

Europa en de Burger:

Hoe verder met de Europese Unie-samenwerking?

Prof. dr. Jaap W. de Zwaan

Deze publicatie is de basis van de intreerede voor de aanvaarding van het lectoraat
European Integration aan De Haagse Hogeschool op 24 januari 2013.

Prof. dr. Jaap W. de Zwaan

Lector European Integration

De Haagse Hogeschool

J.W.deZwaan@hhs.nl

dehaagsehogeschool.nl/lectorat-eurint

ISBN: 978-90-73077-48-5



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	De Europese Unie anno 2013	7
3	Euroscopsis	13
4	De wereld van nu	17
5	Hoe verder? De crisis en Griekenland	21
6	Instellingen en democratie	25
7	Nieuwe verdragswijzigingen	31
8	Externe betrekkingen en uitbreiding	37
9	Inrichting van het EU-lidmaatschap	41
10	De Burger	45
11	De Haagse Hogeschool	53
12	Afsluitende opmerkingen	55



1 Inleiding

Al geruime tijd wordt gezegd dat de Europese Unie (EU) zich in de ernstigste crisis sedert haar oprichting -in de jaren '50 van de vorige eeuw- bevindt.¹

Er zit veel waars in deze stelling, bezorgdheid is op zijn plaats. Niet alleen vanwege de aard van de problemen: de monetair-economische crisis die de burger al zo lang rechtstreeks in de portemonnee raakt. Maar ook omdat de toekomst van de Unie momenteel te zeer bepaald lijkt te worden door de effecten van periodieke, onder grote druk genomen, besluiten van de hoogste politieke leiders van de lidstaten op een -weliswaar cruciaal doch- beperkt en gespecialiseerd gebied, bij de totstandkoming waarvan alleen experts betrokken zijn.

Veel wordt al gesproken over Euro- en non-Eurolanden, over een splitsing tussen het rijke noorden en het zwakke zuiden, de neuro's en de zeuro's. Dat zijn geen goede ontwikkelingen. Het is ook bepaald geen geruststelling dat de presidenten en minister-presidenten van de lidstaten, verenigd in de Europese Raad, in deze exercitie aan het stuur zitten. Integendeel, het bootje waarin zij zitten maakt geen stabiele indruk in het onstuimige weer waarin wij verkeren. Wat ook mist, is een visie over hoe het verder moet met Europa op de lange termijn. De Unie verdient dan ook meer zorg en aandacht, over de gehele breedte van haar inhoudelijke activiteiten en ook wat betreft haar institutionele structuren.

¹ De discussie over de mogelijkheid de Euro als gemeenschappelijke munt te behouden, neemt een centrale plaats in het debat in. De dramatiek van de situatie wat dat betreft komt goed tot uitdrukking in de speech over de Euro-crisis die de President van de Europese Centrale Bank (ECB), Mario Draghi, op 26 juli 2012 hield in Lancaster House in Londen. Met name zijn stellingname 'Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And, believe me, it will be enough' maakte geschiedenis. Het is mede vanwege deze uitspraak dat Draghi in 2012 door velen in de media is uitgeroepen tot 'man van het jaar'.

Aandacht in 2013 voor de Unie, en meer in het bijzonder de positie van de burger daarbij, is temeer op zijn plaats nu 2013 door de Unie zelf is uitgeroepen tot het *Europees jaar van de burger*.²

In het hierna volgende zal ik een schets geven waar de Europese Unie anno 2013 staat; wat heden ten dage de verworvenheden en uitdagingen zijn; hoe de burger tegenover de samenwerking staat; en hoe de Unie in de toekomst verder moet. Daarbij zal ik aandacht geven zowel aan de inhoudelijke aspecten als aan de institutionele. Ook zal ik een aantal gedurfde stellingen aan u voorleggen betreffende methodes om verdragswijzigingen te vereenvoudigen; de mogelijkheid het lidmaatschap van de Unie uit te breiden naar landen buiten Europa; en, in directe samenhang daarmee, over de inrichting van dat lidmaatschap. Last but not least komt aan de orde hoe het draagvlak voor de EU-samenwerking bij de burger versterkt kan worden.



² Zie Besluit 1093/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 over het Europees jaar van de burger (2013), PB L 325/1 van 23 november 2012.

2 De Europese Unie anno 2013

Een vredesproject

De samenwerking in het kader van de Europese Unie is een vredesproject. In de beginperiode -de vijftiger jaren van de vorige eeuw- waren de instrumenten voornamelijk economisch van aard. Zo is de eerste 30 jaar gewerkt aan de verwezenlijking van de doelstelling betreffende de interne markt.³

Wat goed was voor Europa, was goed voor Nederland, dat was zo ongeveer het *credo* van ons lidmaatschap. En, wat goed was voor Nederland, was dus ook goed voor de burger. Europa was als het ware een 'doel op zich'. Europa was geen punt!

Supranationale samenwerking

Ook in Europa wordt de wijze van besluitvorming getoetst aan criteria betreffende democratie en efficiency.

Kenmerkend voor de besluitvorming op Europees niveau zijn de volgende modaliteiten. Binnen het kader van de bestaande verdragen stelt de *Europese Raad*, het hoogste politieke niveau in de Unie en samengesteld uit Presidenten en Minister-presidenten, periodiek de politieke beleidslijnen vast waarbinnen het Unie-beleid geacht wordt zich te ontwikkelen. De *Europese Commissie* initieert vervolgens het beleid, haar instrument daartoe is het exclusieve recht van initiatief. Dat is een unieke benadering die je bij geen andere internationale organisatie aantreft. Het zijn dus niet de lidstaten, maar een in het algemeen belang van de Unie opererend college dat voorstellen doet voor de beleidsontwikkeling op Europees niveau. Besluiten inzake

³ Het is wel goed eraan te herinneren dat, na het van start gaan van de EGKS (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) in 1952, eerst is geprobeerd een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) en een Europese Politieke Gemeenschap (EPG) op te richten. De pogingen in beide laatstgenoemde dossiers strandden echter. Inzake de EDG is weliswaar een verdrag tot stand gekomen, maar het trad nimmer in werking vanwege het uitblijven van goedkeuring ervan in Frankrijk. De EPG is nimmer verder gekomen dan het stadium van een ontwerp-tekst.

wetgeving worden genomen met (een gekwalificeerde, zeg twee derde) meerderheid in de *Raad van Ministers*⁴ en met volledige betrokkenheid van het *Europees Parlement*. Die volksvertegenwoordiging op Europees niveau wordt sinds medio zeventiger jaren van de vorige eeuw rechtstreeks door de Europese burger verkozen. In de Brusselse terminologie wordt de samenwerking tussen Raad en Europees Parlement aangeduid als ‘co-decisie’, dat wil zeggen: samen besluiten.⁵

De genoemde modaliteiten tezamen noemt men wel de ‘*supranationale*’ karakteristieken van de EU-samenwerking.⁶ Overigens gaat het hier om verworvenheden uit een proces dat zich geleidelijk heeft ontwikkeld. Met name heeft het een tijd geduurd vooraleer meerderheidsbesluitvorming in de Raad en een volledige betrokkenheid van het Europees Parlement bij wetgeving als ‘algemene’ beginselen zijn aanvaard. Ook de Europese Raad heeft pas na verloop van tijd een vaste plaats in het besluitvormingsproces van de EU verworven.

Verdrag van Maastricht

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (op 1 november 1993) is veel veranderd. Het Maastricht-Verdrag is gesloten ter bezegeling van wel zeer bijzondere momenten uit de Europese geschiedenis: de val van de Berlijnse Muur op 9 november 1989, de vereniging van de beide Duitslanden, het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, en de onafhankelijkheid van de landen van Midden- en Oost-Europa. Aan de deling in Europa die ontstaan was na de Tweede Wereldoorlog als gevolg van de Koude Oorlog, was een einde gekomen! Deze historische gebeurtenissen leidden tot een geheel nieuw werkprogramma voor de Unie. Helmut Kohl en François Mitterand waren de visionaire politici van die tijd.

⁴ In de praktijk gaat het om de zogenaamde gekwalificeerde meerderheid van artikel 16, lid 4, VEU en artikel 238, leden 2 en 3, VWEU.

⁵ Zie voor de procedure artikel 294 VWEU.

⁶ De terminologie ‘supranationaal’ is letterlijk te nemen: het gaat om een nieuwe, zelfstandige, bestuurslaag die ‘boven’ het niveau van de staten is opgericht.

Door Maastricht werd het programma van de Europese samenwerking gevoelig uitgebreid. Naast economische beleidsterreinen werden het *Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid* (GBVB) en de *Justitie en Binnenlandse Zaken-samenwerking* (JBZ) toegevoegd. Ook werden de gedetailleerde voorschriften van de *Economische en Monetaire Unie*, met inbegrip van de modaliteiten voor de invoering van de *Euro*, in de verdragen opgenomen.

Deze nieuwe beleidsterreinen raakten de burger meer, en meer rechtstreeks, dan bijvoorbeeld de, aanvankelijke, doelstelling betreffende de verwezenlijking van de interne markt. Dat was meer een -zij het cruciaal- project met indirecte gevolgen voor de burger. Wel waren de spelregels op de nieuwe gebieden andere, zeggend meer intergouvernementeel van aard dan supranationaal. Een en ander betekende onder andere dat de Commissie geen initiërende bevoegdheden had, de Raad alle besluiten met unanimiteit moest nemen en het Europees Parlement niet over formele bevoegdheden beschikte. Deze terughoudendheid is te verklaren vanwege de gevoeligheden van de betreffende beleidsterreinen, in samenhang met de angst bij lidstaten voor verlies van soevereiniteit op die gebieden. Het vereiste van unanimiteit had bijvoorbeeld tot gevolg dat individuele lidstaten niet konden worden overstemd. Het betekende echter ook dat in de praktijk niet veel werd bereikt.

Vandaar dat -in eerste instantie- de JBZ-samenwerking vrij snel is hervormd. Dat is in eerste instantie gebeurd door het Verdrag van Amsterdam, inwerking getreden op 1 mei 1999. Toen is de JBZ-materie die verwant is met die van de werking van de Interne Markt, namelijk de vreemdeling-rechtelijke onderwerpen (grenscontroles, visabeleid, asiel en immigratie), zoals-dat-heet gecommunautariseerd. Later (bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het Lissabon-Verdrag op 1 december 2009) is ook de politie- en strafrechtelijke samenwerking -zo kun je het ook zeggen- gesupranationaliseerd.

