constitutie. Hoewel: is die – feitelijk ongeschreven – constitutie zo belabberd?). In pocketformaat kan zo'n document voor iedereen duidelijkheid verschaffen over de doelstellingen en beperkingen van de Europese integratie. Ook de tien nieuwe lidstaten kunnen wel wat houvast gebruiken in wat voor hen nog steeds een gecompliceerde overgangperiode is van hun Europese bestaan.

Voor de beoefenaars van het constitutionele Europese recht is de huidige exercitie ongetwijfeld een buitenkans. Toch is ook twijfel op zijn plaats. Want is de Europese Unie in politieke zin eigenlijk wel rijp voor een echte 'constitutie'?

Een constitutie behelst in essentie een formele regeling door middel waarvan generieke bevoegdheden en organen worden ingesteld voor een bepaalde samenleving, nationaal of supranationaal.⁹ Ook bevat een moderne democratische constitutie

8) Jack Straw, 'A Constitution for Europe', *The Economist*, 12 oktober 2002.

9) J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 221-237.

een opsomming van de fundamentele rechten van de burgers. Een constitutie fundeert, definieert, ordent, bakent af etc., en een van haar wezenlijke functies is tevens dat zij nieuwe wetgevende en politieke bevoegdheden weet *in te stellen*.

De ontwerpen voor het Constitutionele Verdrag die het presidium tot dusver heeft gelanceerd vertonen inderdaad allerlei typisch constitutionele eigenschappen, behalve op één belangrijk onderdeel: ze scheppen eigenlijk geen wezenlijk *nieuwe* bevoegdheden op Europees niveau. Integendeel, in sommige opzichten lijkt het concept-verdrag eerder de rem dan het gaspedaal te zetten op de Europese integratie. Opvallend is bijvoorbeeld dat de welbekende ambitie uit het EU-Verdrag (Art. 1) met betrekking tot de 'totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' is komen te vervallen. Ook wordt al in Art. 2 van de ontwerp-tekst benadrukt dat de Unie de 'nationale identiteit' van haar lidstaten eerbiedigt. Ook elders in de tekst wordt dit nationale element geaccentueerd.¹⁰ Daar staat tegenover dat de toekomstige Unie wel 'een aantal gemeenschappelijke bevoegdheden op *federale* [cursief A.P.] wijze beheert'. Dat is echter nu ook al het geval, zij het niet met naam en toenaam van het gevreesde f-woord, dat tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht het loodje legde.

In weerwil van alle klarenstoten in Berlijn, Parijs, of Rome genereert het ontwerp niet een nieuwe federale rechtsorde, maar consolideert het de bestaande Unie van staten, zij het inclusief haar reeds gevormde federale elementen. Gelet op de Europese politieke realiteit wekt deze in wezen conservatieve benadering weinig verbazing.

Politieke realiteit

Want is de hervormingsgezindheid van de Vijftien wel zo groot als in de toespraken van onze Europese leiders wordt voorgewend? Over betrekkelijk eenvoudige kwantitatieve aanpassingen in de stemgewichten of de omvang van de Commissie is jarenlang onderhandeld. De Top van Nice in december 2000 verschaftte weliswaar soelaas door besluiten te nemen over de 'left-overs', maar de hectische wijze waarop de regeringsleiders dagen- en nachtenlang moesten doorvergaderen over een onsje meer of minder stemgewicht was symptomatisch voor hun gebrek aan doortastendheid.

Het is niet duidelijk waar de veronderstelling op is gebaseerd dat er nu opeens wel een grote hervormingsgezindheid zou bestaan. De regeringsleiders van vier grote landen (Schröder, Chirac, Blair, Aznar) en zeven kleinere (Verhofstadt, Ahern, Lipponen, Persson, Juncker, Schüssel, en Simitis) zijn momenteel nog steeds dezelfde als in Nice, terwijl in de overige lidstaten (Italië, Portugal, Nederland, en Denemar-

10) Vermeldenswaard wegens zijn nationale toonzetting is bijvoorbeeld Art. 9 (6): 'De Unie eerbiedigt de nationale identiteit van haar lidstaten die verbonden is met hun basisstructuur en met de essentiële functies van een staat, in het bijzonder zijn politieke en grondwettelijke structuur, met inbegrip van de staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau'.

ken) ondertussen centrum-rechtse regeringen zijn aangetreden die een uitgesproken behoudende koers varen inzake verdere Europese integratie. Het valt moeilijk in te zien hoe de introductie van de 'conventie-methode' als substituut voor het aloude intergouvernementele beraad deze realiteit als bij toverslag zou weten te veranderen.

Bovendien, een 'beetje' Europese constitutie vereist in diverse lidstaten opnieuw een referendum. Met de Deense en Ierse ervaringen op dit punt nog vers in het geheugen leidt dit gegeven nu al tot grote behoedzaamheid in een aantal hoofdsteden. In Zweden wordt in september 2003 een referendum georganiseerd over de invoering van de euro. De regering kan daarbij geen federale poespas gebruiken rond een Europese constitutie. Dit geldt a fortiori voor de regering-Blair mocht die ook nog de lang-verbeide volksraadpleging over de euro gaan uitschrijven.

En staan de kandidaat-leden wel te trappelen om nieuwe Europese bevoegdheden? Deze landen moesten zojuist de befaamde 80.000 bladzijden *acquis* onderschrijven. Ze zullen weinig animo hebben om op korte termijn nog eens substantiële brokstukken van hun pasverworven onafhankelijkheid naar Brussel over te dragen. Bovendien moeten zij zich in 2003 in eerste instantie concentreren op de nationale goedkeuringsprocedures van de toetredingsverdragen. In bijna alle kandidaat-leden zijn hiervoor volksraadplegingen vereist (alleen in Litouwen en Slovenië is dit nog onzeker).¹¹ En net zoals in het Ierse of Deense geval kunnen de desbetreffende regeringen daarbij geen projecten gebruiken die het thuisfront afschrikken.

Op zichzelf bestaat er geen dwingende tegenstelling tussen uitbreiding of verdieping. Integendeel, de toetreding van nieuwe lidstaten heeft in het verleden soms tamelijk effectieve verdiepingsimpulsen gegeven aan de Europese integratie. Vooral wanneer de medewerking tot verdere verdieping vooraf als eis werd gesteld aan de kandidaatleden. Zo moesten Spanje en Portugal zich in 1986 voegen naar het in de Europese Akte vervatte programma voor de interne markt. Nu ligt dat anders. De toetreding van de Tien was al in kannen en kruiken op het moment dat de Conventie zich nog slechts in de 'studiefase' bevond. De kandidaatleden kan dus niet het federale vuur aan de schenen worden gelegd. Gelukkig maar voor hen dat dit vuur ook in de huidige lidstaten op een laag pitje staat.

