

Een gemiste kans voor Europa

Eimert van Middelkoop e.a.

Mr. G. Groen van Prinsterer stichting
wetenschappelijk instituut ChristenUnie

Postbus 439 • 3800 AK Amersfoort
www.wi.christenunie.nl

Amersfoort, april 2005®

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Hoofdstuk 1 Het raadplegend referendum: zin en onzin	8
Hoofdstuk 2 Een grondwet met een verborgen agenda	11
Hoofdstuk 3 De ziel van Europa	14
Hoofdstuk 4 Turkije en de grenzen van de Unie	19
Hoofdstuk 5 Inhoud van de Europese Grondwet	23
Hoofdstuk 6 Het Handvest van de grondrechten	33
Hoofdstuk 7 Stemmen uit Europa	36
Hoofdstuk 8 Een gemiste kans voor Europa	39
Samenvatting	42

„Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?” Deze vraag zullen kiezers tijdens het referendum op 1 juni moeten beantwoorden.

De vraag is geformuleerd door een onafhankelijke referendumcommissie, die is ingesteld door de Tweede Kamer, de opdrachtgever van dit raadplegend referendum.

Tegelijk met de oproepkaart zal elke stemgerechtigde Nederlander - in de woorden van de commissie - een „feitelijke, objectieve en onafhankelijke” samenvatting met een lengte van ongeveer tien pagina’s in de bus krijgen. Een dergelijke samenvatting schrijven zal nog niet meevallen, want de 200 pagina’s van het eigenlijke verdrag (dus exclusief de bijna 300 pagina’s aan bijlagen) zijn al zeer compact geformuleerd en bovendien het resultaat van maanden of zelfs jaren onderhandelen, soms over één enkele zin.

Als het al lukt om een *onafhankelijke* samenvatting te schrijven, dan willen de meeste kiezers toch ook graag weten wat hún partij erover denkt. In december jl. kwam dan ook de vraag of het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie (WI) op korte termijn een kort en duidelijk commentaar wilde schrijven over dit referendum en over deze Grondwet (zoals we het ‘Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa’ kortweg zullen aanduiden).

Eimert van Middelkoop, lid van het curatorium (bestuur) van het WI was gaarne bereid het schrijversgroepje voor te zitten. Hans Blokland werd gevraagd als vertegenwoordiger van de Eurofractie en Heleen van den Berg namens de Tweede Kamerfractie. We waren blij dat ook Benjamin Anker, voormalig medewerker van het WI en toenmalig auteur van de publicatie *Richting Europa* aan wilde schuiven. Erik van Dijk vervulde de rol van secretaris en eindredacteur.

Bij het schrijven van dit Kort Commentaar is voortgeborduurd op het boek *Richting Europa*, dat het WI publiceerde in december 2002¹. *Richting Europa* was positief-kritisch over de Europese Unie. “Christelijke politiek behoort zich constructief op te stellen als het gaat om de oplossingen die door

samenwerking in Europa worden gezocht voor grensoverschrijdende issues.” Wel werd ervoor gewaarschuwd dat politieke samenwerking iets anders is dan politieke eenwording. Het boek eindigt met de opmerking dat het de taak is van christelijke politiek “om ook dit deel van de overheid dienstbaar te laten zijn aan mens, samenleving en milieu binnen en buiten de Unie.”

Het uitgangspunt van dit Kort Commentaar is dan ook nadrukkelijk niet dat we tegen Europa zijn of tegen een samenvoeging en aanpassing van de bestaande verdragen. Wij hebben geprobeerd te beoordelen of Europa met **deze** Grondwet de juiste kansen op de juiste manier heeft aangegrepen.

Het WI hoopt dat dit boekje de lezers zal helpen hun mening over de referendumvraag te bepalen.

Tot slot willen wij er in deze ‘préambule’ wél op wijzen dat onze wortels christelijk zijn. Wij danken God voor een vredig en welvarend Europa, dat wat ons betreft haar middelen in dienst van Hem zou moeten stellen en God de eer zou moeten geven die Hem toekomt.

¹ Nog steeds te bestellen via www.wi.christenunie.nl of wi@christenunie.nl of 033-4226960. Dit boek met als ondertitel ‘christelijk-staatkundige visie op de Europese Unie’ telt 140 pagina’s (inclusief bijlagen en voetnoten) en kost € 12,50.

Voor het eerst in de Nederlandse politieke geschiedenis wordt een nationaal referendum gehouden. Het karakter is raadplegend, dat wil zeggen dat de kiesgerechtigde leden van onze bevolking een adviesvraag zal worden voorgelegd. In dit geval: “Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?”.

Het advies wordt gevraagd door de Staten-Generaal en niet door de regering. Sterker nog, de regering heeft nadrukkelijk laten weten geen voorstander te zijn van dit referendum. Daar komt nog bij dat de regering het verdrag al heeft ondertekend en het daarom slechts wenst te verdedigen.

De parlementaire initiatiefnemers van dit novum menen dat op deze wijze het draagvlak voor de Europese integratie wordt versterkt, de burger nadrukkelijk wordt betrokken bij dit belangrijke Europese document en het politieke debat over Europa wordt gestimuleerd. Het voorbereidende werk zal worden verricht door een referendumcommissie, die is samengesteld uit onafhankelijke deskundigen. Deze commissie zal een samenvatting van de Grondwet maken en inzicht verschaffen in het effect van een voor- of een tegenstem.

ChristenUnie

Wat te denken van dit referendum? Binnen de ChristenUnie is in het verleden wel steun - zij het niet al te enthousiast - uitgesproken voor het *correctief* wetgevingsreferendum. In die constructie neemt eerst de wetgever (de regering en de Staten-Generaal) na beraadslagingen een besluit over een voorstel van wet, waarna de kiezer via een referendum een mogelijkheid van correctie krijgt. Dit kiezersbesluit is dan bindend. In deze figuur wordt het vertegenwoordigende karakter van onze parlementaire democratie in elk geval formeel geen geweld gedaan. Echter, van de politieke noodzaak dit type referendum te omhelzen zijn weinigen echt overtuigd.

Bij een *raadplegend* referendum ligt de zaak aanzienlijk minder gemengd. Dat is altijd afgewezen en bepaald niet uitsluitend door de ChristenUnie. Bij dit type volksinspraak komt eerst de adviserende kiezer aan het woord, daarna het parlement. *Formeel* blijft het parlement vrij om uiteindelijk zelfstandig een

definitief oordeel te geven over een wetsvoorstel, in dit geval dus het voorstel tot goedkeuring van de Grondwet voor Europa.

Uitslag

In werkelijkheid zal dit stellig anders komen te liggen. Het is toch moeilijk denkbaar en in het huidige politieke klimaat en gelet op het onderwerp ook niet te verwachten dat de Staten-Generaal nog veel vrijheid zal hebben om geheel anders te besluiten dan het advies van de meerderheid luidt. De burger, die Europa doorgaans beschouwt als een ver-van-zijn-bedshow, zal en mag ervan uitgaan dat wanneer hij nu rechtstreeks wordt geraadpleegd een duidelijk advies zal worden gehonoreerd. Doen de Staten-Generaal dat niet, dan zal het nettoresultaat van dit inspraakexperiment slechts een bijdrage zijn aan de vervreemding van de burger van de politiek in het algemeen en van Europa in het bijzonder. Dat risico is nauwelijks nog te verantwoorden.

De initiatiefnemers van dit referendum hebben er geen misverstand over laten bestaan dat zij het gewenst achten dat de politieke partijen vooraf duidelijk zullen maken of zij zich willen binden aan de uitslag. Nogmaals, de druk zal groot zijn om een pseudo-democratische buiging te maken naar de kiezer en te beloven dat deze niet het laatste, maar wel het zwaarste woord heeft, wat natuurlijk op hetzelfde neerkomt. Dat betekent dat bij een negatieve uitslag - een advies dus de Grondwet voor Europa te verwerpen - de regering nog zo hoog en laag kan springen, maar slechts een nee-zeggend parlement tegenover zich treft. En omdat bij een referendum slechts met ja of nee kan worden geantwoord zal een ingewikkeld verdrag, waaraan lang en zorgvuldig is gesleuteld en zonder dat een inhoudelijke argumentatie van het kiezersadvies bekend zal zijn, in de prullenmand verdwijnen. De kiezer hoeft tegenover niemand verantwoording af te leggen, behoeft zich ook niet te bekommeren om de buitenlandspolitieke gevolgen van zijn nee-woord en laat het vervolgens aan de echtverantwoordelijke, namelijk de wetgever, over uit te zoeken hoe het dan verder moet. En dat is een rolverdeling en mogelijk scenario die men toch moeilijk kan aanmerken als politiek verantwoordelijk handelen.

Inhoud

Ook de inhoud van het onderwerp waarover advies wordt gevraagd vraagt om moeilijkheden. Zoals verder in dit Kort Commentaar zal worden uitgelegd is het

voorliggende Verdrag niet meer (maar ook niet minder) dan een volgende stap in het Europese integratieproces. Deze stap is op zichzelf genomen zelfs minder ingrijpend dan eerder genomen stappen. Het referendum kan en zal slechts gaan over deze laatste stap. De in het verleden door de Europese lidstaten aanvaarde Europese verdragen - de oprichtingsverdragen van de vroegere Europese Gemeenschappen en de ingrijpende aanvullingen daarop van Maastricht, Amsterdam en Nice - blijven ook bij een verwerping van deze Grondwet gewoon van toepassing. Een burger die denkt dat hij zich nu eindelijk mag uitspreken en advies geven over bijvoorbeeld de monetaire unie met de euro, de Interne Markt, het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie, de recente uitbreiding van de Unie met tien lidstaten of de onderhandelingen met Turkije, de institutionele architectuur van de Unie of het reilen en zeilen van het Europese Parlement zal ontdekken dat hij zich vergist. Dat alles ligt vast en dat zal ook zo blijven bij afwijzing van dit Verdrag.