Europees burgerschap

Maastricht voerde ook een nieuwe kwaliteit in voor onderdanen van lidstaten, het Europese burgerschap. Krachtens dit burgerschap beschikken de Europese burgers over het recht van vrij reizen en verblijven in de lidstaten.⁷ Tevens is Europese burgers die in een andere lidstaten verblijf houden, (actief en passief) kiesrecht toegekend voor de gemeenteraadsverkiezingen. Er zijn ook andere rechten.⁸

Echter, terwijl het oogmerk van de invoering van het burgerschap van de Unie was om de burger dichterbij de Unie te brengen,⁹ is deze doelstelling in de praktijk niet verwezenlijkt. Voor de meeste burgers is de Unie, tezamen met haar instellingen, een ‘ver van mijn bed’ show gebleven: men weet niet meer waarvoor de Unie is opgericht, wat de Unie doet en wat de rol van de instellingen is.

Hoe de EU te kwalificeren?

Momenteel -anno 2013, dus ruim drie jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon- is de samenwerking van de EU over de gehele breedte in essentie supranationaal van karakter. Echter bestaat er nog één, zij het belangrijke, uitzondering: het *buitenlands- en veiligheidsbeleid*.

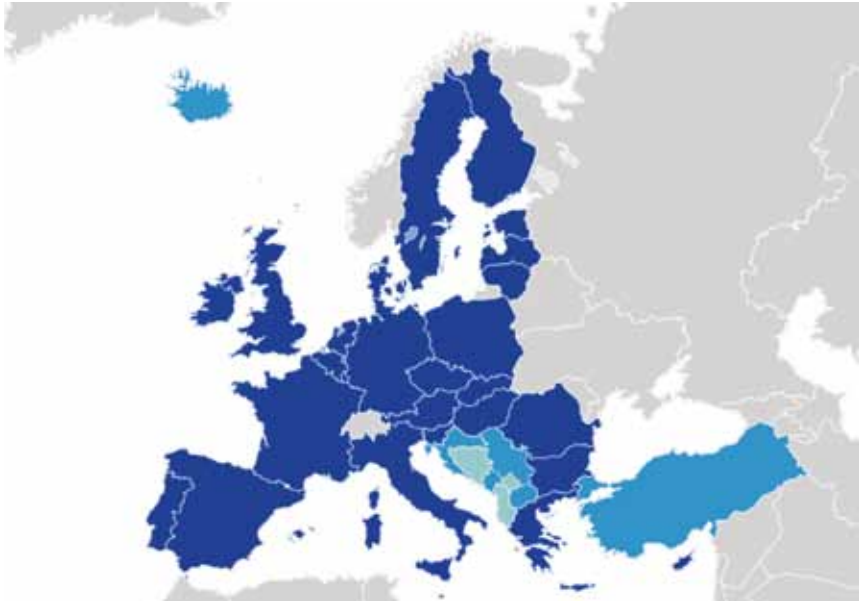
Op dit gebied bijvoorbeeld wordt de besluitvorming nog steeds bepaald door het vereiste van unanimiteit in de Raad. Gegeven het feit dat er 27 lidstaten zijn, valt makkelijk te begrijpen dat het enkele bestaan van dit vereiste een succesvol beleid illusoir maakt.¹⁰ Het GBVB is momenteel dan ook de zwakke

⁷ Artikel 17 VWEU.

⁸ Zie de artikelen 17 tot en met 25 VWEU.

⁹ Vergelijk het woordgebruik in destijds artikel 1 VEU waarin werd gesteld dat de besluiten van de Unie in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger moesten worden genomen.

¹⁰ Dit lijkt ook de opvatting te zijn van de Future of Europe Group, de groep van 11 ministers van Buitenlandse Zaken, waaronder de Nederlandse, die op 17 september 2012 een rapport presenteerde over de toekomst van de Europese Unie. De stellingname inzake GBVB staat op de pp. 2 en 5/6. Overigens hebben niet alle aanbevelingen in het rapport de steun van alle 11 ministers. In de betreffende gevallen staat de tekst tussen ‘haakjes’.



stee van alle EU-beleidsterreinen. Op zich is dit allemaal wel te verklaren, namelijk uit de eigen benadering, eeuwenlang en door alle lidstaten, van andere landen en continenten. Zo had Frankrijk eeuwenlang zijn eigen buitenlands beleid (met veel kolonies in Afrika), net als Groot-Brittannië (denk aan de Common Wealth) en Nederland (denk aan de activiteiten van onze handelscompagnies, en onze kolonies in Noord- en Zuid-Amerika alsmede in Zuid-Oost Azië). Anno 2013, in een geglobaliseerde wereld gekenmerkt door wereldwijde dreigingen die een snelle, gemeenschappelijke en consistente benadering vragen, is dat echter wel een handicap. Hoe dan ook, op deze gebieden bestaat geen gemeenschappelijke visie. De Unie doet op dit gebied te weinig en te laat.

Ik houd niet van labels. Dat gezegd zijnde is de stelling houdbaar dat de Europese Unie in wezen (al) een *federatie* is. Er is immers geen enkel beleidsterrein meer waar de EU geen bemoeienis mee heeft, en de Unie beschikt over een duidelijke -zij het niet altijd even transparante- bestuursstructuur. Voor de beleidsontwikkeling en de wetgeving moeten we uiteraard denken aan de samenwerking tussen de Europese Raad, met

een vaste voorzitter, de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. En, wat de verdeling van bevoegdheden betreft, ligt de scheidslijn tussen nationale en Europese verantwoordelijkheden per gebied wel anders. Er zijn exclusieve Europese bevoegdheden (bijvoorbeeld monetair en handelsbeleid), er zijn beleidsterreinen waar én de EU én de lidstaten competent zijn (bijvoorbeeld milieu, vervoer en justitie), en er zijn terreinen waar de Unie slechts ondersteunend tewerk kan gaan (bijvoorbeeld onderwijs en volksgezondheid).¹¹ Binnen deze categorieën bevoegdheden zijn, per beleidsterrein, nationale en Europese bevoegdheden ook anders afgebakend.

De bevoegdheden tussen de centrale autoriteiten -zeg maar Brussel- en de deelstaten -de lidstaten- zijn evenmin verdeeld zoals je dat bij een efficiënt functionerende federatie zou verwachten, en zoals dat bijvoorbeeld in de *Verenigde Staten van Amerika* het geval is. Daar zijn bijvoorbeeld buitenlandse zaken, defensie en handel centrale bevoegdheden! Bij ons zijn buitenlands beleid en defensie in essentie nog nationale bevoegdheden. Bij-wijze-van-spreken hebben wij in Europa een piramide gebouwd die op zijn kop staat!

Nobelprijs voor de Vrede 2012

Hoe dan ook, de Europese Unie is in de prijzen gevallen. Op 10 december 2012 immers is de prestigieuze Nobelprijs voor de Vrede in Oslo uitgereikt aan de voorzitters van de drie belangrijkste EU-instellingen, de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. De toekenning van de prijs is met name ingegeven door de prestatie inzake verzoening tussen Frankrijk en Duitsland en, dat mogen we niet vergeten, door de constante uitbreidingen van de Unie die sinds de vijftiger jaren hebben plaatsgevonden. Daardoor is de ruimte van vrede en stabiliteit in Europa alleen maar groter geworden.¹²



¹¹ Artikelen 2 tot en met 6 VWEU.

¹² Zie voor de motivering http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/.

3 Eurosceptis

Europa-fatigue

Intussen heeft de burger, lijkt het wel, het geloof in Europa verloren. Bij ons in Nederland is dat proces al een tijdje gaande. Het is met name manifest geworden ten tijde van het -consultatieve- referendum over de Europese Grondwet in juni 2005. In Nederland bevonden wij ons toen in een in politieke zin labiele periode. Denk aan de moord op Pim Fortuijn op 6 mei 2002 en de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004, en de diverse Tweede Kamer-verkiezingen die in die periode -2002, 2003 en 2006- plaatsvonden. De kiezer was een beetje 'fed up' met de politiek! Die stemming heeft ook een negatieve impact gehad op het prestige van de Europese Unie in Nederland.

De Unie is bezig te verworden tot een superstaat, zo werd -en wordt- wel geklaagd. Vaak is ook gewezen op de netto-bijdrage die Nederland aan Europa moet betalen. Het laatste voorbeeld is Griekenland. De Unie wordt verder verweten a-sociaal te zijn, en alleen te denken aan de belangen van het bedrijfsleven. De Unie wordt soms zelfs verweten de oorzaak van de economische crisis te zijn.

En dan het belangrijkste: de vraag wordt wel gesteld waarom we de Unie eigenlijk hebben opgericht en, áls daar al redenen voor waren, hebben we de Unie dan nog wel nodig?

Op dit soort van verwijten valt een heleboel te zeggen. Om te beginnen is jammer dat onze eigen regering het allemaal heeft laten gebeuren. Zij heeft tegen deze stellingnames onvoldoende weerstand geboden. Ze heeft geen uitleg gegeven, en is geen publiek debat gestart.

Nog erger werd de situatie toen het kabinet zélf een terughoudende en Europa-kritische koers is gaan volgen. Alsof het besef van de voordelen die Nederland jarenlang, en nog steeds, heeft bij de Europese samenwerking,

even was verdwenen. Onder de voorbije regering, Rutte 1, heeft -met name vanwege de gedoogconstructie- onze internationale reputatie ook veel schade opgelopen. Van Nederland, als bruggenbouwer, verzoener en architect van compromissen werd niet veel meer gehoord of gezien. Dat is ten koste gegaan van het gezag dat Nederland traditioneel in het buitenland had.^{13 14}

2013

Waar gaat het echter anno 2013 om? Gezien de capaciteiten van het Nederlandse bedrijfsleven in samenhang met de kwaliteit van de Nederlandse vervoer-infrastructuur, kunnen wij beter opereren op één grote markt dan op een kleine, puur nationale, markt. Nederland, maar ook de andere landen in Europa, zijn ook te klein om alle beleid zelf te willen organiseren. Denk aan het handelsbeleid, terreinen als energie, milieu en klimaat, en de bestrijding van internationale criminaliteit. Wij zullen veel zaken dus veeleer moeten aanpakken. Alleen door strakke gemeenschappelijke regels en procedures kan worden voorkomen dat de samenwerking verwatert of, erger nog, uit elkaar valt.

Griekenland

Bij dat alles is 'solidariteit' een belangrijk beginsel van de EU-samenwerking. De sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen. Dat is op zich een normaal beginsel.¹⁵

¹³ In zijn Montesquieu Lezing van 3 september 2012 voer toenmalig Staatssecretaris Ben Knapen van Europese Zaken en Ontwikkelingssamenwerking een soort van 'midden'-koers. Om de crisis te kunnen oplossen, zag hij in dat meer Europese verantwoordelijkheid nodig was. Hij toonde zich echter terughoudend om nieuwe bevoegdheden aan de EU over te dragen. Hij was ook bepaald geen voorstander van toepassing van de methode Monnet. In dat verband bepleitte hij een correctie van de macht van de Commissie en meer betrokkenheid voor nationale parlementen dan voor het Europees Parlement.