De nationale reflex

De belangrijkste blokkade voor verdere Europese integratie schuilt echter niet in de groei van het aantal EU-lidstaten, maar paradoxaal (of misschien wel tragisch) genoeg in het integratieproces zelf. Het Europese integratieproces heeft in de afgelopen tien jaar grote vooruitgang geboekt met de voltooiing van de interne markt en de invoering van de euro. Het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal, en personen heeft een enorme vlucht genomen. Grenzen zijn afgeschaft, overheidsmonopolies ontmanteld,

11) Zie voor een overzicht Lykke Friis, Anna Jarosz Friis, *Countdown to Copenhagen: Big Bang or Fizzle in the EU's Enlargement Process?*, Copenhagen, Danish Institute of International Affairs, 2002, pp. 77-80.

publieke diensten deels geprivatiseerd. De Europese Unie ging zich begeven op tal van economische en maatschappelijke gebieden. Als handelsmacht, monetaire actor, en mededingingsautoriteit is haar gezag onbetwist, ook internationaal. De Unie voert een breed palet van buitenlandse economische en politieke betrekkingen, en zij ontwikkelt in toenemende mate activiteiten op het gebied van zowel de interne (justitiële en politieke) als de externe (militaire) veiligheid.

Maar de Europese Unie is in de kern nog steeds een 'markt zonder staat', zoals Paul Kapteyn dat ooit eens treffend uitdrukte.¹² Zij heeft wel binnengrenzen opengesteld, handelsbarrières geslecht, en markten verruimd (ook van 'overheidsprodukten'), maar geen effectief beleid ontwikkeld om de voorspelbare maatschappelijke neveneffecten daarvan op te vangen. Vooral op politiek gevoelige terreinen als misdaadbestrijding, asiel- en immigratie, defensie, sociale zaken of volksgezondheid heeft 'Brussel' de verwachtingen niet waargemaakt, zeker niet in de ogen van de burgerij. Onder electorale druk werden de nationale overheden in de afgelopen jaren meer en meer gedwongen maatregelen te nemen om het achterblijvende Europese beleid te compenseren. Vreemdelingenwetten en asielprocedures werden aangescherpt, politiekorpsen uitgebreid. Beslissingen over de inzet van militaire middelen blijven voorbehouden aan de hoofdsteden, ondanks de 'militaire revolutie' die zich volgens sommigen heeft voltrokken met de plannen voor een Europese defensiecapaciteit.

Er gaan de laatste tijd stemmen op om de ongebreidelde invloed van globalisering en Europeanisering een halt toe te roepen, en het nationale overheidsgezag weer nadrukkelijker te doen gelden in de sectoren van het openbare nut (gas, electra, posten, openbaar vervoer etc.).¹³ In meerdere lidstaten zijn centrum-rechtse regeringen aan het bewind gekomen die onder druk van anti-Europese bewegingen hun nationale hakken in het zand zetten.

De dynamiek van de Europese marktintegratie heeft in de afgelopen jaren kennelijk zulke grote politieke en maatschappelijke problemen opgeroepen dat nationale tegenmaatregelen geboden moesten worden, die vervolgens verdere politieke integratie blokkeren. Op zichzelf is deze paradox niet nieuw. Stanley Hoffmann heeft hem al jaren geleden gesignaleerd in zijn klassieke artikel over de 'hardnekkigheid' van de nationale staat in de context van de West-Europese integratie.¹⁴ Anderen hebben deze lijn doorgetrokken door te spreken over de 'Europese redding' van de nationale staat, een redding die vooral plaats kon vinden doordat de aanzienlijke economische *spin-off* van de gemeenschappelijke markt mede

12) Paul Kapteyn, *Market without a State*, London, Routledge, 1993.

13) Zelfs de liberale minister van Financiën Hoogervorst gaf onlangs onomwonden toe dat bepaalde overheidstaken niet geprivatiseerd kunnen worden. *NRC Handelsblad*, 21 januari 2003. De roep om renationalisering van delen van de publieke sector is dus niet alleen een socialistisch programmapunt.

14) Stanley Hoffmann, 'Obstinate or obsolete: the fate of the Nation State in Western Europe', *Daedalus*, 1966.

de financiering van de verzorgingsstaat mogelijk maakte.¹⁵ Indertijd verliep de expansie van de verzorgingsstaat echter niet ten koste van de Europese (economische) integratie. Nu ligt dat mogelijk anders omdat de hernieuwde roep om nationale overheidsbemoeienis in bepaalde publieke sectoren steun vindt onder brede lagen van de bevolking, en openlijk wordt gelegitimeerd met een eurosceptische ideologie. Ook in de vanouds Europa-gezinde landen zoals Nederland. Van een 'postmoderne' Europese identiteit die als platform zou kunnen dienen voor een Europese politieke unie lijkt vooralsnog geen sprake.¹⁶

De institutionele hypotheek

Los van deze politieke hindernissen blijven ook de institutionele barrières op zichzelf formidabel genoeg, zou men althans de interne en externe slagvaardigheid van de Unie flink willen opvijzelen. De karakteristieke besluitvormingsstructuur rond de as van (Europese) Raad en Commissie is indertijd immers niet opgezet met het oog op doelmatig gemeenschapsbeleid, maar om de machtsverschillen en belangenconflicten tussen rivaliserende Europese staten (Frankrijk en Duitsland voorop) te neutraliseren met het oog op een stabiele economische en politieke samenwerking.

Voorals de Commissie kreeg door een nadrukkelijk onafhankelijke positie, een exclusief initiatiefrecht, haar rol als toezichthouder op de uitvoering van de gemeenschapsverdragen, en bijvoorbeeld een zelfstandige – en geduchte – bevoegdheid op mededingingsgebied, een wezenlijke functie als middelaar en makelaar, naast beperkte uitvoerende taken. Het apparaat van de Commissie is echter veel te klein om ook daadwerkelijk als 'uitvoerende macht' dienst te kunnen doen. De Commissie mist de talrijke diensten, inspecties, en organen die in de lidstaten belast zijn met concrete bestuurlijke en toezichthoudende taken.¹⁷ Dit speelt haar vooral parten in de tweede en derde pijler waar veeleer uitvoerend beleid vereist is, ondersteund door ambtenaren 'in uniform', dan omvangrijke technische regelgeving, ondersteund door een ingewikkelde machinerie van honderden ambtelijke comités en werkgroepen. De lidstaten vormen de belangrijkste 'uitvoerende macht' van de Europese Unie, niet de Europese Commissie.

Verwarrend is ook dat de Europese Raad zich in toenemende mate als politieke initiatiefnemer ging opwerpen, ten koste van de Commissie. Het Raadssecretariaat heeft zich meer en meer Commissie-achtige taken toegeëigend, vooral in de

15) Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992. Zie voor deze 'dialectiek' van de Europese integratie ook Dorette Corbey, *Stilstand is Vooruitgang*, dissertatie Universiteit Leiden, 1993.

16) Anders dan Peter van Ham suggereert in zijn boek *European Integration and the Postmodern Condition. Governance, Democracy, Identity*, London/New York, Routledge, 2001, pp. 58-90.

17) Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to the European Community*, London, Macmillan, 1999, p. 227. Vgl. Anna Michalski, *Governing Europe: the Future Role of the European Commission*, Den Haag, Instituut Clingendael, 2002.

ontwerpfase van de Europese regelgeving. Dat Secretariaat speelt ook een prominente rol bij het EU-voorzitterschap, bij de IGC's, en tegenwoordig in de Conventie. Zelf heeft de Commissie onlangs becijferd dat slechts tien procent van de Europese regels daadwerkelijk binnen de Commissie zelf worden 'bedacht'.¹⁸ De befaamde 'exclusiviteit' van de Europese Commissie is feitelijk al lang aangetast.

De twee centrale instellingen van de EU (we laten Parlement, Hof en Europese Centrale Bank maar even buiten beschouwing) claimen beide zowel regelgevende, executieve, als besluitvormende taken. De Europese besluitvormingsstructuur is hierdoor niet alleen hoogst ondoorzichtig geworden, maar ook weinig effectief.

Voor de creatie van de interne markt en het daarmee samenhangende flankerend beleid was de hybride Europese gezagsstructuur nog wel toereikend, maar naarmate de behoefte aan een coherent monetair en economisch bestuur, en aan een krachtiger Europees beleid inzake bijvoorbeeld de interne en externe veiligheid groeide, werden de institutionele tekortkomingen sterker voelbaar.

Eigenlijk zou de Europese institutionele architectuur geheel opnieuw doordacht moeten worden (dat is overigens op papier ook het mandaat van Laken). En daarbij mag als uitgangspunt gelden dat voor een elementaire slagvaardigheid in welk politiek systeem ook een zekere centralisatie van middelen geboden is, hoe ook (federaal, centraal, intergouvernementeel) precies georganiseerd. Het zogeheten *sui generis* karakter van de Europese Unie fungeert vaak als alibi om deze logische stap te ontlopen. Alsof West-Europa zo uniek is dat het regeringselementen waarover alle grote en kleine mogendheden noodzakelijkerwijs beschikken, zou kunnen ontberen.

De discussie over de institutionele gevolgen van de uitbreiding heeft dit Europese manco gemaskeerd. Voortdurend is de afgelopen tien jaar gesuggereerd dat de omvang en samenstelling van de Europese instellingen de kern van het probleem vormen. Maar de noodzaak van politieke centralisatie was ook al zichtbaar in de Unie van Vijftien. Alleen zij hebben er weinig mee gedaan.

Brengt de Europese Conventie hier verandering in?

18) Zie *Better Lawmaking 2001, Commission Report to the European Council*, Brussel, Commission of the European Communities, 7 december 2001, COM(2001) 728 final, p. 8.

3 Pas-de-deux

Dat valt te betwijfelen. Er is nog een lange weg te gaan voordat de Conventie gereed is met haar werk, maar de voortekenen wijzen, gelijk gezegd, niet op zwaardere federale accenten. Noch in de ontwerpen van het presidium, noch in de rapporten van de Conventie-werkgroepen is sprake van een substantiële overdracht van nationale soevereiniteit naar het Europese niveau, of van wezenlijke versterking van de supranationale componenten in de Europese Unie. Ook de uiterst bescheiden Europese federale begroting zal en kan in de komende jaren nauwelijks groeien. Sommige lidstaten, het Verenigd Koninkrijk voorop, pleiten onomwonden voor een toekomstige 'Union of sovereign states' waarin de communautaire of supranationale elementen zelfs zijn teruggedrongen.¹⁹ Maar ook de 'founding fathers' van de Europese Gemeenschap laten zich op dit punt niet onbetuigd, zoals mag blijken uit het spraakmakende voorstel dat Parijs en Berlijn bij de Conventie indienden aan de vooravond van de viering van het Frans-Duitse Vriendschapsverdrag, dat op 22 januari 2003 veertig jaar bestond.²⁰ Een paar punten uit dit voorstel verdienen nadere aandacht.

Een tweekoppig voorzitterschap?

Allereerst het voornemen om het voorzitterschap van de Europese Unie op een wat andere leest te schoeien. Een president van de Europese Raad, te benoemen voor een periode van vijf jaar (of de helft daarvan), naast een voorzitter van de Europese Commissie, die rechtstreeks gekozen wordt door het Europees Parlement. Dit idee wordt tevens ondersteund door Londen en Madrid,²¹ maar de kleinere lidstaten,

19) Jack Straw, 'A Constitution for Europe', *The Economist*, 12 oktober 2002.

20) *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, 15 januari 2003 (www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?art=31383).

21) *Le Monde*, 17 januari 2003.

daarin gesteund door Commissie-voorzitter Romano Prodi, hebben onmiddellijk bezwaar aangetekend. De Nederlandse regeringsvertegenwoordiger Gijs de Vries oogstte applaus toen hij het in een reactie op de Frans-Duitse plannen tijdens een plenaire bijeenkomst van de Conventie opnam voor de kleine landen.²²

Dat applaus was wel enigszins begrijpelijk. Realisatie van deze Frans-Duitse voornemens heeft inderdaad tot gevolg dat de Europese Raad verder wordt versterkt ten koste van de Commissie, het orgaan dat wegens haar onafhankelijke status vanouds de belangen van de kleinere lidstaten pleegt te beschermen (een opvatting die overigens meer in de Benelux leeft dan bijvoorbeeld in sommige Scandinavische landen). Een – voltijdse – president van de Europese Raad zal immers een belangrijke stuwkracht vormen voor de strategische rol die vooral de grote landen aan dit orgaan willen toekennen in de toekomstige Unie. Als initiatiefnemer en ontwerper van besluiten worden de Europese Raad en het Raadssecretariaat een nog geduchter concurrent van de Europese Commissie dan ze nu al zijn.

Een ‘Europees president’ zal ongetwijfeld de voorzitter van de Europese Commissie in de schaduw stellen, zoals Giscard dat bij wijze van voorproefje al doet in zijn huidige Europese functie, met stilzwijgende instemming van het Elysée.²³ Daar weegt de gekozen status van de Commissie-voorzitter niet tegenop, temeer niet daar de Europese Raad die keuze van het Europees Parlement ook nog van goedkeuring moet voorzien. Het Frans-Duitse voorstel lijkt een tweekoppig voorzitterschap in te stellen, maar Parijs beoogt in feite eenhoofdige leiding door de Europese Raad, met een ondergeschikte positie voor de Europese Commissie.

Koekoeksei

Iets dergelijks geldt ook voor de Europese buitenlandse politiek en de defensie. Teneinde recht te doen aan het primaat van de lidstaten op dit terrein is voor de besluitvorming in het Europese vlak indertijd gekozen voor een aparte pijler, met instellingen en procedures die afwijken van de communautaire methode. Wel is de Europese Commissie van meet af aan betrokken geweest bij de Europese buitenlandse politiek, mede om de samenhang met de externe economische betrekkingen te waarborgen. Bij achtereenvolgende verdragsherzieningen is tevens geprobeerd om bepaalde procedures (gemeenschappelijk optreden; besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid; variabele samenwerking) uit de sfeer van de eerste pijler toe te passen in de tweede.