Dat betekent dat de Europese thema's die doorgaans de burger nog wel wisten te beroeren en die bij hem of haar een politieke reactie oproepen - denk aan het ongenoegen dat vrij kwam na de introductie van de euro - in dit referendum niet aan hem ter advisering zal worden voorgelegd. Dat zal natuurlijk bij velen terecht de vraag oproepen wat dan nog de zin is van deze raadpleging. Het risico dat altijd al kleeft aan het referendum, namelijk dat de kiezer zijn adviesrecht zal gebruiken om zijn ongenoegen over geheel andere politieke zaken te uiten, zoals het kabinetsbeleid in het algemeen of de persoon van een politieke leider, wordt daarom alleen maar groter.

Conclusie en aanbeveling

De ChristenUnie wijst dit referendum af. Echter, nu dit toch wordt gehouden doet zij een tweeledige aanbeveling. Allereerst wordt aan de fracties in de Staten-Generaal, de adviesvrager, aanbevolen niet de eigen verantwoordelijkheid uit handen te geven door zich vooraf te binden aan de referendumuitslag. Vervolgens wordt de kiezer opgeroepen zich niet afzijdig te houden, maar een stem uit te brengen op basis van een eigen oordeel over waar deze Grondwet echt over gaat.

Voor de eerste maal in de geschiedenis van de Europese integratie wordt ons een document voorgelegd dat de naam ‘Grondwet voor Europa’ heeft gekregen. De Europese Raad heeft deze term aanvaard, nadat een zogenoemde conventie van parlementariërs en regeringsvertegenwoordigers onder leiding van de vroegere Franse president Giscard d’Estaing daarvoor een voorstel had gedaan. Dat gekozen is voor het begrip ‘grondwet’ is allereerst een propagandistische keuze geweest. Immers, dit begrip heeft voor veel burgers een positieve klank en roept het beeld op van een stabiele rechtsorde, gegarandeerde mensenrechten en een heldere bevoegdheidsafbakening van staatsinstellingen.

Schijn bedriegt

Het gebruik van dit begrip oogt echter spectaculairder en wervender dan kan worden waargemaakt. Allereerst valt op te merken dat de bestaande Europese verdragen, zoals deze zijn ontwikkeld via de verdragsvoorstellen van Maastricht, Amsterdam en Nice, deels reeds constituerend van aard waren. Oftewel, de Nederlandse rechtsorde wordt al decennialang beslissend (mede)gevormd door de Europese verdragen. Denk aan de overgang van de (nationale) gulden naar de (Europese) euro als munteenheid. Ook het overheidsgezag en de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden van de Europese instellingen, door de ChristenUnie altijd aanvaard als legitiem, zijn van beslissende betekenis voor grote delen van de inrichting van onze nationale rechtsorde en beleidsruimte.

De Europese Unie blijft echter, zoals ook blijkt uit de tekst van het verdrag, een staatkundige constructie die gedragen wordt door de soevereiniteit van de lidstaten. In de nationale staten klopt het hart van de parlementaire democratie en beleeft de burger zijn staatkundig burgerschap. De Grondwet voor Europa is dan ook een grondwet zonder staat en dus ook zonder (Europees) volk. Die stand van zaken, sinds jaar en dag aangeduid als het democratische tekort van de Europese Unie, had tot meer voorzichtigheid en bescheidenheid moeten leiden. Daarom is die term ‘grondwet’ misleidend. Met bijna evenveel recht had gesproken kunnen worden van een Handvest van Europa, zoals het Handvest voor de Verenigde Naties, met de beoogde president van de Unie als secretaris-generaal, een internationale organisatie waarvan landen lid zijn en vrij zijn dat lidmaatschap op te zeggen. Maar dan had men ook een document moeten maken waarin veel duidelijker zou zijn geformuleerd dat de Unie er is als

bestuurlijk hulp- en verlengstuk van de lidstaten. Ook was er dan sprake geweest van een veel helderder verdeling van bevoegdheden en had duidelijk moeten worden gemaakt dat het niet de (federale) bedoeling is Nederland en de andere partners t.z.t. te degraderen tot deelstaten van een Verenigd Europa.

Grondrechten

De retoriek van de Grondwet wordt ook zichtbaar in de opneming van het Handvest van de Grondrechten in deze Grondwet. Dit Handvest is jaren geleden opgesteld, maar is op de plank blijven liggen, omdat de noodzaak daarvan niet was aangetoond. Nu is het tot onderdeel van de Grondwet gemaakt als een welkome versiering. Immers, wie zou toch bezwaren kunnen hebben tegen een document vol bekende grondrechten? Het biedt de burger echter slechts een bescheiden, aanvullende bescherming, voorzover die al niet op andere wijze beschikbaar was, tegenover de bevoegdheden van de Unie. De eerste en meest fundamentele waarborg tot bescherming van de rechten en vrijheden van de burger blijft dan ook berusten bij de nationale staten, en zo hoort het ook. Dat de Europese Unie grondrechten dient te respecteren is evident, maar dat noodzaakt in het geheel niet het opnemen van een complete nieuwe catalogus van grondrechten. Het is wel zeker dat de rechter erdoor in verwarring kan komen. In hoofdstuk 6 gaan we hier nog uitgebreider op in.

Kanteling

Het papier van een verdragstekst is echter geduldig. Alles wijst erop dat met deze Grondwet een volgende, moeilijk te keren stap wordt gezet in de richting van een Verenigd Europa. De ervaring met Europa heeft ons immers geleerd dat er een voortdurende, zij het vaak sluipende federalisering gaande is. De ene keer was het Europese Parlement de katalysator, de andere keer het Europese Hof. Steeds meer bevoegdheden van de lidstaten zijn overgenomen of (indirect) beslissend beïnvloed door de Europese Unie en altijd met een onvoldoende democratische legitimatie. De Europese Grondwet zal dit integratieproces alleen al door de benaming een extra stimulans geven. De Unie is er dan niet meer voor de oplossing van de grensoverschrijdende problemen van de lidstaten, maar de lidstaten worden ondergeschikt gemaakt aan en ingekapseld door de overkoepelende Unie. Deze kanteling van staatkundig zwaartepunt van lidstaat naar EU wijst de ChristenUnie af.

Mocht deze Grondwet worden aanvaard, dan zal de politiek-psychologische

betekenis van de triomf van de federalisten niet gering moeten worden geacht. Het staatkundige zwaartepunt zal binnen dit grondwettelijk verenigde Europa beslissend verschuiven van de hoofdsteden van de lidstaten naar Brussel en Straatsburg. Niet Europa zal zich dan nog dienen te rechtvaardigen tegenover haar stichters, de lidstaten, maar omgekeerd zullen de lidstaten langzaam maar zeker als “deelstaten” van de Unie staatkundige actoren van de tweede rang worden. Macht trekt macht aan; een proces van centralisering van macht zal dan alleen nog kunnen worden gestuit door de Europese Unie zelf en niet meer door de lidstaten. En daarmee heeft de Unie een gedaante gekregen die veel meer is dan een (noodzakelijk) verlengstuk van samenwerkende soevereine staten. Het wordt een politieke grootmacht met eigen, vergaande rechten en macht, maar nog steeds zonder voldoende democratische verankering en zonder morele autoriteit.

Conclusie

Een welbewuste aanvaarding van een grondwet als funderend staatsstuk voor de Europese Unie markeert een beslissende oriëntatie naar het politieke primaat van de Unie boven de zelfstandigheidrechten van de lidstaten, die tot Europese deelstaten worden gereduceerd.

Een grondwet die een dergelijke samenballing en centralisatie van macht beoogt te legitimeren wijst de ChristenUnie af. Deze staatkundige constructie wordt niet gerechtvaardigd door de ontwikkelingsopdracht die op regeringen en volken van de nationale staten rust.

Wil een staatkundig verband meer zijn dan een economische en technische samenwerkingsconstructie, dan zal het zich willen bezinnen op de vraag naar de eigen identiteit. Een herkenbare, historisch gewortelde, culturele en politieke identiteit geeft burgers een besef van gemeenschappelijkheid, een besef van 'bij-elkaar-horen', dat een voorwaarde is voor onderlinge solidariteit. Hoe onvermijdelijk die vraag ook is, bij het formuleren van een antwoord luistert het nauw. Immers, een identiteit kan ook leiden tot uitsluiting van mensen, zoals dat in het nationalisme en etnicisme met hun verabsolutering van natie en etniciteit in de Europese geschiedenis vaak zichtbaar is geworden. Aan de andere kant leidt een verwaarlozing van de vraag naar identiteit tot het vrij baan geven aan de krachten van economie en technologie en tot gevoelens van vervreemding bij burgers. Wanneer in het politieke Europa grote waarde wordt gehecht - en terecht! - aan de beginselen van de sociale rechtsstaat, de garantie van vrijheidsrechten en parlementair democratische vormen, dan is reflectie nodig op de geestelijke en culturele fundamenten van de architectuur van de Europese Unie.