¹⁴ Deze discussie heeft recentelijk een nieuwe dimensie gekregen door de benoeming op 21 januari 2013 van minister van Financiën, Jeroen Dijsselbloem, tot voorzitter van de Euro-groep. Sommige partijen in de Tweede Kamer zijn van mening dat zijn benoeming de Nederlandse belangen kan schaden, omdat een voorzitter neutraal dient te zijn en niet voor de belangen van zijn eigen land kan opkomen. Anderen menen echter, en die mening lijkt ook gegrond te zijn, dat zijn benoeming het gezag van Nederland internationaal alleen maar ten goede kan komen. Daarenboven kunnen de belangen van Nederland door een andere vertegenwoordiger op ministerieel niveau behartigd worden.

¹⁵ Bij ons in Nederland zei Minister-President Joop den Uyl dat al in de zeventiger jaren van de vorige eeuw.

Het is dus niet vreemd dat, in tijden van crisis, op Nederland als sterke economie in Europa (en wereldwijd) een beroep wordt gedaan. Natuurlijk, wat Griekenland en de Euro betreft, moet wel het hele verhaal worden verteld. Griekenland heeft zichzelf destijds, zoals dat tegenwoordig heet, de Euro in 'gerommeld'. Het Griekse huishoudboekje -waarmee de Griekse overheid wilde aantonen te voldoen aan de criteria voor invoering van de Euro- klopte ongetwijfeld van geen kanten. We hebben toen echter niet opgelet, en het is gebeurd. Evenzeer is juist dat het economische beleid dat de achtereenvolgende regeringen in Griekenland hebben gevoerd, zwak is geweest en mogelijk zelfs het karakter van wanbeleid heeft gehad. Dat dit heeft kunnen gebeuren is in belangrijke mate toe te schrijven aan het feit dat, niettegenstaande het bestaan en de ambities van de EMU, de lidstaten de vrijheid is gelaten al die tijd hun eigen economisch beleid te voeren.

Anderzijds moeten we inzien dat de beperkende maatregelen die Griekenland in de voorbije maanden zijn opgelegd (een constante reeks van bezuinigingen en hervormingen) zo hun grenzen kennen. Het beroep dat is gedaan op de draagkracht van de Griekse burgers, en de toename van de werkloosheid in het land, hebben de economie in Griekenland zo goed als tot stilstand gebracht. Het gevolg is dat de bevolking onevenredig te lijden heeft. Hier zouden we uit overwegingen van solidariteit tegenop moeten komen.

Echter, opnieuw, dat moet de burger -bij ons en in andere lidstaten- wel worden uitgelegd. Dat uitleggen gebeurt echter niet, of maar mondjesmaat. Op die wijze ontstaat bij de burger een gebrek aan informatie. En tussen regering en burger een gebrek aan communicatie.



4 De wereld van nu

We kunnen de zaak ook anders benaderen. Laten we de zaak wereldwijd bekijken.

Wereldwijde dreigingen en uitdagingen

Denk in de eerste plaats aan de dreigingen en uitdagingen van onze tijd. Zojuist noemde ik er al een paar. Het gaat dan niet alleen om de economische crisis. Het gaat ook om de problemen rond asiel en immigratie; energie, klimaat en milieu; schaarste en armoede; en terrorismebestrijding. Dit soort problemen -dat zal een ieder toch duidelijk zijn- kunnen we niet alleen aan.

Global governance

Denk verder aan de problemen rond global governance. Hoe zit het bestuur wereldwijd in elkaar?

De *Verenigde Naties* (VN) functioneren niet zoals het zou moeten. Denk bijvoorbeeld aan de Veiligheidsraad, met name de samenstelling van dit college -dat het machts evenwicht van direct na de Tweede Wereldoorlog weerspiegelt- en het vetorecht waarover de permanente leden van de Raad beschikken. Het zijn recepten voor mislukking. De voortdurende conflicten in het Midden-Oosten en Midden-Afrika¹⁶ en de uitbarstingen van geweld in het kader van -wat aanvankelijk heette- de Arabische Lente (denk met name aan Libië en Syrië) illustreren dit gegeven.

De *G7*, *G8* en *G20* zijn nieuwe gremia, ze zijn mede ontstaan omdat de VN zo slecht functioneert. Het zijn echter onduidelijke gremia, ze hebben geen duidelijke bevoegdheden of verantwoordelijkheden.

¹⁶ Recentelijk de inval van rebellen en moslim-fundamentalisten in Noord-Mali.

De *Verenigde Staten van Amerika* die na de beëindiging van de Koude Oorlog zo ongeveer de alleenheerschappij in de wereld uitoefenden, kunnen nog steeds worden beschouwd als echte global player. *China* is recentelijk toegetreten tot deze kring van global actors. Daarmee is de aanzet gegeven tot het ontstaan van een ‘multipolar world’.

Dat geldt ook, zij het in mindere mate, voor andere *BRIC-landen*, Brazilië, Rusland en India. Ieder BRIC-land heeft echter zo zijn eigen problemen, intern en extern. Rusland bijvoorbeeld heeft te maken met een teruglopende bevolking, de economie van het land is eenzijdig georiënteerd op energie en vraagt dringend om diversificatie. Alle BRIC landen hebben te maken met inkomensongelijkheden en andere vormen van discriminatie, de verschillen tussen arm en rijk zijn groot, en veelal bestaat er ook armoede.¹⁷

Er zijn ook andere zogenoemde *up-coming countries*, zoals Zuid-Afrika, Turkije en Indonesië. We hebben ook rekening te houden met traditioneel goed presterende landen, zoals *Japan* en *Zuid-Korea*.



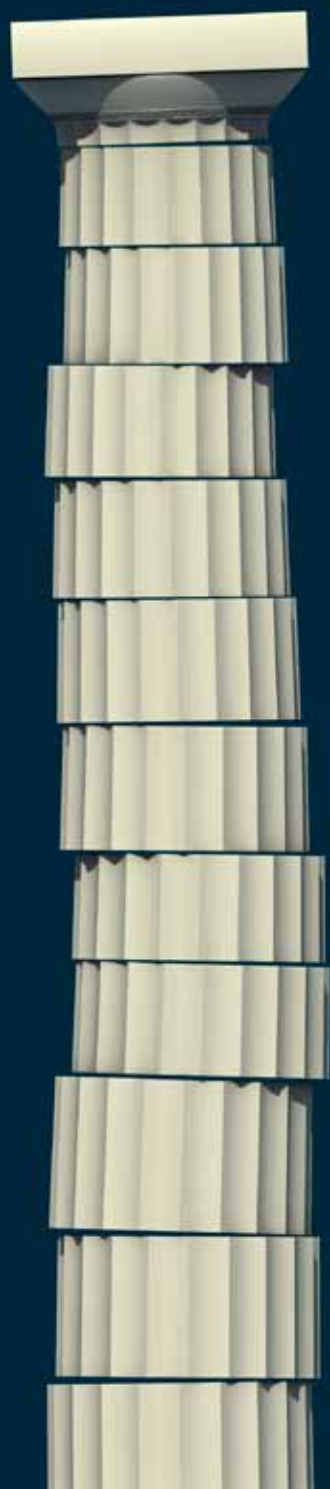
¹⁷ Denk bijvoorbeeld aan de positie van de vrouw in de Indiase samenleving, in het licht van de groepsverkrachting van een 23-jarige studente geneeskunde -met de dood tot gevolg- in december 2012 in New Delhi.

Regionale samenwerking

De conclusie die we uit deze opsomming moeten trekken is dat de governance wereldwijd niet op een degelijke en betrouwbare wijze is georganiseerd. Integendeel, ze is zeer versnipperd. Laten we dus als landen in Europa de handen ineen slaan. Laten we ons vooral regionaal organiseren! Dat kunnen we ook, want we hebben daarvoor een geschikte infrastructuur ter beschikking, namelijk die van de Europese Unie en haar instellingen.

Voor Europa en de individuele lidstaten begint de situatie ernstige vormen aan te nemen. Internationaal worden we nauwelijks nog serieus genomen. We worden nauwelijks nog 'gezien', we zijn geen 'global actor'. En dat terwijl er zoveel behoefte is aan guidance door Europa. De wereld verwacht dat ook!





5 Hoe verder?

De crisis en Griekenland

Vandaar, Europese samenwerking is nog steeds een goede zaak. Wij kunnen ons -wel degelijk- nog steeds beroepen op het belang van vrede en stabiliteit in onze regio, de traditionele '*narrative*'. Inderdaad, vrede is niet een vast gegeven, vrede is niet gewaarborgd tot in lengte van tijden, denk aan de crisis en de burgeroorlogen op de Balkan eind vorige eeuw. Denk ook aan de aanvragen -die ons nog steeds bereiken- van landen inzake toetreding tot de Unie. Die landen willen deel uitmaken van een stabiele samenwerkingsorganisatie die veiligheid -in al zijn schakeringen- kan bieden en waarborgen.

Ook de onrust binnen de EU vanwege de voortdurende crisis heeft geen goed gedaan. Denk in dit verband aan het risico van uit elkaar vallen van de Europese Unie in de groep van Euro-landen en niet-Eurolanden. Zou zo'n scenario worden verwezenlijkt, dan is dat niet alleen een ramp voor het Europese integratieproces. Het zal onze omgeving ook zwakker en kwetsbaarder maken. Bovendien is de solidariteit tussen de lidstaten afgenomen, zo niet verdwenen -denk, opnieuw, aan de Griekse casus- en zijn de spanningen tussen lidstaten en hun respectieve burgers toegenomen.

De crisis is wellicht niet typisch een Europees probleem. Toch hebben we onszelf hier wel het een en ander te verwijten. We hebben destijds -de oorsprong gaat terug naar het Maastricht-Verdrag- een Economische en Monetaire Unie (EMU) ontworpen en later, in 1999 (voor het betalingsverkeer) respectievelijk 2002 (de munten en biljetten als betaalmiddel), een gemeenschappelijke munt ingevoerd. Parallel daaraan hebben we echter niet voorzien in een adequaat functionerend gemeenschappelijk economisch kader.