Maar het ging in toenemende mate wrikken tussen enerzijds de instrumenten van de Raad, met in het verlengde daarvan de Hoge Vertegenwoordiger voor het Europese buitenlandse beleid en de veiligheidsorganen die na ‘Nice’ zijn ingesteld,

22) *NRC Handelsblad*, 21 januari 2003.

23) Het behoeft overigens weinig toelichting dat de Franse president en de Duitse of Britse regeringsleiders niet een echt Europees ‘staatshoofd’ boven zich zullen dulden. De beoogde Europese president zal in de verste verte niet over de macht en de bevoegdheden komen te beschikken zoals zijn of haar Amerikaanse *counterpart* die kent.

en anderzijds de Commissie met haar verantwoordelijkheden op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking, handel, de uitbreiding, en ook de civiele aspecten van het Europese veiligheidsbeleid. Opheffing van de pijlerstructuur zoals nu in het verschiet ligt brengt op zichzelf weinig soelaas omdat hierdoor de competentiestrijd tussen Raad en Commissie eerder toe- dan afneemt. (Overigens valt nog te bezien in hoeverre de buitenlandse politiek werkelijk communautair wordt. Er blijven in ieder geval afwijkende procedures gelden voor wat eens de tweede pijler was).²⁴

Om de wrijvingen tussen Raad en Commissie te ondervangen hebben verschillende landen, evenals de Europese Commissie,²⁵ voorgesteld om een soort personele unie tussen de Raad en de Commissie tot stand te brengen, en wel door de Hoge Vertegenwoordiger tevens te belasten met de taken van de eurocommissaris voor de Externe Betrekkingen. Op deze wijze ontstaat naar verhoopt een grotere centralisatie van leiding en middelen.

In het Frans-Duitse voorstel van januari 2003 wordt deze constructie nader uitgewerkt. De Europese Raad benoemt (zo nodig met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen) een Europees minister van Buitenlandse Zaken, in goed overleg ('accord') met de voorzitter van de Europese Commissie. Deze Europese minister gaat de Raad voor Externe Betrekkingen ('Relex') en Defensie voorzitten, en neemt tevens zitting in de Europese Commissie, waar hij wordt belast met de taken die nu ressorteren onder de commissaris voor de Externe Betrekkingen, Chris Patten. De nieuwe bewindspersoon krijgt in de Commissie een aparte status omdat hij primair onder het gezag van de (Europese) Raad komt te vallen, en niet onder dat van de Commissie. Het is onduidelijk in welk opzicht de Commissie zeggenschap over zijn werkzaamheden krijgt. In ieder geval krijgt de Commissie in het Frans-Duitse voorstel nadrukkelijk geen beslissingsmacht inzake het GBVB, en al helemaal niet op het gebied van de defensie.

Een groot intergouvernementeel koekoeksei dus in een communautair nest. Het is veeleer deze 'Europese minister van Buitenlandse Zaken' dan de 'Europese president' die de bevoegdheden van de Europese Commissie uitholt. Als de spil in de Europese buitenlandse politiek zal de nieuwe ambtsdrager niet alleen de taken van Patten gaan overnemen maar ongetwijfeld ook de andere portefeuilles van de Commissie met een externe dimensie gaan penetreren, zoals Ontwikkelingszaken en Humanitaire Hulp, Handel, Uitbreiding, en waarschijnlijk ook Justitie en Binnenlandse Zaken (terrorismebestrijding) of Milieu. De Europese minister zal een 'Europese diplomatieke dienst' gaan leiden die wordt samengesteld uit Commissie-ambtenaren en personeel afkomstig van het Raadssecretariaat en de lidstaten. De huidige internationale vertegenwoordigingen van de Commissie worden omgevormd tot vertegenwoordigingen van de 'Unie'. Er worden per saldo dus substantiële personele en budgettaire middelen in de sfeer van de externe betrekkingen overgehe-

24) Volgens de vice-voorzitter van de Conventie, Jean-Luc Dehaene, in *Le Monde*, 25 oktober 2002.

25) *For the European Union. Peace, Freedom, Solidarity. Communication of the Commission on the Institutional Architecture*, Brussel, Commission of the European Communities, 4 december 2002, COM(2002)728 final, p. 11-12.

veld van het communautaire naar het intergouvernementele (Relex-)kader. 'Double hatting' is voor deze constructie een wel bijzonder eufemistische aanduiding.

De Commissie komt er in deze voorstellen dus nogal bekaaid af, hoewel zij in de Frans-Duitse visie wel expliciet als 'motor' werkzaam moet blijven. Ook haar toezichthoudende houdende functies inzake onder meer het Stabiliteitspact worden versterkt. Op het SPD-congres van november 2001 werd er echter nog voor gepleit om de Europese Commissie om te vormen tot een orgaan met regeringsachtige bevoegdheden en substantiële taken op bijvoorbeeld politieel en justitieel gebied, ten dele naar Duits federaal model.²⁶ In de lopende Frans-Duitse plannen is daarvan weinig terug te vinden, afgezien van enkele vage opmerkingen over een Europese douane en een Europees openbaar ministerie.²⁷

Verschillen niet overdrijven

Hoewel de meningsverschillen tussen de lidstaten over de institutionele vormgeving van de Unie reëel zijn, dient men ze niet te overdrijven. De Benelux-landen pleiten primair voor een *versterking* van de bestaande Europese instellingen en de daarbij horende institutionele balans; niet voor een drastische constitutionele hervorming, of voor een verdere overdracht van bevoegdheden en middelen.²⁸ Wat hun federale aspiraties aangaat zijn zij praktisch even behoudend als de aanhangers uit de intergouvernementele school. Ook zij bepleiten bijvoorbeeld 'double hatting' in de Europese buitenlandse politiek. In het *Benelux-memorandum* wordt zelfs explicieter dan in de Frans-Duitse tekst gestipuleerd dat de 'dubbelhoed' zijn functies in het domein GBVB/EVDB uitoefent 'onder het gezag van de Raad'.²⁹

De onenigheid over het roulerend voorzitterschap kan al evenmin als een constitutionele halszaak worden beschouwd. Het roulerend EU-voorzitterschap is een door alle lidstaten zeer gewaardeerd 'ambt' met een plezierige internationale status, maar het maakt voor de afhandeling van dossiers niet veel uit door wie de vakraden en de daaraan ondergeschikte organen precies worden voorgezeten. Een min of meer vaste vertegenwoordiger uit de kring van de lidstaten kan hier even goede diensten

26) *Wegmarken für ein neues Grundsatzprogramm. Sozialdemokratische Vorstellungen zur nachhaltigen Gestaltung der globalen Epoche.* Grundsatzprogrammkommission an den Parteitag der SPD in Nürnberg, 19-22 november 2001.