Maastricht en de Muur

De vraag naar de identiteit van Europa werd actueel en relevant toen in het Verdrag van Maastricht² in 1991 werd besloten dat Europa meer wilde zijn dan een economische gemeenschap. Een Unie werd in het leven geroepen, waarin naast de economische taken ook een monetaire unie in het leven werd geroepen (leidend tot invoering van de euro), ambities op een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid werden vastgesteld en een begin werd gemaakt met een nauwere samenwerking op de terreinen van justitie en binnenlandse zaken. Daar kwam nog bij dat met de Val van de Muur het contrast met de vrijheidsonderdrukkende en atheïstische ideologie van het communisme verdween en de uit de Koude Oorlog vertrauwde terminologie van Europa als deel van het "Vrije Westen" een nieuwe en meer zelfstandige doordinking van de eigen identiteit noodzakelijk werd.

In het klimaat van die dagen was het dan ook begrijpelijk dat de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, in een gesprek met West-Europese kerkleiders poneerde dat een politiek Europa "een hart en ziel" nodig had. En hij vroeg de kerken daarbij behulpzaam te zijn. Enkele jaren later zei de Tsjechische president en voormalig dissident, Václav Havel, dat hij bewondering

² In december 1991 sloten de landen van de Europese Unie (EU) het zogeheten Verdrag van Maastricht. In 1993 werd het verdrag van kracht. In dit verdrag werd afgesproken om te streven naar verdergaande Europese eenwording (integratie). Het verdrag legt de basis om binnen Europa te komen tot een politieke en monetaire (de euro) unie.

had voor het Verdrag van Maastricht, maar dat het de bewondering was voor een ingenieuze machine. Zijn verstand werd er door aangesproken, maar niet zijn hart. Europa moest volgens hem nadenken over de Europese identiteit, het ethos, of zelfs het charisma.

In 1996 verscheen een rapport van de generale Synode der Nederlandse Hervormde Kerk onder de titel “Hart en ziel voor Europa?”. Daarin werd onder meer de vraag aan de orde gesteld naar de christelijke bijdrage aan de Europese identiteit. Eerder, en wel in 1991, was in Vaticaanstad een Bijzondere Bisschoppensynode voor Europa belegd resulterend in een Slotverklaring, waarin uitvoerig werd stilgestaan bij de relatie tussen christendom en Europa. In beide documenten wordt gewag gemaakt van het voor Europa ontroerende moment uit één van de zendingsreizen van de apostel Paulus waarop hij, verblijvend op het grondgebied van het huidige Turkije, een visioen kreeg waarin een man uit Macedonië hem toeriep: “Steek over naar Macedonië en kom ons te hulp”. Dat is als het ware het startpunt geweest van de gang van het Evangelie naar en door de volkeren van Europa.

Wortels en preambule

Vaak wordt er in beschouwingen over de identiteit van Europa op gewezen dat in de Europese cultuur Athene, Jeruzalem en Rome bijeenkomen. Men doet dan op de identiteitverlenende bijdragen van de Griekse filosofie, de joods-christelijke traditie en het Romeinse recht. Het is goed aan deze wortels, hoe onderscheiden ook, te herinneren, omdat de hedendaagse grote verscheidenheid van godsdiensten, culturen en morele oriëntaties een grote uitdaging vormt bij het zoeken naar de betekenis van de Europese identiteit als een eenheid in veelvoud.

De ChristenUnie aanvaardt de Europese Unie en haar instellingen als wettig overheidsgezag.³ Daarvoor geldt het woord van de apostel Paulus dat dit gezag haar legitimatie ontleend aan het feit dat zij een instelling van God is. Nu er een grondwet - hoe pretentius deze benaming ook is - wordt voorgesteld, zou het passend zijn geweest in de preambule daarvan gewag te maken. Dat zou, nog afgezien van genoemde principiële grondovertuiging, alleen al in de rede hebben gelegen uit respect voor de constitutionele tradities van de lidstaten. Zo heeft Duitsland, in reactie op de verschrikkelijke ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog, in de preambule van zijn Grondwet de formulering opgenomen: “Zich bewust van de eigen verantwoordelijkheid tegenover God en de mensen...”. In de Ierse

³ Voor een uitgebreide verantwoording van dit uitgangspunt verwijzen wij graag naar de WI-publicatie ‘Richting Europa’.

Grondwet staat o.m. “In nederigheid onze plichten erkennend tegenover God, onze Heer, Jezus Christus...”. En ook in veel andere grondwetten van de lidstaten van de EU vindt men een verwijzing naar de betekenis van het christendom, de kerk of de religie.

Het is opvallend dat van deze constitutionele traditie niets is terug te vinden in de preambule van de Grondwet voor Europa. Dat is bepaald geen vergeetachtigheid of nonchalance. Tijdens de conventie heeft de voorzitter, Giscard d’Estaing, een voorstel voor een preambuletekst gedaan waarin als wortel van de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa werd gewezen op de Griekse en Romeinse beschaving en de filosofische stromingen van de Verlichting. Dat leidde tot veel protest, waarna hij dit voorstel weer terugnam. Ook latere pogingen van regeringsleiders, die het document van de conventie gebruikten als basis voor het nu voorliggende verdrag, om op z’n minst gewag te maken van de christelijke traditie van en in Europa, leidden tot niets.

Een tegenwerping zou kunnen zijn dat ook Nederland geen preambule met een verwijzing naar christelijke beginselen kent. Dat is waar en dit manco is dan ook vaak betreurd door de vertegenwoordigers van de ChristenUnie. Daar staat echter tegenover dat Nederland, anders dan de meeste andere landen, een heel ‘kale’ grondwet heeft. Slechts het minimaal vereiste van onze staatkundige architectuur is er in opgenomen. Wie Nederland wil kennen, zo wordt vaak terecht opgemerkt, moet niet allereerst de grondwet bestuderen, maar zijn geschiedenis kennen. Dan blijkt dat alle grote levensbeschouwelijke stromingen een stempel hebben gezet op onze grondwet, waardoor het wel degelijk een breed gedragen document is geworden, waarin niemand zich geheel uitgesloten hoeft te weten.

Identiteit van Europa

Anders dan in het geval van de lidstaten heeft de Europese Unie nog slechts een zeer prille identiteit, die in sterke mate economisch, technocratisch en bureaucratisch is van aard is. Met de ambities van een Grondwet voor Europa doet zich de noodzaak voor de burger duidelijkheid te geven over de levens- en wereldbeschouwelijke oriëntatie die men wil kiezen. In de jaren van de Koude Oorlog was dit probleem nauwelijks zichtbaar. Enerzijds omdat het politiek en bestuurlijk gewicht van Europa nog bescheiden was, anderzijds omdat door het contrast met de repressie, de structurele mensenrechtenschendingen en het

ondemocratisch gehalte van het communistische Oost-Europa voor een ieder duidelijk was dat Europa stond voor vrijheid, een sociale markteconomie en respect voor de democratische rechtsstaat. Het verbaast dan ook niet dat na de val van de Muur, dus met het wegvallen van het contrast, in de Europese Unie steeds vaker de vraag aan de orde werd gesteld waaruit nu de identiteit van de Unie zou kunnen bestaan.

Het antwoord op die vraag is ook belangrijker geworden nu de Unie over bevoegdheden is gaan beschikken die veel meer levensbeschouwelijk zijn gekwalificeerd. Denk aan het buitenlands beleid en de terreinen van justitie, het strafrecht, de asielproblematiek en immigratie. Politici die binnen de relatief nieuwe Europese superstructuur beschikken over veel macht zullen het vertrouwen van de burger pas dan kunnen verkrijgen wanneer duidelijk is welke fundamentele waardenoriëntaties richting kunnen en moeten geven aan het Europese beleid. Niet alle historische bronnen van Europa komen daarvoor in aanmerking. Denk aan het fascisme en het communisme, ideologieën met een Europese afkomst. Wat naar onze overtuiging in elk geval wel een actuele bijdrage kan leveren aan de identiteit van de Unie kan worden ontleend aan de christelijke politieke en maatschappelijke waarden, naast bijvoorbeeld die van het klassiek humanisme. Wordt daarover welbewust gezwegen dan wordt het vertrouwen in het Europese project ernstige schade berokkend.

Uit de voorgeschiedenis van de totstandkoming van de Europese Grondwet kan helaas moeilijk anders worden geconstateerd dan dat Europa haar identiteit, voorzover mede gevormd door het christendom, verdringt en ontkent. Daarmee berooft Europa zich van de noodzakelijke confrontatie met het christelijke verleden en heden, verdonkeremaant zij het ethos van de Tien Geboden en is het verdrag een uiting van Verlichtingsdenken geworden, waarin de godsdienst als een private zaak wordt geacht, die niet tot gelding kan worden gebracht op het politieke terrein. Europa zal kennelijk humanistisch en seculier zijn of niet zijn.