Dat was fout. We hadden veel eerder moeten beginnen met de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten op Europees niveau. Dat was nota bene een duidelijke opdracht, sedert Maastricht neergelegd in de EMU-titel van de verdragen.¹⁸ Wezenlijke resultaten op dit gebied zijn echter niet geboekt.¹⁹

Nu, door de nood gedwongen, gebeurt er wel wat, op geleidelijke basis en met name via besluitvorming op het hoogste politieke niveau, in het kader van de Europese Raad. Stapje voor stapje gaat het, onder leiding van Herman van Rompuy, de vaste voorzitter van de Europese Raad.²⁰ Er is echter geen aansprekende visie, geen lange termijn strategie. Het lijkt wel alsof men het echte verhaal niet meer durft te vertellen! Vandaar dat onze Minister-President Rutte nog steeds kan betogen dat geen nieuwe verantwoordelijkheden aan Europa zullen worden overgeheveld. Wie echter een beetje inzicht heeft in de ontwikkelingen, weet wel beter. De crisis vraagt om méér Europa, niet om minder.²¹

¹⁸ Zie Derde Deel, Titel VIII, VWEU, in het bijzonder de artikelen 119 tot en met 121 VWEU. Zie ook de opdracht tot coördinatie van de strategie voor werkgelegenheid in het Derde Deel, Titel IX, VWEU (werkgelegenheid) en de doelstelling de werkgelegenheid in de lidstaten te verbeteren, als verwoord in het Derde Deel, Titel X, VWEU (sociale politiek), meer in het bijzonder in artikel 151 VWEU.

¹⁹ Ook in het rapport van de Future of Europe Group, reeds aangehaald, wordt dit punt gemaakt: pp. 1 en 4.

²⁰ Zie bijvoorbeeld de documenten van zijn hand, alle getiteld 'Towards a genuine Economic and Monetary Union' en opgesteld in nauwe samenwerking met de Presidenten van de Commissie, de Eurogroep en het ECB, die respectievelijk op 26 juni 2012 (EUCO 120/12), 12 oktober 2012 en op 6 december 2012 werden gepresenteerd.

²¹ Dit is ook de opvatting van de Future of Europe Group, in wiens rapport, reeds aangehaald, niet alleen wordt gepleit voor een versterking van de EMU, maar ook voor een verbetering van het algeheel functioneren van de Europese Unie.

Zoveel is duidelijk, we kunnen de crisis niet alleen oplossen. We zullen het gezamenlijk moeten doen. We zullen ook solidariteit moeten betrachten, misschien wel in de eerste plaats naar het Griekse volk. Het land gaat -of is al- naar 'de knoppen', de gewone Griekse burger is verpauperd. In dat land zijn, naast privatiseringen en reorganisaties, bijvoorbeeld van het overheidsapparaat, nieuwe impulsen nodig: nieuwe investeringen, nieuwe producten en activiteiten, en economische groei. Eigenlijk moet een complete herstructurering van de Griekse economie plaatsvinden. Het zou niet verkeerd zijn de bevoegde instanties van de Unie -de Commissie, de ECB en in sommige gevallen ook de EIB- daarbij de regie in handen te geven.





6 Instellingen en democratie

Met het oog op de toekomst rijst ook de vraag: moet de infrastructuur van de Unie worden gewijzigd? Moet de rol van de instellingen worden aangepast?

Europese Commissie

Neem de Commissie, als houdster van het exclusieve recht van initiatief. In het kader van de discussie rond de totstandkoming van een Politieke Unie wordt wel de vraag gesteld of de voorzitter van de Commissie niet rechtstreeks gekozen moet worden.²² Ik zie daarvoor geen klemmende redenen, gegeven de rol die de Commissie in het bestaande institutionele systeem vervult: als uitvoerder van de verdragsdoelstellingen nadat de lidstaten zelf de contouren van de samenwerking in de verdragen hebben vastgelegd, en regeringsleiders en staatshoofden -verenigd in de Europese Raad- de algemene beleidslijnen hebben uitgezet.

In die zin is het voorstel van Commissie-voorzitter José Manuel Barroso, gedaan tijdens zijn rede -de Staat van de Unie- op 12 september 2012 voor het Europees Parlement, beter. Volgens dat voorstel zouden *Europese politieke partijen* al bij de verkiezingen van 2014 een kandidaat moeten presenteren voor de functie van Commissie-voorzitter.²³ Op dit moment echter bestaan geen Europese politieke partijen. Misschien zou wel geprobeerd kunnen worden, door een nauwe afstemming tussen 'like minded' partijen in de lidstaten die immers nu al deel uitmaken van dezelfde politieke fracties in het Europees Parlement, tot een dergelijke voordracht te komen.²⁴ De Adviesraad

²² O.a. de Future of Europe Group pleit hiervoor: zie haar rapport, reeds aangehaald, pp. 2 en 8.

²³ Het Europees Parlement zelf heeft deze gedachte inmiddels vastgelegd in een resolutie van 22 november 2012. Hetzelfde geldt voor de Adviesraad Internationale Vraagstukken, zie het advies no. 81 van november 2012 'Nederland en het Europees Parlement', p. 19.

²⁴ De Commissie heeft op 12 september 2012 ook voorstellen ingediend ter versterking van het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politiek stichtingen: zie de documenten COM(2012)499 final en COM(2012)500 final.

Internationale Vraagstukken beveelt aan dat de Commissie-voorzitter daarna door het Europees Parlement wordt gekozen.²⁵

Wel verdient de samenstelling van het college aandacht. De huidige samenstelling – één per lidstaat, in totaal zijn er momenteel dus 27 leden – is niet efficiënt, is niet goed voor de cohesie van het Commissie-optreden en leidt tot de ontwikkeling van mini-portefeuilles. Anderzijds hechten lidstaten eraan een eigen vertegenwoordiger in het college te hebben. Het is dan ook goed dat ingevolge de hervorming ingevoerd door het Lissabon-Verdrag, de Commissie vanaf 1 november 2014 zal bestaan uit een aantal leden dat overeenkomt met twee derde van het aantal lidstaten.²⁶

Europese Raad

De rol van de Europese Raad, het hoogste politieke gremium in de Europese Unie, betreft het uitzetten van de algemene politieke beleidslijnen in de Unie.²⁷ Sinds het Lissabon-Verdrag hebben we een permanente voorzitter – de al eerder genoemde Herman van Rompuy – die door de Europese Raad zelf wordt aangewezen. Sommigen bepleiten de functie van voorzitter te combineren met die van Voorzitter van de Commissie. Is dat een goede zaak? Misschien. Het maakt het EU-leiderschap meer zichtbaar en herkenbaar. Maar er ontstaat dan wel een anomalie. Er is namelijk ook veel voor te zeggen om de Commissie, als instelling, in haar doen en laten geheel onafhankelijk te laten functioneren, in het belang van de Unie als geheel. De Europese Raad vertegenwoordigt meer het belang van de individuele lidstaten. Houdt de functies dus gescheiden, zou ik zeggen. Het is daarbij wel een goede zaak dat de Commissievoorzitter lid is en kan blijven van de Europese Raad.²⁸

²⁵ Advies no. 81, reeds aangehaald, p. 19.

²⁶ Artikel 17, lid 5, eerste alinea, VEU voegt daaraan toe: ‘... tenzij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluit dit aantal te wijzigen ...’. Deze toevoeging houdt verband met het tweede referendum dat in Ierland nodig was om het Verdrag van Lissabon in dat land goedgekeurd te krijgen. Het valt echter te hopen dat in de praktijk op deze mogelijkheid geen beroep wordt gedaan.

²⁷ Artikel 15, lid 1, VEU.

²⁸ Artikel 15, lid 2, VEU.

Raad

Laten we voorts kijken naar de Raad van Ministers, de instelling met beslissingsbevoegdheid op het gebied van wetgeving en begroting.²⁹ Daar valt weinig aan te hervormen. De samenstelling, waarbij alle lidstaten zijn vertegenwoordigd op ministerieel niveau, zal ongewijzigd moeten blijven. Alle lidstaten zullen immers moeten kunnen deelnemen als het gaat om het nemen van besluiten. De taken van de Raad zijn evenzeer duidelijk en behoeven geen wijziging. Rest de wijze van besluitvorming. Met name sinds het Lissabon-Verdrag is QMV -‘qualified majority’, dus gekwalificeerde meerderheid- het algemene beginsel van de besluitvorming in de Raad geworden.³⁰ De werkingssfeer van meerderheidsbesluitvorming kan echter nog verder uitgebreid worden. Er zijn immers nog steeds een aantal beleidsterreinen waar niet met meerderheid doch met unanimiteit besloten moet worden. Die situatie moet veranderen, wil tenminste op de betreffende terreinen werkelijk voortgang gemaakt kunnen worden.

Europees Parlement

Dan het Europees Parlement, de volksvertegenwoordiging op Europees niveau die iedere vijf jaar rechtstreeks wordt gekozen. Het democratisch karakter van de besluitvorming in de EU is de laatste jaren aanzienlijk versterkt. Co-decisie tussen Raad en Parlement is immers geworden tot de algemene -in de formele terminologie: ‘gewone’- wetgevingsprocedure. Zeker, er is nog een aantal beleidsterreinen waar de gewone wetgevingsprocedure niet geldt, maar de verwachting is toch -het is ook de logica van het systeem- dat die in de loop der tijd zullen verdwijnen. Net als de Europese integratie zelf, betreft ook de ontwikkeling van de democratie in de Unie een geleidelijk proces.

Dat gezegd zijnde, zullen we wel moeten werken aan een versterking van de *legitimiteit* van het democratiseringsproces. De opkomst voor de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement is immers beneden de

²⁹ Artikel 16, lid 1, VEU.

³⁰ Artikel 16, lid 3, VEU.

maat. In 2009 bedroeg de opkomst -bezien over de gehele EU- 43.01 %, in 2004 was het percentage iets hoger, namelijk 45.47 %. De opkomst in Nederland ligt zelfs beneden het Europees gemiddelde. In 2009 betrof de opkomst in ons land 36.5 % en in 2004 39.26 %.³¹ De tendens vertoont dus een neergaande lijn. Hoe kunnen we deze ontwikkeling keren? De interesse bij de burger voor het EU-werk moet gewekt worden en het belang van de rol van het Europees Parlement daarbij moet worden uitgelegd. De mate waarin de Unie door de lidstaten bevoegdheden overgedragen heeft gekregen en de mate waarin -parallel aan dat proces- de soevereiniteit van de lidstaten is beperkt, heeft de rol van het Europees Parlement in de loop der tijd minstens even belangrijk gemaakt als die van nationale parlementen, zo niet -afgemeten aan de respectieve verantwoordelijkheden- belangrijker.