27) *Le Monde*, 23 januari 2003.

28) Het *Benelux-memorandum* dat in december 2002 werd gepresenteerd stelt expliciet: 'De Benelux is geen voorstander van de oprichting van nieuwe instellingen. Zij dringt er op aan de bestaande instellingen doeltreffender te maken (...)'. *Benelux Memorandum*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken (DIE-585/02), 5 december 2002. Vgl. Gijs de Vries, 'The European Convention: a Mid-Term Assessment', paper gepresenteerd op de Conferentie *Debating Europe's Future: the Political Setting of the European Convention*, Den Haag, Instituut Clingendael, 22 november 2002.

29) *Benelux-memorandum*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken (DIE-585/02), 5 december 2002, p. 5.

bewijzen als een min of meer vaste vertegenwoordiger uit de Europese Commissie (zoals de Benelux wil). Hier zijn allerlei creatieve combinaties denkbaar. De kleine landen moeten op dit punt niet al te gevoelig zijn.³⁰ De grote landen zouden echter beter moeten beseffen dat hun kleinere partners zich vaak uitstekend hebben gekweten van hun EU-voorzitterstaken.

30) Vgl. E.P. Wellenstein, 'Vermijd in EU ruzie groot-klein', *NRC Handelsblad*, 28 januari 2003.

4 Over bevoegdheden en grondrechten

Dat het constitutionele project op zichzelf weinig extra federale macht aan de Unie toevoegt blijkt tevens uit de dossiers inzake bevoegdheden en subsidiariteit. De Werkgroep - Aanvullende Bevoegdheden van de Conventie zag haar opdracht bijvoorbeeld expliciet in het teken van 'consolidatie', niet van creatie. Zij heeft de hierboven reeds aangestipte aanbeveling gedaan om de 'ever closer union' als EU-doelstelling te schrappen, 'in order to avoid the impression that future transfer of competence to the Union remains in itself an aim and objective of the Union'.³¹

En dat is ook geen wonder. Het vraagstuk van de Europese bevoegdheden is in Nice en Laken immers op de agenda gezet onder druk van de Duitse *Länder*, die het gevoel kregen dat door achtereenvolgende Europese verdragsherzieningen hun bevoegdheden stelselmatig werden uitgehold, zowel ten gunste van 'Brussel' als van het nationale besluitvormingsniveau.

De discussie in de Conventie draaide derhalve in eerste instantie rond de kwestie van de befaamde *Kompetenzkatalog*. Voor zo'n opsomming van Europese en impliciet ook nationale of gedeelde bevoegdheden valt veel te zeggen. (Sommige Duitse en Britse politici doen dat dus ook). Zo'n lijst verschaft helderheid in de afbakening tussen de sferen van de (sub)nationale en Europese politiek, draagt zodoende bij tot meer inzicht en betrokkenheid van de burgerij, en geeft bovendien extra houvast aan wetgevers en rechters.

Maar er zijn natuurlijk ook nadelen. Zo is het uiterst lastig om een sluitende *Kompetenzkatalog* op te stellen omdat tal van dossiers dwars door alle bestuurslagen heenlopen, en omdat processen als technische vooruitgang, modernisering, globalisering, en economische integratie een fixatie van bevoegdheden praktisch onmogelijk, en naar veler oordeel ook onwenselijk maken. Veel leden van de Europese Conventie, daarin gesteund door diverse regeringen (waaronder de Nederlandse) gebruiken vooral dit laatste argument om zich af te zetten tegen een min of meer

31) *Final report of Working Group V 'Complementary Competences'*, Brussel, 4 november 2002 (CONV 375/1/02 REV 1), p. 2.

limitatieve opsomming van exclusieve dan wel gemengde of gedeelde Europese bevoegdheden.

De ontwerptekst van 6 februari 2003 lijkt een soort middenweg te kiezen, waarbij enerzijds wordt vermeden het Europese integratieproces thematisch 'dicht te spijkeren', maar tegelijkertijd toch ook wordt geprobeerd meer duidelijkheid te verschaffen in het ondoorzichtige struikgewas van de (exclusief)- Europese en 'gedeelde' bevoegdheden. Wat dat aangaat biedt Titel III van het ontwerp een handzaam overzicht. Mede vanwege de expliciete bepaling uit Art. 8 (2): 'Bevoegdheden die de Grondwet niet aan de Unie heeft toegewezen, behoren toe aan de lidstaten'.

Voor het overige concentreert het 'debat' over de bevoegdheden zich op heel nuttige maar weinig wereldschokkende zaken zoals het aanbrengen van een extra subsidiariteitstoets. Het is typerend voor de teneur van het Europese debat dat de Conventie ervoor pleit de *nationale* parlementen op dit terrein grotere zeggenschap te geven. Die teneur was al in Nice waarneembaar toen niet zozeer besloten werd om de bevoegdheden van het Europees Parlement te vergroten, als wel de rol van de nationale parlementen in de Europese democratie. Volgens de Frans-Duitse bijdrage van januari 2003 vormen zij een 'onvervangbare' schakel tussen de Unie en haar burgers.

Grondrechten

Een gebied waarop het Europese constitutionele project een ietwat pretentieuze indruk maakt betreft de grondrechten. Op het eerste gezicht valt er veel te zeggen voor het plan om het *Handvest van de Grondrechten* zoals dat in Nice als een Plechtige Verklaring werd aangenomen, onder te brengen in een constitutioneel verdrag. De Europese Unie heeft in de loop der jaren haar actieradius op steeds meer terreinen uitgestrekt, dus waarom zou zij ook niet bevoegdheden in de sfeer van de grondrechten naar zich toe kunnen trekken? Dat kan de fundamentele plaats van de mensenrechten in de Europese Unie nog eens onderstrepen, zeker ook voor sommige nieuwe leden die nog niet kunnen bogen op een langdurige traditie terzake. De meeste lidstaten zijn dus wel voorstander van een of andere vorm van 'legalisering'.