Gemiste kans

Het resultaat van deze verwickelingen is dan ook een preambule met een fletse tekst en een gemiste kans om iets inhoudelijks te formuleren ter bepaling van de identiteit van Europa. Uit niets blijkt waaruit de pluriformiteit van de Unie is opgebouwd. De confrontatie met haar eigen geschiedenis wordt ontlopen, gezwegen wordt over de voornaamste bronnen van publiek ethos en een kans

om iets van haar zelfbegrip te formuleren is nagelaten. En daarmee heeft deze Grondwet een valse start gemaakt, die haar onaanvaardbaar maakt. Juist met deze, kort geschetste, voorgeschiedenis zou aanvaarding van dit constitutionele document een buiging betekenen voor een Europa met een seculiere identiteit, waar geen publieke rol voor de godsdienst is weggelegd. Dan zwijgen we nog over het principieel meest wenselijke, namelijk een preambule waarin onomwonden de afhankelijkheid van God, de Schepper van hemel en aarde, wordt geformuleerd. Het gaat, zo voegen we er volledigheidshalve aan toe, in dit debat niet allereerst om de erkenning van de christelijke traditie als cultuurvormende factor in Europa. Het gaat nog meer om een veilige verankering van de politieke grondbeginselen van de Unie en haar lidstaten, zoals de waarde van de sociale rechtsstaat, de parlementaire democratie, de beginselen van de scheiding van kerk en staat en die van de gelijkwaardigheid van alle mensen en de respectering van vrijheidsrechten. Het christelijk ethos is naar de volle overtuiging van de ChristenUnie het meest betrouwbare en universeel waardevolle richtsnoer voor een Europa met toekomst.

Conclusie

Als er al een grondwet zou moeten komen voor de Europese samenwerking, dan mag verwacht worden dat zij uitsluitel geeft over de fundamentele waarden, die Europa haar politieke identiteit en oriëntatie geeft en waarmee zij het vertrouwen van burgers wil winnen. Dan moet helder worden geformuleerd dat Europa kennelijk meer wil zijn dan een economisch samenwerkingsverband. Gelet op de ontstaansgeschiedenis van het voorstel voor een Europese Grondwet valt nu op dat weinig wordt gezegd over die identiteit. Sterker nog, het nadrukkelijk zwijgen over de christelijke bijdrage aan het Europa betekent een bewuste ontkenning van de betekenis van de christelijke traditie en een verwerping van de universele betekenis van het christelijk ethos. Constitutionele tradities van tal van lidstaten waarin wel aandacht wordt gegeven aan de betekenis van God, de kerk of religie worden genegeerd. Daarom is deze Grondwet ook te beschouwen als een welbewuste daad om het christelijk ethos slechts te dulden in een geprivatiseerde vorm. Dat is een ontoelaatbare verarming van Europa en voor de ChristenUnie een onaanvaardbare bijdrage aan de verdergaande secularisering van het Europese publieke domein.

Naarmate de Europese Unie meer een zelfstandig statelijk karakter krijgt, een bovennationale bestuurslaag wordt en op belangrijke beleidsterreinen vergaande bevoegdheden krijgt, wordt het belangrijker aandacht te geven aan twee zaken. Allereerst de geografische begrenzing van het samenwerkingsverband en vervolgens de grondslag waarop in vertrouwen kan worden samengewerkt. De laatste zaak raakt aan de materie die in het voorgaande hoofdstuk aan de orde kwam, maar vergt nog nadere politieke aandacht.

Wat is Europa?

Nergens is aangegeven wat nog onder Europa mag worden verstaan. Alle Europese staten die de waarden van de Unie respecteren kunnen lid worden van de Europese Unie. Het zal duidelijk zijn dat atlanten voor de staatsvorming maar een beperkt gezag hebben. Marokko kon buiten de deur worden gehouden, toen dat land informeerde of toelating tot de Unie tot de mogelijkheden behoorde. Eén blik op de kaart was bij wijze van spreken voldoende en bespaarde Europa een politiek-inhoudelijke argumentatie. Het zou al lastiger worden wanneer bijvoorbeeld Israël aan de deur zou kloppen. Het land ligt weliswaar in Azië, maar heeft politiek een sterk westers karakter. Dat de Unie weinig gretig zal zijn om met Israël ook de hele Midden-Oosten problematiek in huis te halen valt te billijken, maar de deling van Cyprus daarentegen was toch geen verhindering dat land te laten toetreden. Heldere criteria zijn dus maar ten dele beschikbaar.

Was het voorgaande misschien wat theoretisch, in het geval van een mogelijke toetreding van Turkije gaat het om een hoogst actuele en relevante zaak. Immers, de Europese Raad heeft inmiddels besloten dat onder voorwaarden met de toetreding sonderhandelingen kan worden begonnen. En daarmee is de vraag van het Turkse lidmaatschap een reële zaak aan het worden.

De ChristenUnie heeft er nooit een misverstand over laten bestaan dat zij geen voorstander is van toetreding van Turkije. De argumenten voor dit standpunt hangen enerzijds samen met het bijzondere karakter van Turkije. Daaraan zal – gelet op het bestek van deze publicatie noodzakelijkerwijs niet uitputtend – hieronder aandacht worden gegeven.

Anderzijds moet de vraag onder ogen worden gezien, gelet op het statelijk karakter

dat de Unie heeft gekregen en waarvan de Grondwet een duidelijke expressie is, hoe het steeds groter wordende Europese verband bestuurbaar kan blijven en voldoende innerlijke samenhang kan behouden. Want ook Oekraïne heeft belangstelling voor de Unie getoond en ook landen op de Balkan zullen op enig moment zich stellig melden. Er moet dan rekening worden gehouden met een Unie met meer dan dertig leden.

Basisvoorwaarden

Wil een zo grote Unie stabiel, hecht en bestuurbaar blijven, dan moet aan enkele basisvoorwaarden worden voldaan. Er moet allereerst zekerheid bestaan dat op basis van gedeelde waarden er een voldoende vastbesloten en duurzame wil bestaat om daadwerkelijk te blijven investeren in de politieke eenheid. Aan die eis kon de EEG (en later de EG) gemakkelijk voldoen. De omvang was beperkt, de historische noodzaak van samenwerking overduidelijk en ook de externe druk van het toenmalige Warschaupact bevorderde de eenheidswil. Die vanzelfsprekendheid is nu aanzienlijk minder aanwijsbaar. De externe druk is grotendeels verdwenen. Veel nieuwe toetreders zijn nauwelijks nog geraakt door de oorspronkelijke, aan de herinnering aan de Tweede Wereldoorlog ontleende, doelstellingen van vrede in Europa. Deze landen, maar ook jongere generaties uit alle landen, zien de Unie meer pragmatisch als een samenwerkingsverband waar je beter van wordt. De Unie moet daarom, en dat zal zeker het geval zijn met landen als Turkije en Oekraïne, als het ware telkens opnieuw zijn geschiedenis en toekomst herformuleren. Dat betekent wel dat de vanzelfsprekendheid waarmee Nederlanders zich verbonden weten met de Nederlandse staat, Duitsers met de Duitse enz. niet of nauwelijks is ontwikkeld bij Europese burgers (als dat al een herkenbare identiteit is) met de Europese Unie.

Een tweede voorwaarde is dat er voldoende basisovereenstemming bestaat over het te voeren beleid. Zelfs wanneer we ons beperken tot het sociaal- economische en financiële beleid zijn er gerede twijfels. Een Unie van dertig leden zal een politiek systeem vormen waarbinnen zeer grote verschillen in economische ontwikkeling en inkomensverdeling bestaan. Dat leidt tot fricties. Of er zal aandrang komen voor grootscheepse herverdeling van financiële middelen. Ook moet rekening gehouden worden met grote migratiestromen. Er kan ernstig aan getwijfeld worden of daarvoor binnen de Unie (nog) voldoende solidariteit en offergezindheid bestaat. Dat bleek al toen de laatste onderhandelingsfasen met de tien in 2004 toegetreden landen ingingen. Welnu, als er al zoveel verzet ontstaat wanneer er geld naar Polen

gaat en er Poolse burgers naar het Westen dreigen te (arbeids)emigreren, wat zal dan het sociale en politieke klimaat zijn als het gaat om verdere uitbreidingen? Overvraagt men dan de Unie niet en ontstaan er dan geen middelpuntvliedende krachten?

En tenslotte is er de reële vraag of de buitenlands-politieke en veiligheidspolitieke ambities niet ernstig worden gefrustreerd in zo'n grote Unie. Dat is nu al problematisch. Turkije brengt de Unie dicht bij de problematiek van het Midden-Oosten en de Arabische wereld. Oekraïne zal de relatie met Rusland onder spanning kunnen zetten, enzovoort. Het is de vraag of de Unie dat kan dragen. Die vraag kunnen we onder de huidige verdragen eigenlijk al ontkennend beantwoorden. Het antwoord is echter zeker negatief voor de situatie onder de nieuwe grondwet, waarin bijvoorbeeld sterker gestreefd wordt naar een gezamenlijk buitenlands- en veiligheidsbeleid.

De conclusie uit deze eerste en voorzichtige analyse is dat de Unie er verstandig aan doet zichzelf een grens te stellen. Om die reden alleen al zal een lidmaatschap van Turkije beter niet bevorderd kunnen worden. Dat is een eis van politieke wijsheid die in acht moet worden genomen om redenen van de interne samenhang en stabiliteit van de Unie zelf.

Daarnaast zijn er goede argumenten ontleend aan het karakter van Turkije zelf om terughoudend te zijn. Die kunnen hier slechts kort worden aangestipt. Turkije is in zoverre een kunstmatige staat dat daarin een grote moslimbevolking decennialang door een repressieve, op het leger steunende, seculiere staat bijeen wordt gehouden. Fundamentele waarden als de democratische rechtsstaat, respect voor mensenrechten en gevoelige waarden als de gelijkwaardigheid van man en vrouw zijn in Turkije niet zo verankerd als in de huidige lidstaten van de Unie. Het land is economisch in vergelijking met het grootste deel van de Unie onderontwikkeld, ook dit zal een bron van spanningen kunnen zijn. De eerlijkheid gebiedt ook te erkennen dat de vastbeslotenheid van de jaren '90 van de vorige eeuw om de lotsverbondenheid met landen als Polen, Hongarije enz. om te zetten in een gemeenschappelijke politieke toekomst in de Europese Unie veel minder aanwezig is in het geval van een Turkse toetreding, zowel bij de politieke leiders als bij grote delen van de bevolking van de lidstaten. Nauwelijks valt ook de vrees bij velen te onderdrukken dat de Unie het niet aan zal kunnen om een dergelijk land, dat bij

toetreding in bevolkingstal bijna de grootste zal zijn, op harmonische en duurzame wijze te integreren in de Unie.