In deze discussie speelt natuurlijk ook het voorstel inzake de oprichting van *Europese politieke partijen* een rol.³² Zolang geen sprake is van het bestaan van formele Europese politieke partijen, zou ook gedacht kunnen worden aan de opstelling van Europese kieslijsten. Voor het moment immers zijn de kieslijsten strikt nationaal. Ook echter over de haalbaarheid van dit soort initiatieven, althans op de korte termijn, bestaan serieuze twijfels.³³

Hof van Justitie

Ook is aandacht nodig voor de werklast van het Hof van Justitie, de hoogste Europese rechter met zetel in Luxemburg. Momenteel zijn de rechterlijke bevoegdheden verdeeld tussen, enerzijds, het Hof van Justitie zelf en, anderzijds, de daaronder ressorterende instanties, het Gerecht

³¹ Zie voor deze percentages <http://www.nu.nl/verkiezingen-eu---nieuws/2003475/opkomst-eu-verkiezingen-nieuw-laagterecord.html>

³² In het verdrag wordt naar het bestaan van Europese politieke partijen verwezen in artikel 10, lid 4, VEU en in artikel 224 VWEU. Ingevolge artikel 10, lid 4, VEU dragen politieke partijen op Europees niveau bij tot de vorming van een Europees politiek bewustzijn en tot de uiting van de wil van de burgers van de Unie. In artikel 224 VWEU wordt gesproken over de vaststelling van het statuut van dergelijke partijen, in het bijzonder de regels inzake hun financiering.

³³ Zie het advies no. 81 van november 2012 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, reeds aangehaald, p. 19.

en de Gespecialiseerde rechtbanken.³⁴ Moet alle rechtsmacht, in eerste instantie en die in hoger beroep en cassatie, én voor alle prejudiciële zaken, geconcentreerd blijven in Luxemburg? In beginsel zou dat ongetwijfeld de beste oplossing zijn. We moeten echter denken aan de toekomst, met meer lidstaten en meer EU-beleid. Dus ook aan de gevolgen die dit soort ontwikkelingen zullen hebben voor de werklast van het Hof en, naar de justitiabele toe, de tijdsduur van procedures.



Een insteek in deze discussie zou kunnen zijn dat het Hof zich nog stringenter gaat ontwikkelen tot ‘constitutionele’ rechter die louter rechtsvragen en beroepen behandelt die betrekking hebben op de *institutionele* relatie tussen de Unie en de lidstaten respectievelijk op de *institutionele* verhouding tussen de instellingen onderling. Andere zaken -infractieprocedures, andere rechtstreekse beroepen en eenvoudige prejudiciële verzoeken- zouden op het lagere niveau binnen het Hof -het Gerecht of de Gespecialiseerde rechtbanken- moeten worden afgedaan, of -en met name over dit soort vernieuwingen zal moeten worden nagedacht- op nationaal dan wel -en dat zou helemaal nieuw zijn- op regionaal niveau. Hooguit in cassatie of in cassatie ‘in het belang van de verdragen’³⁵ zouden zaken dan nog aan het Hof in Luxemburg kunnen worden voorgelegd.

³⁴ Artikel 19, lid 1, VEU.

³⁵ De procedure waarbij uitspraken wel ter toetsing aan een hogere rechter worden voorgelegd maar waarbij, ongeacht de uitkomst in het hogere beroep, de uitspraak in eerste instantie intact blijft.

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΑ
EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN
PARLAIMINT NA hEORPA
PARLAMENTO EUROPEO
PARLAMENTO EUROPEO
EUROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS
EUROPAI PARLAMENT
PARLAMENT EWROPEW
EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI
PARLAMENTO EUROPEU
PARLAMENTUL EUROPE
EURÓPSKY PARLAMENT
PARLAMENT

7 Nieuwe verdragswijzigingen

Ook op andere wijze moet worden nagedacht over de mogelijkheden om het integratieproces in de toekomst voort te zetten.

Voor het aanbrengen van veranderingen in de verhouding tussen EU en lidstaten -betreffende de overdracht van nieuwe bevoegdheden aan de Unie bijvoorbeeld- respectievelijk tussen de instellingen onderling, is in de regel verdragswijziging nodig. Dat is, om goede redenen overigens, een ingewikkeld en langdurig proces.³⁶ De resultaten van de herzieningsonderhandelingen moeten door alle lidstaten, overeenkomstig hun eigen constitutionele procedures, worden goedgekeurd alvorens in werking te kunnen treden.³⁷

De praktijk kent al diverse voorbeelden van verdragswijzigingen die in eerste instantie niet in alle lidstaten zijn goedgekeurd. Dat was steeds vanwege een referendum waarbij de betreffende verdragstekst door de bevolking werd afgewezen: het Verdrag van Maastricht als gevolg van een referendum in Denemarken;³⁸ het Verdrag van Nice als gevolg van een referendum in Ierland;³⁹ het Grondwettelijk Verdrag als gevolg van referenda in Frankrijk en Nederland;⁴⁰ en, laatstelijk, het Verdrag van Lissabon als gevolg van een referendum in Ierland.⁴¹ Men kan het ook anders zeggen: behalve het Verdrag van Amsterdam⁴² is de laatste 20 jaar geen enkele verdragswijziging direct door alle lidstaten goedgekeurd.

³⁶ Zie voor de diverse stadia: artikel 48, leden 2 tot en met 5, VEU.

³⁷ Artikel 48, lid 4, tweede alinea, VEU.

³⁸ Om het verdrag toch goedgekeurd te krijgen, is uiteindelijk een tweede referendum georganiseerd dat een positieve afloop kende.

³⁹ Ook ten aanzien van dit verdrag is een tweede referendum georganiseerd, met positief resultaat.

⁴⁰ Vanwege de negatieve uitkomst in twee lidstaten die tevens oprichterslanden waren, is uiteindelijk afgezien van pogingen het verdrag alsnog in werking te laten treden. Daar kwam bij dat de vrees bestond dat de goedkeuring in andere landen (die nog moest plaatsvinden) waarschijnlijk ook problemen had ondervonden.

⁴¹ Ook hier heeft een tweede referendum uitkomst geboden.

⁴² In werking getreden 1 mei 1999.

Vereenvoudigde herzieningsprocedures

Nu heeft het Verdrag van Lissabon een aantal vereenvoudigde verdragswijzigingsprocedures ingevoerd. Die betreffen echter betrekkelijk ondergeschikte zaken, namelijk wijziging van het verdragsonderdeel betreffende het (bestaande) beleid van de EU⁴³ en wijzigingen van (bestaande) besluitvormingsprocedures.⁴⁴

In het eerste geval dient een unaniem besluit van de Europese Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en de Commissie, aan de lidstaten te worden voorgelegd. De tekst treedt pas in werking na in alle lidstaten, overeenkomstig de nationale grondwettelijke procedures, te zijn goedgekeurd. Dit is dus best een ‘zware’ procedure. In het tweede geval neemt de Europese Raad, met unanimiteit en na goedkeuring van het Europees Parlement, een besluit dat in werking kan treden, tenzij een nationaal parlement -na de tekst toegezonden te hebben gekregen- binnen een termijn van zes maanden bezwaar maakt. In dat laatste geval kan de tekst niet worden vastgesteld. Ook hier dienen dus in essentie alle lidstaten in te stemmen.



⁴³ Artikel 48, lid 6, VEU.

⁴⁴ Artikel 48, lid 7, VEU.

Verdergaande mogelijkheden

Er zouden echter simpeler formules moeten komen om verdragen op een meer fundamentele wijze te wijzigen. Met name het vereiste dat *verdragswijzigingen* door *alle lidstaten* moeten worden *goedgekeurd* alvorens in werking te kunnen treden, is in de toekomst niet meer houdbaar. Dat was misschien vroeger anders, met een klein aantal lidstaten, maar nu -met 27 lidstaten, binnenkort 28⁴⁵ en over een aantal jaar misschien nog meer lidstaten- is niet meer acceptabel dat één lidstaat de inwerkingtreding van een wijzigingsbesluit -waarmee bovendien vertegenwoordigers van diezelfde lidstaat, in de voorafgaande onderhandelingen, hebben ingestemd⁴⁶ kan tegenhouden.

Zeker, een land kan niet tegen zijn zin aan een verdragstekst worden gebonden. Anderzijds kan het niet zo zijn dat een individuele lidstaat nog langer het recht heeft de voortgang van een organisatie die door het overgrote gedeelte van de lidstaten gewenst wordt, te blokkeren. Immers, je bent weliswaar lid van een organisatie, maar de verdere ontwikkeling daarvan zou bepaald moeten worden door het belang van de organisatie. Een vetorecht van individuele leden past daar niet bij.

We zouden dan ook kunnen denken aan formules, bij de toepassing waarvan een inwerkingtreding van verdragswijzigingen kan plaatsvinden nadat een groot aantal lidstaten een wijzigingstekst heeft goedgekeurd. Zo'n benadering zou temeer acceptabel moeten zijn omdat, zoals zojuist gememoreerd, in de voorafgaande onderhandelingen vertegenwoordigers van alle lidstaten met de betreffende verdragswijzigingen hebben ingestemd. Over de omvang van het aantal lidstaten dat de nieuwe, en unaniem aanvaarde, verdragsteksten moet hebben goedgekeurd, kan men verschillend denken. Drie kwart of vier

⁴⁵ Kroatië, waarvan het streven is dat het per juli 2013 formeel zal toetreden.

⁴⁶ Immers, het gaat of om een tekst die 'in onderlinge overeenstemming' tot stand is gekomen (artikel 48, lid 4, VEU) of om een unaniem besluit van de Europese Raad (artikel 48, leden 6 en 7, VEU).

vijfde van het aantal lidstaten lijkt een redelijk vereiste te zijn. Zulke drempels waarborgen een genoegzame ‘kritische massa’ van lidstaten.

In directe samenhang hiermee zou voor de procedure inzake goedkeuring van verdragswijzigingen een ultieme termijn moeten worden afgesproken. Mocht dan bij het verstrijken van die termijn, de tevoren afgesproken meerderheid van goedkeuringen zijn binnengekomen, dan kan de wijzigingstekst in werking treden althans tussen de lidstaten die inmiddels hebben bekrachtigd. Lidstaten die binnen die termijn hun goedkeuring niet hebben afgegeven, blijven uiteraard lid van de organisatie -of, anders gezegd, kunnen lid blijven van de organisatie- maar hun deelname aan de werkzaamheden van de organisatie betreft slechts de verdragsonderdelen waarmee zij -eerder- wél hebben ingestemd.

Op termijn echter zullen we zelfs moeten nadenken over procedures die het mogelijk maken de *wijzigingsbesluiten* zelf die aan de nationale goedkeuringsprocedures worden onderworpen, met *meerderheid aan te nemen*. Ook voor deze -voorafgaande- besluiten zou derhalve geen unanimité tussen (de vertegenwoordigers van) alle lidstaten meer nodig behoeven te zijn. Voor de vaststelling van de drempel van de besluitvorming in de onderhandelingen zou men ook in deze variant kunnen denken aan meerderheden -drie kwart, vier vijfde- als zojuist genoemd.