Wel zijn er nog meningsverschillen over de wijze waarop het Handvest een plaats moet krijgen in het nieuwe Europese verdrag. Het Verenigd Koninkrijk is op dit punt veel terughoudender dan bijvoorbeeld Frankrijk. De regering-Balkenende heeft geen bezwaar tegen een juridische status van de EU-grondrechten, maar wil voorlopig niet dat deze ook in materiële zin rechtstreeks inroepbaar kunnen worden gemaakt door burgers.³² Het valt nog te bezien of Nederland zich wat dat betreft kan

32) Zie *Europa in de steigers. De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken (DIE), oktober 2002, p. 4. Wel is de regering in dezelfde nota van mening dat 'op termijn grondrechten (zoals de klassieke) in een grondwettelijk verdrag materieel verankerd zouden kunnen worden' (p. 5).

vinden in het presidium-ontwerp van 6 februari 2003. Daarin wordt gesteld dat het Handvest van de grondrechten 'met constitutioneel karakter en dwingende rechtsgevolgen' moet worden opgenomen in de nieuwe Europese grondwet. Tegelijkertijd moet de Unie toetreden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Bij deze manoeuvres vallen een paar politieke kanttekeningen te plaatsen. De grondrechten van de Europese burgers zijn immers al heel behoorlijk neergelegd in de nationale constituties alsmede in een reeks van internationale verdragen, waaronder in de eerste plaats het zojuist vermelde Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bovendien bevatten ook de EG- en EU-verdragen al nadrukkelijke verwijzingen naar de mensenrechten. Een en ander is herhaaldelijk onderstreept in de jurisprudentie van het Hof van Justitie in Luxemburg. Er zullen weinig landen of regio's in onze boze wereld zijn waarin de grondrechten zo goed zijn gewaarborgd als in de Europese Unie. Strikt genomen is een meer specifieke verankering daarvan in de Europese verdragen dan ook geen noodzaak.³³

Bovendien wekt zo'n verankering in een document met constitutionele pretenties de indruk dat die rechten daarbij ook, anders dan in een politieke verklaring of een 'gewoon' verdrag, inderdaad worden 'geconstitueerd' of gevestigd. Iets dergelijks suggereerde de Franse staatssecretaris Noëlle Lenoir bijvoorbeeld, toen zij ter aanbeveling van een Europese constitutie zei dat een constitutie de 'geboorte-akte' is van een democratie.³⁴ Een term die ongetwijfeld wat meer perspectief biedt dan 'skelet', maar in de Europese context toch enigszins misplaatst is.

Lenoir plaatste allerlei nationale constituties, waaronder de Franse en Nederlandse op één lijn met het huidige Europese project. Daarbij ziet zij over het hoofd dat de nationale grondrechten in het verleden zijn bevochten op het (absolute) vorstengezag en andere manifestaties van de ongebreidelde staatsmacht. De verschillende nationale constituties, de Franse van mevrouw Lenoir voorop, riepen dus inderdaad letterlijk en figuurlijk grondrechten in het leven. En als zodanig vinden deze rechten dan ook een gerespecteerde plaats in de Europese geschiedenis. De beoogde Europese 'grondwet' schept geen nieuwe grondrechten, maar codificeert de bestaande. Het is zelfs niet goed denkbaar hoe de Europese instellingen als zodanig daadwerkelijk de grondrechten van hun onderdanen op een systematische manier zouden weten te schenden. Daartoe ontbreekt het hen aan machtsmiddelen waarover de meeste lidstaten al eeuwen beschikken. Verder moet bedacht worden dat de *politieke* legitimiteit van de EU- instellingen nog veel te wensen laat. Moeten deze instellingen dan zo nadrukkelijk worden belast met een uiterst gevoelige materie als de bescherming van de grondrechten?

Een van de drijfveren voor de Europese integratie is altijd de tekortschietende capaciteit van nationale staten geweest. Maar op het gebied van de grondrechten

33) Vgl. J.H.H. Weiler, 'A Constitution for Europe? Some hard choices', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 No. 4 (november 2002), pp. 574-78.

34) Noëlle Lenoir, 'A Constitution for Europe: what does it mean?', tekst van een toespraak gehouden op het Instituut Clingendael in Den Haag, 25 november 2002.

schieten deze niet ernstig tekort, zelfs niet in de lidstaten met een dictatoriaal verleden. Door met veel fanfare een Europese 'Bill of Rights' te proclameren worden de belangrijke nationale verdiensten en verworvenheden op dit gebied impliciet enigszins gedelegeitmeerd.

Schone schijn

Diverse werkzaamheden van de Europese Conventie zijn dus een tikje misleidend. De vergelijking met de Conventie van Philadelphia gaat in elk geval op essentiële punten mank. Om te beginnen bestond er in Amerika nauwelijks een nationale of federale politieke orde op het moment dat de Conventie in 1787 in Philadelphia werd samengeroepen. De confederatie van de dertien voormalig Britse koloniën was uiterst broos, en de piepjonge landbouwstaatjes hadden zelf weinig om het lijf. Wel bestond er bij hen een dringende behoefte aan 'nationale' eenwording op federale grondslag, vooral met het oog op hun defensie. De Amerikaanse Conventie moest praktisch uit het niets een compleet nieuw politiek systeem uit de grond stampen. Vandaar dat veel grote Amerikaanse politici van die tijd (Washington, Madison e.a.) in het gezelschap zitting namen.

Hoe anders ligt dit in de huidige Europese Unie. Daar bestaan al vijftig jaar constitutionele regelingen op Europees niveau, en de lidstaten zijn zelf ook hoogwaardige politieke systemen, vele met een lange en solide grondwettelijke traditie. Voor hen is anno 2003 de constitutionele aandrang minder urgent, zeker op het gebied van de defensie. En in hoeverre de leden van de Europese Conventie zich kunnen of willen meten met de 'founding fathers' van de Verenigde Staten is een vraag die Giscard het beste kan beantwoorden.

De Europese conventie weet ongetwijfeld meer ideeën te produceren dan de vroegere IGC's. Nu al is dit zichtbaar in de vele rapporten, documenten en complete constituties die het Europese toekomstdebat heeft voortgebracht.³⁵ Dat daarbij tevens het democratisch draagvlak van de exercitie wordt verstevigd valt echter te bezien. De regeringsvertegenwoordigers, zeker de meer prominente, spelen duidelijk de eerste viool en er tekende zich al vroegtijdig een 'Conventie binnen de Conventie' af. Niet voor niets hebben sommige lidstaten kabinetsleden naar de Conventie afgevaardigd. Ondanks alle constitutionele *newspeak* verschilt de Conventie niet wezenlijk van bijvoorbeeld de intergouvernementele Reflectiegroep die het Verdrag van Amsterdam mocht voorbereiden.³⁶ Voor een echte democratische procedure was het trouwens

35) Een goed voorbeeld is de min of meer complete Europese grondwet die op verzoek van Romano Prodi is geproduceerd door een werkgroep van de Europese Commissie onder leiding van François Lamoureux. Dit document bevat ook een uitstekende toelichting. Zie *Constitution of the European Union*, Brussel, Europese Commissie, 4 december 2002 (Working Document). Sommige waarnemers vinden deze proeve van een Europese constitutie aantrekkelijker dan de ontwerpen van de Conventie.

36) Rood spreekt terecht over de Conventie als 'quasi-IGC'. Zie Jan Rood, 'De ironie van het Europese toekomstdebat. Een commentaar bij de Conventie', *Internationale*

consequenter geweest om het rechtstreeks verkozen Europees Parlement met de constituerende taak te belasten. Maar daar voelen de lidstaten uiteraard niets voor.

5 Een kerngroep voor Europa?

De constitutionele waskracht van de Conventie moet dus niet al te hoog worden aangeslagen. Dat komt iets anders te liggen als de exercitie gebruikt zou worden voor een soort kern-Europa, en daarmee voor een tweedeling binnen de toekomstige Unie van 25 lidstaten. Dit thema staat uiteraard niet officieel op de agenda, maar er zijn wel een paar aanwijzingen dat het die kant uit kan gaan.