Weinigen hebben zich nog gerealiseerd wat het gevolg zal zijn van toetreding tot de Unie onder de gelding van de Europese Grondwet. Turkije is immers een groot land met een grote bevolking die vermoedelijk over een jaar of tien gelijk zal zijn aan die van Duitsland. Op grond van de bepalingen van de Europese Grondwet zal het armlastige Turkije een zeer grote macht verwerven. Dat geldt niet alleen het aantal parlementariërs in het Europese Parlement, maar ook en vooral het stemgewicht in de Europese Raad en de Raad van Ministers. Turkije zal daar van de ene dag op de andere een politiek gewicht krijgen vergelijkbaar met dat van Duitsland. Ernstige twijfels zijn dan gerechtvaardigd of de Unie daardoor niet in onbalans zal raken en de verschijning van deze nieuwe zwaargewicht geen weerstand zal oproepen bij de bestaande leden.

Onze conclusie uit deze analyse is niet zozeer een radicale afwijzing van Turkije. Evenmin het vrij baan geven aan een houding die wordt gevoed door anti-islamitische sentimenten. Onderkend moet worden dat de Europese Unie belang heeft bij een goede verhouding met Turkije, zoals die reeds lang bestaat binnen de Raad van Europa en de NAVO. Het is daarom een eis van politieke wijsheid om niet te streven naar een lidmaatschap, maar naar een goed nabuurschap. Om deze goede redenen bepleit de ChristenUnie daarom te investeren in een goede bilaterale relatie van de Unie met een zelfstandig Turkije. Met programma's van economische hulpverlening en politieke consultaties bij belangrijke zaken, enzovoort. Dat is het beste voor de Europese Unie en voor Turkije.

Conclusie

De ChristenUnie wijst toetreding van Turkije tot de Unie af. Een verdere uitbreiding van de Europese Unie bergt het gevaar in zich dat de Unie onvoldoende interne samenhang weet te bewaren, geen voldoende basis weet te vinden voor een gemeenschappelijk beleid op tal van terreinen en verzet zal oproepen bij de bevolking van de huidige lidstaten. Turkije kent een interne spanning tussen delen van de moslimbevolking, die een religieuze politiek voorstaan, en de (militair gesteunde) repressie van de seculiere staat. Die spanning moet dat land zelf oplossen; de Unie moet die niet binnenhalen. De ChristenUnie onderkent het belang dat Europa heeft bij een goede relatie met Turkije en bepleit daarom een bijzonder partnerschap op basis van het beginsel van goed nabuurschap en welbegrepen gemeenschappelijke belangen.

Europa zonder de Grondwet?

Voorstanders wekken de indruk dat met het niet aannemen van de Grondwet voor Europa de samenwerking binnen de Europese Unie compleet stuurloos wordt. Dat is echter absoluut niet het geval. Als de Grondwet in een bepaalde lidstaat niet wordt geratificeerd (en de kans daarop is gelet op peilingen beslist niet denkbeeldig), wordt binnen de Europese Unie verder samengewerkt op basis van de bestaande afspraken, voor het laatst gewijzigd met het Verdrag van Nice. Dat betekent dat de euro als betaalmiddel gewoon geldig blijft, de interne markt blijft bestaan, de Schengen-samenwerking in tact blijft en lidstaten intensief blijven samenwerken op het terrein van asiel en justitie. Een afwijzing van de Grondwet zou ook geen stap terug betekenen ten aanzien van de Europese samenwerking op dit moment.

Feit is wel dat de Europese instellingen het moeilijk kunnen verteren als hun plannen worden gedwarsboomd. Bij referenda in Denemarken en Ierland werd 'nee' gezegd tegen respectievelijk de euro en het Verdrag van Nice. In deze situatie had de burger echter niet het laatste woord, maar werd er gewoon weer een nieuw referendum uitgeschreven, waarbij kosten nog moeten worden gespaard om de bevolking alsnog mee te krijgen. En met enige vertraging zijn beide landen inderdaad alsnog akkoord gegaan met de voorgestelde Verdragswijzigingen.

Inhoud van de Grondwet

Wat verandert er dan wél met de voorliggende Grondwet? De voorbereidende werkgroep die tot een concepttekst moest komen (de Conventie) ging verder dan alleen de officieel aan hen opgedragen grondige herziening en herschikking van de verschillende Verdragen, wat overigens hard nodig was. In het Conventievoorstel, dat later door de Europese Raad grotendeels is overgenomen, worden op een groot aantal punten wijzigingen ten aanzien van de bestaande Europese samenwerking voorgesteld. Deze wijzigingen worden hieronder besproken. De Grondwet is in meerdere delen opgesplitst:

- **Préambule** met algemene uitgangspunten
- **Deel I, Basisbepalingen** (o.a. definitie en doelstellingen van de Unie,

grondrechten en burgerschap, bevoegdheden, instellingen en organen, democratisch bestel, financiën, de omgeving van de Unie en bepalingen rond het lidmaatschap).

- Deel II, **Grondrechten** (het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie, dat in 2000 is opgesteld tijdens de intergouvernementele conferentie in Nice)
- Deel III, **Beleid** (een uitgebreide uitwerking van deel I, met algemene bepalingen en verder artikelen over non-discriminatie en burgerschap, de interne markt, het monetaire beleid, veiligheid, associaties met niet EU-landen, extern Unie-optreden, werking van de Unie en gemeenschappelijke bepalingen.)
- Deel IV, **Algemene en slotbepalingen** (intrekking oude verdragen, overgangsbepalingen, herzieningsprocedures voor de verschillende onderdelen van het verdrag en bepalingen over de inwerkingtreding).
- Bijlagen, **36 protocollen en 48 verklaringen** (de protocollen gaan bijvoorbeeld over de rol van de nationale parlementen, over het subsidiariteitsbeginsel, over het Hof van Justitie van de Europese Unie, over de Europese Centrale Bank, over de plaats van de zetels van de instellingen en van bepaalde organen, instanties en diensten van de Europese Unie, en over uitzonderingen voor bepaalde landen zoals Denemarken of het Verenigd Koninkrijk).

De complete tekst van de Grondwet is te vinden op www.grondweteuropa.nl.

Positief

We beginnen met een aantal – in onze ogen - positieve wijzigingen (of goede onderdelen die behouden zijn gebleven). Bij de meeste punten valt daar vervolgens ook wel weer het één en ander op af te dingen.

Openbaarheid vergaderingen

Om Europa meer transparant te maken wordt een deel van de vergaderingen van de Ministers van de lidstaten⁴ openbaar (artikel I-24). Deze openbaarheid geldt echter alleen het wetgevende deel van de vergaderingen. De openbaarheid maakt het gemakkelijker voor de nationale parlementen om ‘hun’ minister te controleren ten aanzien van hun inzet tijdens de raadsvergaderingen. De beraadslaging en stemming over niet-wetgevende zaken blijft achter gesloten deuren plaats vinden, waardoor de democratische controle door nationale lidstaten op die punten lastig blijft.

⁴ De Raad van Ministers, zoals deze officieel heet, komt in verschillende samenstellingen bijeen, bijvoorbeeld als Raad van alle Ministers van Landbouw, de Milieuraad of de Raad voor Economische en Financiële Zaken.

Meerjarenbegroting

Hoewel de lidstaten binnen de Europese Unie op veel terreinen hun vetorecht verliezen, blijft deze behouden ten aanzien van de Meerjarenbegroting (artikel I-55). Het zag er tijdens de onderhandelingen lange tijd naar uit, dat lidstaten ook hier hun vetorecht zouden verliezen. Maar mede door de inzet van Nederland bleef dit toch behouden. Lidstaten kunnen daardoor bij de vaststelling van de (meerjarige) financiële perspectieven niet door Europa gedwongen worden tot een bijdrage waar zij zelf niets over te zeggen zouden hebben. In de huidige situatie is het wel een nadeel dat de lidstaten die het meest profiteren van de Europese gelden kunnen tegenhouden dat het systeem verandert. Ook hun steun is daarvoor immers nodig.

Toch is het behoud van vetorecht op dit onderdeel vooral voor Nederland belangrijk, omdat wij de grootste nettobetaler aan de Europese Unie zijn (o.a. omdat ons land relatief weinig profiteert van Europese subsidieprogramma's op het gebied van landbouw en regionale ontwikkeling). Hoewel Nederland altijd voor meerderheidsbeslissingen was, trokken de onderhandelaars die lijn op dit onderdeel niet door. Dat zou de Nederlandse belastingkist te veel geld kunnen kosten.