De problemen bij de toepassing van dit soort nieuwe regelingen⁴⁷ zullen ongetwijfeld aanzienlijk zijn. Ze zijn deels ook niet zomaar te overzien. De vraag echter is wat voor gaat: het belang van een (over-)groot aantal lidstaten dat wil dat de organisatie vooruitgaat, of het belang van een enkele lidstaat om nieuwe ontwikkelingen tegen te houden. Het komt voor dat het belang van de organisatie gediend is met de eerste benadering. We zullen hier werkende weg een route moeten bepalen.

Natuurlijk moet er ook voor worden gewaakt dat zulke ontwikkelingen niet ten koste gaan van het democratisch gehalte van de samenwerking. Het lijkt echter dat de voorgestelde alternatieven, ook uit een oogpunt van democratische besluitvorming, aanvaardbaar zijn. Geen land immers wordt tegen zijn zin gebonden, en ieder land bepaalt zelf de procedure die gevolgd moet worden om een verdragswijziging goed te keuren. Het gaat in die zin veeleer om een organisatorisch probleem en om organisatorische oplossingen.



⁴⁷ Dit soort voorstellen komen overigens ook voor in het rapport van de Future of Europe Group, reeds aangehaald, zie pp. 2 en 8. Echter gaat het om gedachten die niet door alle leden zijn onderschreven.



8 Externe betrekkingen en uitbreiding

We moeten ook aandacht geven aan de versterking van de stabiliteit in onze regio. En, dan niet alleen de stabiliteit alleen in Europa, maar ook die daarbuiten.

Bedreigingen van onze veiligheid komen immers veelal van buiten. Denk aan het Midden-Oosten en Iran, denk ook aan Irak en Afghanistan, en -zeer recentelijk- Afrika (Mali en Algerije).⁴⁸ Het behoeft echter niet noodzakelijkerwijs om militaire geweldsituaties te gaan. Ook energie bijvoorbeeld is een dimensie van veiligheid. In dat verband is een feit dat we voor onze energievoorziening nog zozeer afhankelijk zijn van importen vanuit niet zeer stabiele regio's zoals Rusland, het Midden-Oosten en Afrika.

Vrede en veiligheid buiten Europa beïnvloeden dus evenzeer de situatie bij ons. Omgekeerd kan onveiligheid buiten Europa de stabiliteit binnen Europa bedreigen. Vrede en veiligheid is aldus waar het bij de Europese samenwerking over gaat. Deze 'narrative' geldt nog steeds.

Wanneer we de voor ons relevante omgeving nader in kaart willen brengen, moeten we in eerste instantie denken aan de *kandidaat-lidstaten* van de Europese Unie:

- Turkije, IJsland en de landen van de Westelijke Balkan,⁴⁹ met inbegrip van Albanië.

⁴⁸ De opmars van rebellen en moslim-fundamentalisten in het noorden van Mali in 2012 en de gijzeling, door deze extremisten, van tientallen Algerijnen en buitenlanders bij een omvangrijk gascomplex in Centraal-Algerije medio januari 2013.

⁴⁹ Na de toetreding van Slovenië in 2004 en de aanstaande toetreding van Kroatië, gaat het hier -wat het oude Joegoslavië betreft- nog om Macedonië, Montenegro, Bosnië-Herzegovina, Servië en Kosovo.

Het gaat echter ook om regio's zoals:

- *Oost-Europa*, dat wil zeggen Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland;
- *Rusland*;
- *De Zuidelijke Kaukasus*, de landen Armenië, Georgië en Azerbeidzjan; en
- *Noord-Afrika*, met name de landen van de Maghreb: Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Libië (en Mauritanië).

Met betrekking tot het met name jegens de tweede categorie van landen te voeren Unie-beleid, denken politici in Europa de laatste jaren in termen van 'buren'-beleid. De buren wordt in dat verband een speciale relatie aangeboden, maar -met opzet- geen lidmaatschap. Een nabuurschapsrelatie geldt in hun visie veeleer als alternatief voor een volledig lidmaatschap. De gedachte daarbij is dat verdere uitbreidingen de slagvaardigheid van de Unie en de kwaliteit van de samenwerking zullen aantasten; de besluitvormingsprocedures verder zullen compliceren; en -ook belangrijk- niet meer zullen kunnen rekenen op steun van de bevolking. Op zich heel begrijpelijke overwegingen.

De vraag echter is of zo'n afhoudende houding redelijk en acceptabel is. Natuurlijk, indien een land lid wenst te worden van de Europese Unie, dient voorop te staan dat dat land voldoet aan de primaire voorwaarden van lidmaatschap: met name democratie, de rule of law, respect voor mensenrechten en markteconomie.⁵⁰ Echter, indien een land aan die eisen voldoet en een volwaardig lidmaatschap ambieert, kun je zo'n land dan (als het ware) 'afschepen' met een alternatieve relatie, bijvoorbeeld een associatierelatie of een geprivilegieerd partnerschap?

⁵⁰ Vergelijk de waarden opgesomd in artikel 2 VEU en de verwijzing naar de 'door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding' in artikel 49 VEU.

Het antwoord op deze vraag zou ontkennend moeten luiden. Landen die lid van de Unie willen worden, willen erbij horen, maar dan ook volledig. Men wil niet in een aparte kamer aan een apart tafeltje moeten zitten. Men wil deel uitmaken van de familie! Het is dan veeleer aan de Unie zelf om voor de efficiency-problemen -die er ongetwijfeld zijn- passende oplossingen te zoeken.

Ook los van deze meer politiek getinte overwegingen geldt dat een verdere uitbreiding van de Unie, tot zelfs buiten het Europese continent, bijdraagt aan de stabiliteit en veiligheid ook bij ons, in Europa. Dergelijke uitbreidingen brengen ook nieuwe mogelijkheden mee voor handel en investeringen. In die zin functioneert de uitbreiding traditioneel als (gigantische) economische groeimotor.⁵¹ Ook dit zijn waarheden, die aan de burgers uitgelegd moet (kunnen) worden. Daarbij kunnen de overheden putten uit de argumenten die het Nobelcomité ertoe hebben geleid de Nobelprijs voor de Vrede 2012 aan de EU toe te kennen.⁵²

Tenslotte, het feit dat tot de genoemde landen ook landen behoren die geografisch niet in Europa gelegen zijn, zou geen onoverkomelijk probleem behoeven te zijn. Daargelaten dat ten aanzien van niet-Europese landen reeds een precedent is geschapen,⁵³ is de bepalende factor van de samenwerking het belang van stabiliteit en niet zozeer de geografische ligging van een land.⁵⁴ Het gaat hier dus, opnieuw, om politieke overwegingen, niet om strikt juridische.

⁵¹ Zie ook Dick Benschop, oud-Staatssecretaris van Europese Zaken en thans President-directeur van Shell Nederland, in zijn artikel 'Sluit Turkije en Balkan aan bij de EU' in NRC Handelsblad van 21 november 2012, p. 15.

⁵² Zie voor de motivering supra, voetnoot 12.

⁵³ Denk aan Cyprus dat in Azië is gelegen.

⁵⁴ Zie voor deze discussie ook mijn artikel 'De toekomst van de Europese samenwerking' in het november 2012-nummer van SEW (Tijdschrift voor Europees en economisch recht), pp. 438-450, voor dit onderwerp pp. 441-442.



9 Inrichting van het EU-lidmaatschap

Verdere uitbreidingen en een intensivering van de Unie-samenwerking zullen er wel toe kunnen leiden dat het lidmaatschap van de Unie anders moet worden ingericht. Immers zullen in die verder uitdijende familie steeds minder lidstaten aanwezig zijn die op *ieder* moment op *identieke* wijze aan *alle* mogelijkheden voor samenwerking mee zullen *willen én kunnen* doen. Hier raken we aan de noodzaak van, wat in de praktijk heet, gedifferentieerde samenwerking.

Nauwere samenwerking

In de toekomst zal meer behoefte bestaan aan nauwere samenwerking, een vorm van samenwerking waarvan de juridische basis al in de verdragen is opgenomen en die een kleine groep van lidstaten -als een soort van ‘forerunner’- in staat stelt een begin te maken met de uitvoering van verdragsdoelstellingen op een bepaald beleidsterrein.⁵⁵ In de praktijk zijn al enkele voorbeelden van nauwere samenwerking te vinden.⁵⁶

Een ‘laagdrempelig’ lidmaatschap

Waarschijnlijk echter is dat op den duur niet genoeg. We zullen dan ook op zoek moeten gaan naar een andere inrichting van het lidmaatschap die nieuwe leden in staat stelt in een relatief vroeg stadium mee te doen aan, althans, de essentie van de EU-samenwerking. Ook bestaande lidstaten zouden overigens voor zo’n, in omvang meer beperkt, lidmaatschap kunnen kiezen.⁵⁷

⁵⁵ Titel IV (artikel 20) VEU en artikelen 326 tot en met 334 VWEU.

⁵⁶ Het gaat om de regelgeving inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed en die inzake het Gemeenschapsoctrooi. Het dossier inzake de financiële transactiebelasting kan het derde voorbeeld worden.

⁵⁷ Denk in dit verband aan de recentelijk opgelaaide discussie in het Verenigd Koninkrijk over de wenselijkheid en inhoud van het Britse lidmaatschap van de Europese Unie.

Voor dit doel moeten we de 'core business' van de Unie-samenwerking in kaart brengen, waar alle lidstaten aan mee móeten doen en ten aanzien waarvan lidstaten geen uitzonderingen kunnen worden toegekend. Op terreinen buiten die harde kern daarentegen, zou gedifferentieerde samenwerking mogelijk moeten zijn.

Wat betreft de *core business* van de EU-samenwerking denk ik aan de volgende terreinen:

- Interne Markt plus direct daaraan gerelateerd beleid, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek en het milieubeleid;
- Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid;
- Europees vreemdelingenbeleid, dat wil zeggen de beleidsterreinen die verwant zijn aan de werking van de interne markt: grenscontroles, visumbeleid, asiel en immigratie; en
- Coördinatie van nationaal economisch beleid, een doelstelling die -zoals besproken- al in het Maastricht-Verdrag is opgenomen maar die tot dusver nauwelijks is verwezenlijkt.