Om te beginnen spreekt het allereerste artikel van het Europese ontwerp-verdrag merkwaardigerwijs over de ‘instelling’ van een Unie, en in één adem ook over een mogelijke naamsverandering van de huidige Europese Unie. Die zou kunnen worden omgedoopt tot de ‘Verenigde Staten van Europa’ of een ‘Verenigd Europa’. Alsof er inderdaad een geheel nieuwe club wordt opgericht.

Verder heeft Giscard expliciet aangegeven dat wat hem betreft de nieuwe ‘grondwet’ ook in werking kan treden indien niet alle 25 (toekomstige) leden van de Unie ermee kunnen of willen instemmen. Giscard mikt op wat hij noemt een ‘consensus de la majorité’.³⁷ Een fraaie term die zich kan meten met de ‘silent majority’ waarmee Richard Nixon indertijd zijn buitenlands beleid legitimeerde. Giscard houdt er rekening mee dat sommige landen buiten de boot (moeten) vallen. Ook de opvallende mogelijkheid (Art. 46) om voortaan vrijwillig uit te treden wijst in die richting.

Verder is het opmerkelijk dat door de Conventie niet gesleuteld wordt aan de bepalingen in het Verdrag van Nice inzake de ‘versterkte samenwerking’. Voor dit onderwerp is althans geen aparte werkgroep ingesteld. Misschien wel omdat het in de bedoeling ligt dat een vaste landenformatie in deze leemte gaat voorzien.

Er kan dus een kopgroep van lidstaten onder bijvoorbeeld de naam ‘Verenigd Europa’ ontstaan, die vervolgens nauwer dan de rest gaan samenwerken op basis van het nieuwe Constitutionele Verdrag. De rest blijft (of wordt) dan gewoon lid van de Europese Unie in haar huidige vorm. Op zichzelf niet een onlogisch antwoord op de

37) Valéry Giscard d’Estaing, ‘La dernière chance de l’Europe unie’, *Le Monde*, 23 juli 2002.

vraag hoe de Europese integratie vaart kan houden in een gezelschap met maar liefst 25 leden.

Overigens zou deze tweeledige constructie ook een oplossing bieden voor het Turkse toetredingsprobleem. Turkije wordt niet het lidmaatschap aangeboden van het 'Verenigd kern-Europa', maar dat van de aloude Europese Unie. Het heeft er alle schijn van dat Giscard rekening houdt met zo'n scenario. In een zorgvuldig geregisseerd interview in *Le Monde* stelt hij dat Turkije niet tot de Europese Unie kan toetreden.³⁸ Een opvallende uitspraak van iemand die daar niet direct bevoegd voor is. De Turkse EU-kandidatuur staat immers niet op de agenda van de Conventie. Mogelijk gebruikt Giscard, in nauw overleg met Parijs en Berlijn, de Turkse kwestie als *bargaining chip* om een kerngroep te legitimeren.

Avantgarde

Er zijn ook politieke signalen waarneembaar die bovenstaand scenario allerminst denkbeeldig maken. Zo heeft Joschka Fischer in zijn Humboldt-rede de contouren geschetst van een toekomstige Europese federatie. In die rede sprak Fischer niet alleen over een grondwet, maar hij opperde ook de mogelijkheid om de 'konstitutionnelle Neugründung' in kleine kring te beginnen zolang niet alle landen en geesten daarvoor rijp zijn.³⁹ Hij nam in dit verband termen als 'Gravitationszentrum' en *Avantgarde* in de mond. Het is niet ondenkbaar dat Fischer nu in het kader van de Europese Conventie zijn kans schoon ziet om deze ideeën in de praktijk te brengen.

Duitsland heeft daarbij uiteraard de medewerking van Frankrijk nodig. Zou het puur toeval zijn dat de Frans-Duitse as de laatste tijd weer aan kracht lijkt te winnen? De Frans-Duitse deal over de financiering van het landbouwbeleid aan de vooravond van de top in Brussel (24/25 oktober 2002) vertoont de klassieke trekjes van het aloude duopolie. De toen uitbrekende ruzie tussen Blair en Chirac geeft ook aan dat de Brits-Franse relatie niet kan tippen aan het gewicht van de Frans-Duitse samenwerking. Ook inzake het Stabiliteitspact proberen Berlijn en Parijs een gemeenschappelijke koers te varen, onder meer door meer ruimte te claimen voor overschrijdingen van de begrotingsnormen.

Door de uitbreiding van de Europese Unie gaat de *Berliner Republik* letterlijk en figuurlijk een meer centrale rol spelen in het Europese machtsspel. Frankrijk probeert vanouds door middel van Europese projecten de (potentiële) Duitse hegemonie aan banden te leggen, en tegelijkertijd zelf de lakens in Europa uit te delen. Vandaar dat Parijs er alles aan gedaan heeft om een Fransman voorzitter te maken van het Europese constitutionele project. (Premier Kok voelde dit goed aan toen hij eind 2001 schielijk zijn kandidatuur voor het voorzitterschap van de Conventie introk.)

38) *Le Monde*, 8 november 2002.

39) Joschka Fischer, 'Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration', *Integration*, Jg. 23 Nr. 3 (2000), p. 153.

Giscard heeft grote ervaring op het gebied van de Frans-Duitse samenwerking. Fischer verwees in zijn Berlijnse toespraak nadrukkelijk naar een plan dat Giscard en zijn oude strijdmakker Helmut Schmidt kort daarvoor in *Le Figaro* hadden gelanceerd voor een kerngroep van de Zes. Trouwens ook Chirac steunde het idee van een *Avantgarde* in toespraken die hij ter gelegenheid van de tiende verjaardag van de Duitse hereniging hield in Berlijn en Dresden in de zomer van 2000.⁴⁰ En we zagen reeds dat de veertigste verjaardag van het Elysée-verdrag in januari 2003 de Frans-Duitse samenwerking extra heeft geïnspireerd. Daaraan draagt overigens ook de Amerikaanse oorlogsdreiging jegens Irak een steentje bij. Het einde van de Koude Oorlog biedt Duitsland meer ruimte voor een anti-Amerikaanse opstelling, ter meerdere glorie van de Frans-Duitse samenwerking.

De Britten moeten oppassen niet uit de boot te vallen. Jack Straw heeft weliswaar ingestemd met het principe van een constitutioneel verdrag, maar het is niet zeker of de regering-Blair dat document ook in uitgewerkte vorm kan onderschrijven. De Britse regeringsvertegenwoordiger in de Conventie, Peter Hain, wijst een nieuwe benaming voor de Europese Unie af. De term 'United Europe' doet hem denken aan een voetbalclub, zei hij.⁴¹ Hopelijk beseft hij dat Engeland niet noodzakelijkerwijs in dat team meespeelt.