Subsidiariteitstoets

Een nieuw onderdeel van het Verdrag is de subsidiariteitstoets. Deze toets is ingebouwd om de kloof tussen Brussel en Europese burgers te verminderen. Met deze subsidiariteitstoets (artikel I-11, uitgewerkt in het 'Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie') kunnen nationale parlementen gemakkelijker aan de noodrem trekken als zij vinden dat 'Brussel' over dossiers wil beslissen waarover de nationale parlementen zouden moeten gaan. De werkbaarheid en uitvoerbaarheid van deze toets is echter wel onzeker, gelet op het grote aantal wetten en verordeningen (vaak op zeer gedetailleerd niveau) dat vanuit Europa naar de lidstaten wordt gestuurd. Het belang van nationale parlementen wordt met de instelling van een dergelijke toets bevestigd, maar van een serieuze toets is eigenlijk geen sprake, mede omdat deze toets pas effectief is als een aantal nationale parlementen gezamenlijk actie onderneemt tegen voorstellen van de Commissie.

Al met al blijft dus de oproep actueel dat Brussel zelfbeperking moet leren en aan de lidstaten moet overlaten wat op nationaal niveau kan worden uitgevoerd. De Grondwet had een duidelijkere toedeling van verantwoordelijkheden moeten

vaststellen. Nu blijven er veel gedeelde verantwoordelijkheden bestaan, die in de praktijk veelal door Europa zullen worden uitgevoerd.

Medebeslissingsbevoegdheid

Als principe krijgt het Europees Parlement op terreinen waarop de Europese Raad met een gewone meerderheid stemt, een medebeslissingsbevoegdheid. Dit vergroot de democratische controle van Europese besluitvorming, aangezien instemming of goedkeuring van een democratisch gekozen orgaan (het Europees Parlement) nodig is.

Dialogo met de kerken

Binnen de Europese Grondwet wordt de dialoog met de kerken en niet-confessionele instellingen expliciet vastgesteld (artikel I-52), naast bijvoorbeeld de erkenning en bevordering van de rol van sociale partners. Ook in het Verdrag van Amsterdam stond al beschreven dat de Unie de status van kerken en niet-confessionele organisaties zou eerbiedigen. Nu is daaraan toegevoegd dat de Unie een “open, transparante en regelmatige dialoog met die kerken en organisaties voert, onder erkenning van hun identiteit en hun specifieke bijdrage”. Ter vergelijking: in de Nederlandse Grondwet wordt de positie van kerken niet genoemd. De expliciete vermelding hiervan is dus positief, hoewel op de gelijkschakeling van kerken en niet-confessionele organisaties wel wat valt af te dingen. Bovendien is het duidelijk dat dit artikel een gebaar is om de voorstanders van een religieuze verwijzing in de préambule tevreden te stellen.

Schorsing

In de Grondwet staat een artikel over de schorsing van het lidmaatschap (artikel I-59). Voor een dergelijke schorsing is een besluit van 4/5 van het aantal lidstaten nodig. Een dergelijke verklaring stond ook al in het Verdrag van Amsterdam (art. 6 en 7). In het verleden bleek een dergelijke verklaring weinig mogelijkheden te bieden voor andere lidstaten om een medelidstaat te veroordelen als ze zich niet aan de democratische en humanitaire spelregels van de Unie hielden. De werkbaarheid van dit (vernieuwde) artikel zal dan ook moeten blijken.

Uittreding

Een ander positief onderdeel is de gecreëerde mogelijkheid om ‘uit’ EU te stappen (artikel I-60 ‘Vrijwillige terugtrekking uit de Unie’). Tot nu toe was er

eigenlijk niets geregeld voor een lidstaat die zich (vrijwillig) uit de Europese Unie wilde terugtrekken. De Verdragen zijn namelijk voor onbepaalde tijd gesloten. Nu wordt het mogelijk om – om wat voor reden dan ook - uit de Europese Unie te stappen. Mocht een lidstaat later weer lid willen worden, dan geldt daarvoor de normale toetredingsprocedure (artikel I-58).

Negatief

Er zijn naast (relatief) positieve punten echter ook een groot aantal minder wenselijke ontwikkelingen in de Grondwet.

Préambule en Handvest grondrechten

In hoofdstuk 3 wordt de Préambule en in hoofdstuk 6 wordt het Handvest apart en in kritische bewoordingen besproken.

Lidmaatschap

In de Grondwet zijn enkele bepalingen toegevoegd die duidelijk moeten maken voor welke lidstaten de Europese Unie openstaat. Echte keuzes worden daarbij echter niet gemaakt (artikel I-1 lid 2: *De Unie staat open voor alle Europese staten die haar waarden⁵ eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze gezamenlijk uit te dragen*). Deze tekst roept veel vragen op, want op welke staten zou dat van toepassing kunnen en mogen zijn? Zoals ook al in het vorige hoofdstuk duidelijk is gemaakt, zou het goed zijn geweest als met dit Verdrag een keuze was gemaakt tot waar de Europese Unie kan worden uitgebreid. Om hierover een weloverwogen afweging te kunnen maken, had de kans benut moeten worden om in het Verdrag aan te geven voor welke landen lidmaatschap mogelijk is (en wordt).

Doelstellingen

In één van de eerste artikelen van de Grondwet worden de (politieke) doelstellingen (artikel I-3) van de Europese Unie beschreven. Deze blinken uit in vaagheid en hoogdravendheid (voorbeeld: lid 1: “De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen”). Deze vaagheid is jammer, omdat deze Grondwet dé mogelijkheid was geweest om precies te omschrijven wat het doel van de Europese samenwerking nou precies is. Aan de hand daarvan zouden veel andere thema’s gemakkelijk behandeld kunnen worden (zoals bijvoorbeeld de geografische en beleidsmatige grenzen van de Unie).

⁵ Artikel I-2 **De waarden van de Unie:** “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

De vaagheid wreekt zich ook in combinatie met andere artikelen. In artikel I-11 lid 4 wordt bijvoorbeeld gezegd: “Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Grondwet te verwezenlijken”. We moeten echter constateren, dat die doelstellingen juist zo algemeen zijn, dat ze niet kunnen voorkomen dat de EU zich met teveel zaken gaat bemoeien.

Symbolen en Europees burgerschap

In de Grondwet worden ook de symbolen van de Europese Unie vastgesteld (artikel I-8): de Europese vlag met 12 gouden sterren, de hymne ‘*Ode aan de vreugde*’, het devies “In verscheidenheid verenigd”, de euro en 9 mei als ‘Dag van Europa’. Aangezien duidelijk is dat veel inwoners van Europese lidstaten weinig binding hebben met de Europese Unie, moet de burger met dergelijke symbolen gewonnen moet worden als ‘Europeaan’. Het is een oppervlakkige en opgelegde symboliek waarmee de Europese elite de ‘gewone’ man wil paaien.

In de Grondwet wordt het Europees burgerschap vastgelegd (artikel I-10).

Europees burgerschap is iets dat naast het nationale burgerschap komt te staan. Burgers zijn in de eerste plaats inwoners van het land waarin zij wonen en het is niet meer dan logisch dat zij zich daar meer mee verbonden weten. Het is dan ook een gekunstelde vorm om een Europese identiteit op te tuigen met een Europees burgerschap, een hymne en een feestdag.

Burgerinitiatief

In aansluiting daarop wordt in de Grondwet ook het burgerinitiatief (artikel I-47) ingesteld: ten minste één miljoen burgers kunnen het initiatief nemen de Commissie te verzoeken binnen haar verantwoordelijkheden een passend voorstel te doen. Het vereiste aantal handtekeningen zal moeilijk haalbaar zijn, waardoor ook dit initiatief weinig voorstelt. Het is een vorm van schijndemocratie waarbij burgers met een enorm aantal handtekeningen een onderwerp slechts kunnen agenderen zonder enige betrokkenheid bij het vervolg. Daar komt bij dat burgers toch eerder hun nationale volksvertegenwoordigers zullen benaderen voor de agendering van de door hen aangedragen onderwerpen. En zo hoort het ook.

Meerderheden

Met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling (artikel I-11 tot en met I-18) zijn binnen de Europese Unie een groot aantal onderwerpen aangewezen waarover de regeringen in de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslissen (in plaats van unanimiteit).⁶ Lidstaten raken daarmee macht kwijt aan de Europese instellingen. Formeel stelde die unanimiteit vaak niet zo veel voor aangezien het in vergaderingen weinig tot werkelijk stemmen kwam. Deze verandering van besluitvorming zal echter wel de politieke omgangsvormen veranderen. Het vetorecht biedt lidstaten een belangrijke garantie om op cruciale beleidsterreinen niet overstemd te worden. De dreiging van het veto heeft al in veel gevallen geleid tot een voor ieder aanvaardbaar compromis. Bij meerderheidsbeslissingen is het echter niet meer nodig dat alle lidstaten ook werkelijk instemmen met een besluit. Als de vereiste meerderheid is bereikt, kan het debat tussen lidstaten eindigen.

Bovenop het hiervoor genoemde wordt het in de Grondwet ook nog eens gemakkelijker om over te stappen van unanimiteit naar meerderheidsbeslissing (artikel IV-444). Dat kan volgens dit nieuwe artikel al met een unaniem Raadsbesluit. Tot op heden is daarvoor een aanpassing van het Verdrag voor nodig, waardoor dit pas kan gebeuren na een periode van uitvoerige voorbereiding en debat over de consequenties. In dat geval was ook goedkeuring door de nationale parlementen nodig. Nu kan die beslissing genomen worden zonder hun expliciete instemming. De nationale parlementen worden zo teruggedrongen naar een positie waar ze alleen nog achteraf bezwaar kunnen maken.

Op deze wijze verliest de nationale dimensie binnen het Europese krachtenveld sterk aan invloed.