Op andere gebieden echter zouden we flexibel moeten zijn, en vormen van gedifferentieerde samenwerking moeten faciliteren. Ik denk aan de volgende terreinen:

- Diverse autonome maar met de economische samenwerking verband houdende beleidsterreinen (zoals onderzoek, volksgezondheid);
- Monetair beleid, met inbegrip van de introductie van de Euro;
- Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, de defensie-'poot' dus van het GBVB;
- Onderdelen van het externe beleid van de Unie (zoals ontwikkelingssamenwerking)

Kortom, een *basispakket* van gemeenschappelijke beleidsterreinen waaraan deelname verplicht is, en een reeks van *opties* waarvoor gekozen kan worden, met gebruikmaking van de instellingen en de procedures van de Europese Unie. Dat zou het model voor de toekomst kunnen zijn. We zouden dit ook een ‘laagdrempelig’ lidmaatschap kunnen noemen.

Dat zulke gedifferentieerde vormen van samenwerking moeilijk zijn te managen, staat wel vast. Het gaat echter, opnieuw, om in beginsel organisatorische problemen waarvoor in de praktijk oplossingen gevonden moeten worden. Waar het echt om gaat -het hogere doel dus- is, enerzijds, mogelijkheden creëren voor een verdere verdieping van de Unie-samenwerking en, anderzijds, zoveel mogelijk landen die de doelstellingen van de samenwerking onderschrijven, in staat stellen aan dat proces mee te doen.⁵⁸



⁵⁸ Zie ook voor deze discussie mijn artikel ‘De toekomst van de Europese samenwerking’ in het november 2012-nummer van SEW, reeds aangehaald, pp. 447-449.



10 De Burger

Maar dan, de burger? Natuurlijk, voor alle stappen die gezet worden moet een draagvlak bij de burger bestaan.

Tot voor kort was hier geen probleem. Europese samenwerking had een economisch karakter, de burger werd er slechts op indirecte wijze -via de implementatie, op nationaal niveau, van in Brussel genomen besluiten- mee geconfronteerd en de samenwerking bracht voordelen, en welvaart. Aan de burger hadden we toen -als het ware- geen 'kind'.

Sinds Maastricht echter, we hebben het al gezegd, grijpt de integratie steeds verder in in ons leven en in onze samenleving. Er is geen beleidsterrein meer dat niet geraakt wordt door de Europese Unie. De samenwerking raakt de burger dus ook steeds meer direct. En, zoals gememoreerd, met name sinds het echec van het referendum van juni 2005 over de Europese Grondwet hebben we in Nederland -maar het fenomeen doet zich ook in andere lidstaten voor- te maken met een mate van Eurosceptis.⁵⁹

Eigen overheid

Natuurlijk, de eigen overheid is primair verantwoordelijk om hier iets aan te doen. Hier is een 'change of attitude' -een andere houding- vereist. De regering zou zich, veel meer dan het nu doet, moeten opstellen als onderdeel van een Europese bestuurslaag. Want, nog eens, veel van het nationale beleid wordt nu eenmaal via de Brusselse instellingen ontwikkeld. Dat moet dan ook uitgelegd worden. De regering moet in dat verband ook verantwoording willen afleggen over wat in Brussel is besloten, ook als het in Brussel bereikte

⁵⁹ Volgens de Eurobarometer van het Europees Parlement van 20 augustus 2012 (EB/EP 77.4) van 20 augustus 2012 is het wel zo dat het imago van Europa bij de burger de laatste tijd iets is verbeterd en dat de burger zich meer bewust is geworden van het bestaan van een Europese identiteit. Anderzijds meent de burger, volgens deze enquête, dat zijn stem nog maar weinig wordt gehoord.

resultaat niet (helemaal) overeenkomt met de inzet van Nederland in de discussies.⁶⁰

Onderwijs

De overheid zou er ook op toe moeten zien dat in het onderwijs -op alle niveaus, van basisonderwijs tot en met universitair onderwijs- voldoende aandacht aan Europese samenwerking wordt besteed. De Europese burger moet als het ware Europese Unie-kunde 'met de paplepel' ingegoten krijgen.

Blijkens de instelling van mijn lectoraat, heeft De Haagse Hogeschool aangetoond deze noodzaak ook zelf in te zien. Ook worden op deze instelling vele Europese opleidingen en opleidingen met een Europese dimensie aangeboden.

Europese instellingen

Natuurlijk moeten ook de Europese instellingen het nodige doen. De *Europese Commissie* doet in de praktijk al veel.⁶¹ Zij heeft echter geen gemakkelijke rol. Als initiator en toezichthouder van de Europese samenwerking is de Commissie nu eenmaal naar 'buiten toe' weinig zichtbaar. Het zijn de lidstaten die in de praktijk uitvoering geven aan besluiten die in Brussel zijn genomen.

⁶⁰ In haar Kersttoespraak van 25 december 2012 bracht de Koningin een vergelijkbare boodschap, waar zij zei dat '... Europa niet een vreemde mogendheid is maar onze eigen gemeenschap'. Zij vervolgde: 'Europa, dat zijn wij zelf'. Zie: <http://www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2012/december/kersttoespraak-2012/>. Dat was ook de mening van -de toenmalige- Staatssecretaris Knapen in zijn Montesquieu Lezing van 3 september 2012, toen hij zei dat het Nederlandse kabinet naar Brussel afreist met Nederlandse wensen, maar terugkeert met een compromis dat namens Europa verdedigd moet worden: 'We reizen af namens Nederland en keren terug namens Europa, telkens weer en laten we daar duidelijk over zijn.'

⁶¹ Denk niet alleen aan de diverse websites, de informatievoorziening van nationale parlementen, maar bijvoorbeeld ook aan de activiteiten van de voorlichtingsbureaus van de Commissie in de lidstaten.

Hier is ook een, natuurlijke, rol weggelegd voor het *Europees Parlement* en zijn leden. Leden van het Parlement zouden zich (nog) regelmatig dan nu gebeurt in de lidstaten moeten vertonen, en met hun kiezers moeten communiceren. Presentaties en debatten in het nationale parlement zouden ook kunnen helpen om Europa dichterbij de burger te brengen.⁶²



De oprichting van *Europese politieke partijen* zal er zeker toe kunnen bijdragen dat de kennis van de burger over Europa verbetert. Hier ligt een verband met de rechtstreekse verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement die iedere vijf jaar -en voor het eerst weer in 2014- plaatsvinden. Momenteel worden die verkiezingen overeenkomstig de nationale procedures georganiseerd, en in de lidstaten kun je alleen op eigen kandidaten stemmen. Overkoepelende Europese politieke partijen daarentegen -zeg, een Europese Labourpartij, een Europese Christen-Democratische partij, een Europese Liberale partij, een Europese Groene partij- zouden ‘Europese’ programma’s kunnen opstellen, en met transnationale kandidatenlijsten kunnen komen. Zeker, dit soort ontwikkelingen zullen kunnen helpen om de burger dichterbij de Unie te brengen. Echter, daargelaten dat dit geen op korte termijn haalbare doelstellingen zijn,⁶³ het is ook niet genoeg.

⁶² Zie ook de diverse voorstellen in het advies no. 81 van november 2012 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, reeds aangehaald.

⁶³ Zie ook supra, par. 6 Europees Parlement en het advies no. 81 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, p. 19.

Nationale parlementen

Dan de nationale parlementen. Die doen al meer dan vroeger het geval was, maar kunnen nog meer doen. Hun rol in het kader van de EU-besluitvorming is formeel erkend in de verdragsteksten van de Unie.⁶⁴ Met name sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, in 2009, hebben zij een stem bij de beoordeling van de vraag of het opportuun is een bepaalde beleidsaangelegenheid op Europees niveau te behandelen, of dat dat beter op nationaal niveau kan gebeuren. Daarnaast echter moeten zij hun bewindslieden bij hun doen en laten in Brussel op structurele wijze controleren⁶⁵ en zelf, naar de kiezer toe, verantwoording afleggen over de Europese kant van hun agenda.

Bovendien, is hun Europese agenda zo langzamerhand niet belangrijker dan de nationale?⁶⁶ Dat zou je niet zeggen als je de openbare agenda's van nationale parlementen raadpleegt. Het besluitvormingsproces in Brussel verloopt immers naast hetgeen zich op nationaal niveau afspeelt. Als het ware hebben nationale parlementen te maken met een *parallelle* agenda voor een programma dat elders -in Brussel, Luxemburg en Straatsburg- uitgevoerd wordt. Het is echter de realiteit. Hoe dan ook zullen nationale parlementen naar middelen moeten zoeken om die twee, parallel lopende, agenda's te managen.

⁶⁴ Zie artikel 12 VEU en de Protocolen 1 en 2 bij het Verdrag van Lissabon.

⁶⁵ Een nieuw instrument daartoe is het zogenaamde 'parlementair behandelvoorbehoud' dat door de Tweede Kamer is ingesteld bij gelegenheid van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon. Krachtens deze regeling kan het parlement een onderwerp dat in Brussel in behandeling is, als (heel) belangrijk aanmerken. In zo'n geval kan de regering in Brussel niet deelnemen aan formele besluitvorming alvorens over dat onderwerp een debat in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden.

⁶⁶ Zie ook supra, par. 6 Europees Parlement.

Media

Verder ligt hier een verantwoordelijkheid voor de media. Het gaat, bij wijze van spreken, om de ‘*publieke*’ verantwoordelijkheid van de media. Zij zouden iedere dag op meer structurele wijze dan thans gebeurt, aan Europese ontwikkelingen aandacht moeten geven. En weet wel, er is aan de kijker, lezer en luisteraar genoeg interessants te melden! Denk aan de justitiesamenwerking van de Unie, het milieubeleid, transport, onderzoeksbeleid, de samenwerking met derde landen, het buitenlands beleid. Het zijn allemaal zaken die iedere dag in Europa aan de orde zijn.

Burger zelf

En dan de burger zelf. De burger heet al mondig te zijn, hij moet nu ook nieuwsgierig worden. Dat is de burger natuurlijk al, alleen moet hij nu gretiger zijn om van Europese ontwikkelingen kennis te nemen. Wat dat betreft is genoeg informatie beschikbaar! Hij/zij kan op eigen initiatief bijvoorbeeld de site van de Europese Unie, of die van de voorlichtingsbureaus van Commissie en Europees Parlement, af scrollen. Ook op diverse onafhankelijke Europa-sites⁶⁷ is uitgebreide informatie te vinden over actualiteiten, beleidsontwikkelingen en activiteiten van de Unie en haar instellingen. De gemiddelde burger zit iedere dag al zo lang achter de computer, zou Europa zo langzamerhand niet ook ‘tussen de oren’ moeten zitten? Los daarvan kunnen de nieuwe sociale media in deze discussie natuurlijk ook een nuttige rol vervullen.

Kortom, de burger moet zélf op zoek gaan en vragen stellen. Hij/zij kan desgewenst ook zijn/haar vertegenwoordigers in het nationale en Europees Parlement aanspreken.