Hoe de nieuwe Europese constitutie er precies uit komt te zien zal pas in de loop van 2003 duidelijker worden. Een federale revolutie hoeven we niet te verwachten. Daar zullen de Fransen wel op letten. Maar een 'Verenigd kern-Europa' rond bijvoorbeeld de twaalf (of dertien als Zweden ook gaat toetreden) landen uit het eurogebied (Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Luxemburg, Nederland, Spanje, Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Finland en Ierland) zal de politieke kaart in Europa nogal wijzigen. De Europese samenwerking in dit kerngebied zal ongetwijfeld een sterk Frans-Duits stempel krijgen met een overwegend intergouvernementele inslag.

40) Zie voor de verschillende plannen voor een Europese kerngroep: *On Cores and Coalitions in the European Union*, Den Haag, Instituut Clingendael, 2000. Helmut Schmidt heeft zich overigens recentelijk wat sceptischer uitgelaten over de Frans-Duitse samenwerking. Zie *Le Monde*, 17 januari 2003.

41) *The Economist*, 12 oktober 2002.

6 Tot besluit

Welke implicaties hebben deze ontwikkelingen nu voor Nederland? Uiteraard moet de Conventie nog worden afgesloten, en de daarop volgende IGC biedt formeel ruimte voor nationale veto's, maar vooral met de Frans-Duitse voorstellen van januari 2003 lijken bepaalde contouren van de 'nieuwe' Europese structuur toch al redelijk scherp omlijnd. Den Haag kan ongetwijfeld nog proberen om samen met andere (kleine) lidstaten eigen accenten aan te brengen in het Constitutionele Verdrag, maar zal ook rekening moeten houden met enkele bijna onontkoombare tendenzen in de hedendaagse en toekomstige Europese politieke realiteit.⁴²

De belangrijkste tendens is dat de balans van de Europese besluitvorming langzaam maar zeker gaat doorslaan naar de intergouvernementele zijde. Dat is op zichzelf geen nieuwe ontwikkeling, maar ze wordt nu wel heel openlijk beleden. Vooral de onafhankelijke rol van de Europese Commissie wordt door toedoen van de grote landen systematisch ondergraven, en daardoor wordt tevens de veelgeroemde communautaire methode uitgehold. Velen zien dit als schadelijk voor de positie van de kleinere lidstaten. Oud-minister van Buitenlandse Zaken, Jozias van Aartsen, vertolkte ongetwijfeld een klassiek vaderlands ongenoegen toen hij zich in *NRC Handelsblad* beklagde over de Frans-Duitse aanslag op de communautaire 'succesformule'.⁴³

De vraag is echter hoe bruikbaar deze 'succesformule' nu nog is. Na de voltooiing van het grootschalige wetgevingsprogramma voor de interne markt in de jaren '90 is de omvang van de communautaire regelgeving praktisch gehalveerd, ondanks het feit dat de Europese Unie zich op nieuwe beleidsterreinen ging begeven.⁴⁴ Intergouvernementele praktijken en organen maken al sinds jaar en dag

42) W.T. Eijsbouts, 'Europese President komt er toch', *NRC Handelsblad*, 21 januari 2003.

43) Jozias van Aartsen, 'Europese Unie niet met twee voorzitters', *NRC Handelsblad*, 17 januari 2003.

44) Het aantal ontwerp-richtlijnen, -verordeningen, -beluizen, en -aanbevelingen van de Commissie is in de periode 1990-2001 gedaald van 787 tot 400. De typisch communautaire methode wordt in de afgelopen jaren dus ook minder aangewend. Zie *Better*

een belangrijk deel uit van het werk van de Europese Unie, en Den Haag heeft zich daar allang bij aangepast. Ook de informele methoden van samenwerking en beleidscoördinatie zijn hier algemeen geaccepteerd, terwijl vooral de Paarse kabinetten er een eer in hebben gesteld om naast de communautaire methode ook nadrukkelijk het bilaterale overleg te ontwikkelen als onderdeel van een effectieve Europese besluitvorming. De staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken in het tweede kabinet-Kok, Dick Benschop, koesterde het concept van 'netwerk-Europa' als Nederlands belang.⁴⁵ Zo vreselijk communautair waren en zijn we dus ook weer niet.

Daarbij komt nog dat juist voor de terreinen waarop een grotere Europese slagvaardigheid nodig is, zoals het economisch en monetaire bestuur, of de interne en externe veiligheid, de typisch communautaire methode niet per se doelmatig is. Om de georganiseerde misdaad in Europa te bestrijden is de inzet van machtsinstrumenten vereist, geen omslachtige en tijdrovende methodes die passen bij verfijnde handelstechnische regelgeving. In Nederland wordt soms vergeten dat intergouvernementele organisaties zoals de NAVO uiterst effectief kunnen zijn, mits de lidstaten bereid en bij machte zijn op centraal niveau voldoende hulpbronnen en leiderschap ter beschikking te stellen. De communautaire methode kan ongetwijfeld specifieke belangen van de kleinere lidstaten waarborgen, maar ze is niet per definitie de beste voor de besluitvaardigheid en de belangen van de Unie als geheel. Den Haag heeft doorgaans de effectiviteit van de Europese besluitvorming als zodanig (door middel van de meerderheidsregel of een kleinere Commissie) laten prevaleren boven het strikte eigenbelang op bepaalde dossiers, dus waarom zou dat ook niet gelden inzake de intergouvernementele samenwerking?

Het nieuwe Europese verdrag zal een Unie van 25 Europese staten 'constitueren', met rechtspersoonlijkheid, grondrechten, een duidelijke(r) afbakening Europese en nationale bevoegdheden, en zonder 'pijlers' (een verlaat succes overigens voor het gewraakte voorstel dat Nederland in zijn hoedanigheid van EU-voorzitter op 'zwarte maandag' 30 september 1990 indiende). Maar ook een Unie met ingesnoerde communautaire elementen, en zonder het weidse perspectief van een 'steeds hechter verbond' tussen de volkeren van Europa. Daarbinnen zal Nederland zijn - nationale - plaats moeten zien te vinden.

Dankwoord

De auteur is dank verschuldigd aan Mirjam Terhorst, die als stagiaire op Clingendael behulpzaam is geweest bij de documentatie voor deze publikatie, en aan Peter van

Lawmaking 2001. Commission Report to the European Council, COM(2001) 728 final, Brussel, 7 december 2001, p. 8.

45) Vgl. Alfred Pijpers (red.), *Nederland zoekt het tweegesprek. Neobilaterale accenten in de Europese Politiek*, Den Haag, Instituut Clingendael, 1999. Zie voor deze thema's ook Michel Dumoulin, Geneviève Duchenne, *Les petits états et la construction européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes/ Peter Lang, 2002.

Ham, Anna Michalski, Jan Rood, en Alfred van Staden die eerdere versies van kritisch commentaar hebben voorzien.

Over de auteur

Dr A.E. Pijpers is als politicoloog verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.