Met de nieuwe Grondwet wordt bovendien een aangepaste definitie van gekwalificeerde meerderheid (artikel I-25) voor stemmen in de Europese Raad (regeringsleiders) en in de Raad van Ministers vastgesteld. Er zijn percentages vastgesteld van het minimale aantal lidstaten en de minimale bevolkingsomvang die nodig zijn voor de meerderheid van een Raadsbesluit. Minimaal vier leden kunnen een blokkerende minderheid vormen. Deze percentages zijn gewijzigd ten opzichte van de nu geldende percentages (en dat was ook nodig aangezien de Europese Unie groter is geworden). Een gevolg is

⁶ Het gaat onder meer om de volgende terreinen: voorzitterschap van de Raad, vrij verkeer van werknemers en sociale uitkeringen, vrijheid van vestiging, gemeenschappelijk vervoerbeleid, administratieve samenwerking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, grenscontroles, asiel en bescherming van vluchtelingen en ontheemden, immigratie, justitiële samenwerking in strafzaken, Eurojust, niet-operationele politieke samenwerking, Europol, benoeming van leden van de ECB-directie, uitvoering eigen middelen, ruimtevaart, energie, toerisme, sport en civiele bescherming.

wel dat de machtsbalans verandert, waardoor de gelijkwaardigheid van lidstaten (verder) kantelt in het voordeel van de grote lidstaten.

Vaste voorzitter van de Europese Raad

Na aanneming van de Grondwet zijn lidstaten niet langer voor een half jaar roulerend voorzitter. Er komt namelijk een vaste voorzitter van de Europese Raad (artikel I-22), die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor een periode van tweeënhalf jaar wordt gekozen. Deze voorzitter is eenmaal herkiesbaar en zal dus maximaal vijf jaar op zijn of haar post zitten. Indien de voorzitter verhinderd is of op ernstige wijze tekortschiet, kan de Europese Raad volgens dezelfde procedure zijn mandaat beëindigen. Hiermee wordt een soort 'president' van Europa gecreëerd, die ook bij extern optreden het 'gezicht' van Europa zal worden (waarbij ook de verhouding tot de nieuwe Europese minister van Buitenlandse Zaken nog moet worden vormgegeven). Daarmee wordt een functie met een eigen dynamiek gecreëerd, waar eigenlijk maar weinigen op zitten te wachten. Bij de uitoefening van zijn werkzaamheden zal een inherente spanning duidelijk worden tussen de oorspronkelijke gedachte Europa een president te geven en de afwijzing van een aantal lidstaten om deze in te stellen.

Europese Commissie

De beslissing over de omvang van de Europese Commissie (artikel I-26) is nog even vooruit geschoven. Veel lidstaten (en ook burgers) hechten aan een eigen Commissaris en tot 2014 blijft ieder land zijn eigen Commissaris houden. Na 2014 wordt een verkleining van de Europese Commissie doorgevoerd, waardoor lidstaten bij toerbeurt een eigen Commissaris mogen leveren. De identificatiefiguur voor inwoners van een lidstaat in de Europese Commissie verdwijnt daarmee. Het lijkt vooralsnog een onmogelijke opgave dat er een systeem wordt verzonnen waarbij alle lidstaten inderdaad in gelijke mate een Commissaris mogen leveren, die bovendien nog een belangrijke portefeuille heeft ook. Maar de nuchterheid gebiedt te zeggen dat dat, gelet op de omvang van de verschillende landen, misschien niet eens zo vreemd is.

Minister van Buitenlandse Zaken met uitgebreide bevoegdheden

Nu de interne markt grotendeels voltooid is, worden in de Grondwet nieuwe doelen voor de Europese Unie geformuleerd, die vergezichten openen naar een Europese grootmacht. De nieuwe uitdagingen voor de Europese Unie

liggen vooral op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en moeten van de EU een krachtige speler op het wereldtoneel maken. Dit kan echter leiden tot een ongezonde samenballing van macht, waarbij macht en eenheid steeds meer een doel in zichzelf worden.

Zo krijgt de Europese Unie een Minister van Buitenlandse Zaken (artikel I-28). Deze minister is een lastige figuur omdat hij feitelijk twee verschillende heren moet dienen. Zijn functie is een combinatie van de huidige functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid én de Eurocommissaris voor externe betrekkingen. Hij wordt met gekwalificeerde meerderheid door de Europese Raad gekozen en zal het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie verder vorm gaan geven. Hij wordt tevens vice-voorzitter van de Europese Commissie. Verder wordt de Unie rechtspersoon, waardoor de Unie partij wordt bij internationale verdragen en overeenkomsten. Dat maakt het mogelijk dat namens de Europese Unie bijvoorbeeld één vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties wordt afgevaardigd of Europese lidstaten hun ambassades gaan samenvoegen. Ook krijgt de Europese Unie een eigen bureau voor bewapening, onderzoek en militaire vermogens en meer mogelijkheden tot gestructureerde samenwerking op defensiegebied. De versterking van het Europees buitenlands beleid gaat ten koste van de vrijheid voor een land om beleid op dit terrein zelfstandig vorm te geven. Ministers van lidstaten zouden wel eens ‘loopjongens’ kunnen worden van de machtige Europese Minister van Buitenlandse zaken. Een nationaal opkomen voor bijvoorbeeld mensenrechtenschendingen of schendingen van godsdienstvrijheid zal veel moeilijker worden. Over elke actie moet eerst in Europees verband overeenstemming worden bereikt.

Kopgroep

Met de Europese Grondwet worden meer vormen van nauwere samenwerking mogelijk (artikel I-44). Daardoor kunnen een aantal lidstaten op het terrein van niet-exclusieve bevoegdheden van de Unie verder gaan met hun samenwerking. Er zijn een aantal regels vastgesteld over het minimale aantal lidstaten en de mogelijkheden van andere lidstaten om deze vorm van nauwere samenwerking te blokkeren. Voor deze samenwerking kunnen de deelnemers gebruik maken van de instellingen van de Unie. Problemen kunnen ontstaan als lidstaten een soort kopgroep binnen de EU gaan vormen. Daarmee kunnen eerste- en tweederangs lidstaten ontstaan, zeker in een zich nog steeds uitbreidende

Unie. Dit is slecht voor de stabiliteit van de Unie. De kopgroep zal bovendien in de praktijk gaan functioneren als een motor voor steeds verdergaande samenwerking, waar een druk vanuit gaat richting andere lidstaten om hen mee te krijgen.

Conclusie

De beoordeling van de Grondwet is het resultaat van een ingewikkelde afweging. Er zitten duidelijk positieve en negatieve kanten aan de nu voorliggende tekst. Terecht heeft een herziening en herschikking van de Europese Verdragen plaatsgevonden. Het zou echter goed zijn geweest als er nu eindelijk eens een heldere bevoegdheidsverdeling voor EU-lidstaten was vastgesteld. Uit alles blijkt dat in concrete gevallen de Unie beslist en de lidstaten het nakijken hebben. Met de nu voorgestelde Europese Grondwet raken lidstaten wéér meer macht aan Brussel kwijt. Ook wordt de positie van de grote lidstaten belangrijker. Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat de Europese samenwerking zonder deze Grondwet niet verder kan. Dat is een onjuiste voorstelling van de werkelijkheid, omdat ook verder samengewerkt kan worden op basis van het Verdrag van Nice, eventueel met een aantal kleine aanvullingen naar aanleiding van de uitbreiding van de Unie.

De grondrechtenbescherming is een van de kenmerken die alle lidstaten van de Unie met elkaar gemeen hebben. Het is ondenkbaar dat een land lid zou kunnen worden van de Unie als die bescherming niet goed geregeld zou zijn. In de nationale grondwetten van de lidstaten vindt men dan ook een constitutionele basis voor deze bescherming. In de Nederlandse Grondwet bijvoorbeeld in het eerste hoofdstuk.

Sinds jaar en dag leeft bij federalisten de wens om ook de Unie te voorzien van een passende grondrechtenbescherming. Dat zou nog wel te begrijpen zijn als het om een noodzakelijke aanvulling op de nationale bescherming ging. Dat is echter maar ten dele het geval. Om de politieke allure van de Unie op te vijzelen is ten tijde van het Verdrag van Nice in een aparte commissie een “Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie” opgesteld. Het document is inhoudelijk in vergaande mate een kopie van de nationale documenten en ook van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Enigszins verlegen met de zaak heeft men destijds dit Handvest buiten de verdragen gehouden en als het ware op de plank laten liggen. Echt noodzakelijk was het immers niet. Echter, het voorstel voor een echte grondwet was een uitgelezen moment om deze grondrechtencatalogus een nieuwe kans te geven.

Conflicterende documenten

Het opnemen van het Handvest van de grondrechten in deze Grondwet gaat gepaard met veel retoriek. Met de integratie van het Handvest in de tekst van de Grondwet matigt Europa zich een positie aan als hoeder en beschermer van de rechten van de burgers binnen de Unie. Door deze integratie krijgt het Handvest een bindend juridisch karakter. Het Handvest is echter alleen van toepassing op het eigen terrein van de Europese Unie. Het potsierlijke van de inlijving van dit Handvest in de Grondwet is dan dat het de Unie voorhoudt dat zij bijvoorbeeld niet mag folteren of dat de Unie de doodstraf of slavernij niet mag invoeren. Dat zijn in dit Uniedocument volstrekt overbodige bepalingen. Dit Handvest laat zien dat men constitutioneel als het ware wil concurreren met de lidstaten. Die lidstaten beschikken elk echter al over grondrechten met garanties voor geestelijke, burgerlijke en politieke vrijheidsrechten. De Europese Unie kan de ambitieuze doelstelling van hoeder en beschermer van

de burgers in Europa dus nooit hard maken. De eerste en meest fundamentele waarborg voor de bescherming van de rechten en vrijheden van de burger blijft dan ook berusten bij de nationale staten. En zo hoort het ook.