⁶⁷ Een belangrijk voorbeeld is de Europa NU-site.

Burgerinitiatief en Europees Jaar van de burger

Op dit vlak zijn ook een aantal ontwikkelingen op Europees niveau te registreren.

Zo heeft het Verdrag van Lissabon het zogenoemde *burgerinitiatief* ingevoerd. Ingevolge dit nieuwe instrument kunnen tenminste één miljoen Europese burgers bij de Commissie een voorstel voor wetgeving inzake een bepaalde aangelegenheid indienen.⁶⁸ Dat lijkt een aardig instrument te zijn om de burger meer bij het verloop van de Europese samenwerking te betrekken. De procedure is echter zeer omslachtig en onzeker, en bewerkstelligt ook niet dat de gemiddelde burger in de Unie werkelijk Europa-bewust wordt.

En, al eerder werd gemeld dat 2013 op Unie-niveau is uitgeroepen tot *Europees Jaar van de Burger*.⁶⁹ De doelstelling van deze actie is: ‘... het versterken van het bewustzijn van en de kennis over de rechten en verantwoordelijkheden die zijn verbonden aan het burgerschap van de Unie, teneinde burgers in staat te stellen volledig gebruik te maken van hun recht om zich vrij te verplaatsen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.’⁷⁰ Opnieuw, een interessante benadering. Toch gaat het er niet zozeer om de burger voorlichting te geven over zijn positie in de EU-samenwerking, meer in het bijzonder op het gebied van het vrije personenverkeer. We moeten veeleer de burger stimuleren zich op structurele wijze bezig te houden met het Europees integratieproces in het algemeen.

⁶⁸ Artikel 11, lid 4, VEU en Verordening 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, Pb L 65/1 van 11 maart 2011. Het vierde lid van artikel 11 VEU luidt: ‘Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen.’

⁶⁹ Supra, par. 1 Inleiding.

⁷⁰ Artikel 2, lid 2, van Besluit 1093/2012 van het Europees Parlement en de Raad, reeds aangehaald. De bepaling vervolgt: ‘Tegen deze achtergrond bevordert het Europees jaar van de burger tevens de uitoefening door burgers van de Unie van de andere aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten.’

Representatieve democratie

Bij een en ander past een meer cynische kanttekening. Er ligt in deze discussie een relatie met het *constitutionele beginsel* inzake *indirecte vertegenwoordiging*. Conform dat beginsel hebben we in Nederland -en in veel andere landen- ervoor gekozen vertegenwoordigers te kiezen -de parlementariërs- die vervolgens deel uitmaken van het bestuur c.q. de wetgevende macht, en die in het kader van hun werkzaamheden ter zake de belangen van hun kiezers zo goed mogelijk behartigen. Dat systeem wordt met een mooi woord aangeduid als 'representatieve democratie'.

Welnu, wij willen dat de burger zich interesseert voor wat er in Brussel gebeurt. In hoeverre echter is diezelfde burger echt geïnteresseerd in wat er zich in de nationale parlementen afspeelt? Hebben we daar weet van? Ik denk zelf dat het in belangrijke mate is omdat de media (veel) meer aandacht geven aan wat er in de Tweede Kamer gebeurt, dat de burger beter geïnformeerd is over wat er in Nederland gebeurt dan in Europa.

Hoe dan ook, het gaat bij deze problematiek in belangrijke mate mede om de eigen verantwoordelijkheid van de burger.⁷¹



⁷¹ Zie ook voor deze discussie mijn artikel 'De toekomst van de Europese samenwerking' in het november 2012-nummer van SEW, reeds aangehaald, p. 449.

DE HAAGSE
HOOGESCHOOL

DE HAAGSE ZET JE IN HET DENKEN

THE HAGUE UNIVERSITY MAKES YOU THINK

THE HAGUE
UNIVERSITY
HYGIENE

11 De Haagse Hogeschool

Wat betekent dit allemaal voor de hogeschool?

Ik zou graag willen dat docenten -en via hen de studenten- zich in de eerste plaats bewust worden van wat er in Europa speelt, en wat de betekenis is van de Europese samenwerking voor onze samenleving. De befaamde ‘wat, waarom en hoe’ vraag.

Hierbij is ook het tijdsgewricht belangrijk. Er is -al een tijdje, maar in ieder geval nu- behoefte aan een indringend Europadebat.

Het publiek is in dit verband ook relevant. De Haagse Hogeschool, als grote HBO-instelling met circa 23.000 studenten, biedt een unieke afspiegeling van de samenleving en vormt dus een prachtig platform voor deze discussies.

Docenten en studenten moeten kritisch gaan nadenken. Ze moeten de actualiteit in Europa volgen en weten wat de relevantie van Europese ontwikkelingen is voor hun eigen vakgebied, voor de academie waarin zij werken en voor de opleidingen waarin ze lesgeven. Zij moeten die ontwikkelingen ook werkelijk ‘herkennen’ als uit Europa afkomstig. Zij moeten wat mij betreft dagelijks met Europa bezig zijn, want zo hoog ligt nu eenmaal het tempo van de ontwikkelingen in Brussel.

Samen, en daar speelt het lectoraat een rol, moeten we ook op zoek gaan naar de tekortkomingen van de EU-samenwerking (wat kan, en moet, beter?) en de perspectieven voor de Unie-samenwerking in de toekomst. Docenten en studenten moeten meedenken over vragen als: hoe willen we verder met Europa; wat zou het ultieme doel van de Europese integratie kunnen zijn; zijn verdere uitbreidingen van de Unie wenselijk; en hoe kunnen we de communicatie met de burger verbeteren? Ik hoop dat mijn rede van vandaag een aantal aanzetten en aanknopingspunten voor deze discussies biedt.

Er liggen veel mogelijkheden om inhoud te geven aan mijn *input* op de school. Die liggen op het terrein van het onderzoek en het onderwijs. Ik noem er een paar. Het primaire instrument van een lector is de *kenniskring*, een groep van docenten die de ambitie hebben hun kennis en kunde op Europa-gebied via onderzoek verder te ontwikkelen. Met hen ga ik op zoek naar voor hen relevante thema's die nadere studie verdienen. Ten aanzien van de betreffende onderwerpen zal ik hen stimuleren om onderzoek te verrichten. Er is ook een *Vriendenkring* bestaande uit belangstellende collega's op de school (en dat zijn er gelukkig veel!) die ik op de hoogte wil houden van interessante gebeurtenissen op Europeagebied. Ik zal hun bijvoorbeeld uitnodigen voor bijeenkomsten ter zake, zoals *actualiteitenlunches*. We organiseren verder *lezingencycli*, dit jaar over de externe betrekkingen van de Europese Unie. Voor ieder onderwerp dat wordt uitgekozen (zeg, Turkije, de Balkan, Rusland, Noord-Afrika) proberen we tenminste ook de relevante studentenpopulatie op de school te interesseren en te mobiliseren.

En, naast dit soort van activiteiten, geef ik -als bijdrage aan het onderwijs op de school- graag *gastcolleges* of *lezingen*. Binnen niet al te lange tijd hoop ik ook *minors* -en/of kortlopende *keuzevakken*- te gaan ontwikkelen.

Bij dat alles hoop ik dat mijn betrokkenheid als deeltijd-hoogleraar Europees recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam van nut kan zijn voor mijn werk hier op de school.

12 Afsluitende opmerkingen

Het proces van Europese integratie is een geleidelijk proces. Steeds worden, in het belang van de lidstaten en zijn burgers, die stappen gezet die op dát moment opportuun worden geacht. Het einddoel van de samenwerking is niet bepaald. Het definiëren van zo'n einddoel is ook niet zo belangrijk. Het gaat er om een constructie te ontwikkelen die duurzaam en stabiel is, eerder dan onrealistische vergezichten te ontvouwen.

‘In verscheidenheid verenigd’ -oftewel eenheid in verscheidenheid- is het devies van de Unie.⁷² Het gaat er niet om de nationaliteit of het burgerschap van burgers te assimileren en een Europees volk, een Europees ‘demos’, te laten ontstaan. Europese samenwerking is een vrijwillig proces in het kader waarvan lidstaten en hun burgers hun eigen taal, cultuur en identiteit kunnen behouden.

Het streven naar vrede en stabiliteit in onze regio heeft ten grondslag gelegen aan de idee van Europese integratie. Gezien de strekking van dit oorspronkelijke doel zou het lidmaatschap open moeten staan voor alle landen in onze omgeving die voldoen aan de primaire voorwaarden van het lidmaatschap -inzake, onder andere, democratie, respect voor mensenrechten en de rechtsstaat- en de doelstellingen van de samenwerking onderschrijven. Gezien de aard van de samenwerking is er in beginsel ook geen dwingende reden om het lidmaatschap te beperken tot landen in Europa.

Het zou niet zo moeilijk behoeven te zijn de burger dit soort beginselen uit te leggen, en zijn/haar steun ervoor te krijgen. De economische crisis vergemakkelijkt deze discussie uiteraard niet, men zal zeggen: we hebben wel wat anders aan ons hoofd! Ook hier echter geldt dat de crisis geen nationaal

⁷² Zie artikel I-8, derde alinea, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, de Europese Grondwet derhalve, die echter, zoals eerder gememoreerd, nimmer in werking is getreden: supra, par. 3 Eurosceptis, par. 7 Nieuwe verdragswijzigingen en par. 10 De Burger.

verschijnsel is, maar een internationaal fenomeen. Om de crisis op te lossen, is eerder méér Europa nodig dan minder.

Mochten in de toekomst verdere uitbreidingen van de Unie volgen, dan dienen de samenhang en stabiliteit van de EU-samenwerking wel streng bewaakt te worden. De samenwerking moet immers kwalitatief op niveau blijven, en niet door het grotere aantal lidstaten verwateren. Om die samenhang te waarborgen, zou een centrale rol dienen toe te vallen aan de instellingen van de Unie zelf.

Europese integratie is aldus een levend proces dat iedere dag nieuwe ontwikkelingen te zien geeft. Alle burgers in Europa dienen zodanig geïnformeerd te zijn dat zij over deze ontwikkelingen met voldoende kennis van zaken kunnen meepraten. Hier ligt een zware verantwoordelijkheid voor overheden en parlementen, de nationale en de Europese, en de media.

Gezien zijn missie en doelstellingen, het ruime aanbod van opleidingen gespreid over vele disciplines, en de omvang en samenstelling van de studentenpopulatie, is De Haagse Hogeschool een ideale omgeving om aan de discussie over -de huidige stand en verdere ontwikkeling van- het Europese integratie-proces een substantiële bijdrage te leveren.