Dat de Europese Unie zich bevoegdheden aanmatigt op het terrein van de burgerrechten kan dan ook alleen maar gezien worden als een stap in de richting van een Europese staat.

Het Europees Parlement (EP) moest in zijn standpuntbepaling over de Grondwet toegeven dat de rechten die het Handvest noemt in het algemeen overeenkomen met een gemeenschappelijke basis van grondrechten die al door de Unie erkend worden. Die grondrechten zijn terug te voeren op de constitutionele tradities van de lidstaten of het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dat EVRM was al door alle lidstaten ondertekend, maar gaat bij inwerkingtreding van de Grondwet ook voor de Europese Unie zelf gelden. Om dan daarnaast nog grondrechten apart in de Grondwet op te nemen is volstrekt overbodig.

Het EP probeert vervolgens met behulp van merkwaardig manoeuvreren alsnog het opnemen van het Handvest te rechtvaardigen, door op te merken dat deze rechten nu eindelijk eens op een duidelijke en voor de burger toegankelijke wijze zijn geformuleerd. Bovendien zou de opneming van het Handvest er voor zorgen dat het vertrouwen van de burgers in hun Unie versterkt wordt. Dit is op zijn zachtst gezegd een erg smalle motivering voor de onnodige duplicatie die het Handvest vormt.

Juridische verwarring

Het probleem met de grondrechten in de Grondwet is niet alleen dat de meerwaarde afwezig is, het leidt zelfs tot een verwarrende situatie. Dit komt door het gebrek aan een duidelijke en fundamentele visie op het praktische functioneren van het Handvest ten aanzien van de verschillen tussen lidstaten. Burgers kunnen in de toekomst rechtstreeks in beroep gaan bij het Hof van Justitie in Luxemburg, wanneer zij menen dat hun rechten geschonden zijn door de instellingen van de EU of de nationale regeringen.

Het Europese Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg oordeelt op grond van een rechtskader waarvan de lidstaten de ondertekenaars zijn. Het Hof laat daarom in zijn oordeelsvorming de betreffende nationale wetgeving zwaar wegen. Zij heeft zich dus altijd terughoudend opgesteld ten aanzien

van verschillen tussen nationale wetten. Een voorbeeld hiervan is het recht op vrijheid van godsdienst. Onder dit recht valt ook het belijden van de godsdienst in het openbaar. Gezien de gevoeligheid van het onderwerp laat het Hof in Straatsburg steeds veel ruimte aan de nationale staten.

Nu de Europese Unie ook de burgerrechten denkt te moeten garanderen, zal deze ruimte voor de nationale staat drastisch afnemen. Een gemeenschappelijke basis van grondrechten zorgt ervoor dat het Hof van Justitie in Luxemburg namelijk met een eigen Europese rechtsorde werkt. Dit zal de ruimte voor de verschillen tussen de lidstaten inperken. Het is immers moeilijk te rechtvaardigen dat eenzelfde recht verschillend zal worden toegepast. De Europese Unie moet inzien dat een Europese invulling van burgerrechten onhaalbaar en onwenselijk is vanwege reële verschillen in constitutionele tradities tussen de lidstaten. De Europese Unie zou juist deze verschillen moeten respecteren en in de Grondwet vastleggen in plaats van een gevoelig onderwerp als burgerrechten te europeïseren.

Conclusie

Voor zover het al noodzakelijk was het handelen van de Europese Unie te binden aan grondrechten, was dit Handvest niet nodig. Het biedt geen meerwaarde boven de grondwetten van de lidstaten en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Ten tweede zal de gemeenschappelijke basis van grondrechten ertoe leiden dat het Luxemburgs Hof minder ruimte zal laten voor nationale verschillen.

Tot slot levert het een verwarrende situatie op. Het Hof in Straatsburg spreekt zich uit over het EVRM en het Hof in Luxemburg zal zich gaan uitspreken over de rechten in de Grondwet. Dat kan tegenstrijdige uitspraken opleveren.

De lidstaten van de Europese Unie staan aan het begin van een traject van ratificatie van de Grondwet voor Europa. Wanneer alle lidstaten deze Grondwet hebben geratificeerd, moet dit op 1 november 2006 van kracht worden. Op dit moment hebben tien landen ervoor gekozen de Grondwet naast de gebruikelijke parlementaire behandeling ook voor te leggen aan de burger. Dit maakt de uitkomst van het ratificatieproces ongewis, temeer daar volgens onderzoek eenderde van de bevolking van de EU nog nooit van de Grondwet voor Europa heeft gehoord.

Wanneer we een poging wagen de tot op heden gevoerde debatten in alle Europese landen over de nieuwe Grondwet te overzien, zijn de argumenten tegen dit document grofweg in vier categorieën te verdelen. In de eerste plaats zijn er mensen die moeite hebben met het neoliberale karakter van de Europese Unie. Zij vrezen dat de EU door deze Grondwet een krachtige neoliberale impuls krijgt en het proces van afbraak van de naoorlogse verzorgingsstaat versneld zal doorzetten.

Anderen hebben vooral moeite met de overdracht van nationale bevoegdheden aan Brussel of ervaren angst om gedomineerd te worden door de grote lidstaten. Hiermee samen hangt de derde categorie: de vrees voor het verlies van de eigen nationale identiteit.

Een laatste categorie is een restcategorie van argumenten die niet direct ontleend zijn aan de tekst van de Grondwet. Voorbeelden hiervan zijn de toetreding van Turkije, desinteresse in de EU, onvrede over de euro (stijgende prijzen) of moeite met de nettobetalingpositie van het eigen land.

In de loop van 2005 en 2006 zijn of worden in Spanje, Frankrijk, Nederland, Luxemburg, Denemarken, Ierland, Polen, Portugal, Groot-Brittannië en mogelijk Tsjechië referenda gehouden. Het zijn ook vooral deze landen waar het debat over de Grondwet gevoerd wordt. In Hongarije, Litouwen en Slovenië, waar alleen parlementaire goedkeuring vereist was, is dan ook nauwelijks debat geweest over de positieve dan wel negatieve kanten van deze Grondwet. Wellicht dat dit nog anders kan gaan in sommige landen waar het parlement zelfstandig beslist, zoals bijvoorbeeld in Cyprus of Zweden.

Interessant is nog om op te merken dat een poging om een referendum voor heel

de Unie op dezelfde dag te houden is mislukt. Overtuigde federalisten hadden dit graag gewild, want het zou de legitimatie van de Grondwet een algemene Europese dimensie hebben gegeven. Immers, dan zou kunnen worden gezegd dat - bij aanvaarding - het "Volk van Europa" steun had gegeven aan de nieuwe constitutionele ordening. Minder dan nu zou dan zichtbaar worden gemaakt dat de Unie niet rust op de lidstaten en hun wetgevende organen, maar op het Europese volk. Dat dit volk in werkelijkheid niet bestaat, maar hooguit een denkconstructie is, was kennelijk van minder gewicht.

Een tactische overweging voor het houden van een Europa-breed referendum op één dag was bovendien dat zo het risico zou worden verkleind, dat eventuele negatieve uitslagen in landen als Denemarken of Polen effect zouden hebben op landen die daarna nog een referendum hebben (zoals Portugal en Tsjechië).

Het federale voorstel heeft het echter niet gehaald en dat past ook beter bij de actuele verhoudingen tussen de bevolkingen van de lidstaten en de Unie

Spanje heeft op 20 februari als eerste land het referendum gehouden. De peilingen wezen al maandenlang op massale steun onder de Spaanse bevolking. De twee grote partijen in Spanje, de PSOE en de Partido Popular, zijn immers voor de Grondwet. Veel Spanjaarden zijn blijkbaar niet vergeten dat de Europese Unie de afgelopen decennia vele miljoenen euro's via de Structuurfondsen naar het land heeft gesluisd. Toch getuigt de lage opkomst, die maar net boven de 40% lag, van desinteresse onder de bevolking.

De uitslag van het referendum in Frankrijk is minder eenvoudig te voorspellen. Na een maandenlang intern debat hebben de Franse socialisten besloten de Grondwet te steunen. Het kostte hen veel moeite zich eensgezind achter de visie van Chirac op te stellen. De steun van de Franse socialisten betekent niet dat de campagne voor het ja-kamp een gelopen race is. Daarvoor staat de herinnering aan de tweede ronde van de Franse presidentsverkiezingen, tussen Chirac en Le Pen, nog te vers in het geheugen. De vleugels ter linker zijde van de socialisten en ter rechter zijde van Chirac zullen zich nadrukkelijk manifesteren. Daarnaast zijn er, vooral bij de Franse socialisten, nog genoeg dissidenten. Een voorbeeld hiervan is de socialistische oud-premier Fabius. Het is bovendien de verwachting dat de kwestie van het eventuele Turkse lidmaatschap van de EU in het Franse referendum een prominente rol zal spelen. De vrees dat hoe langer men wacht met het referendum, hoe meer de nee-campagne vaart krijgt, heeft geleid tot het vervroegen van de datum.

De referenda in Polen en Tsjechië zullen van groot belang zijn voor het oordeel van

de nationale parlementen. In beide landen zijn de parlementen sceptisch over de Europese Grondwet en kan een “ja” van de bevolking wellicht nog invloed hebben op het stemgedrag van het parlement.

In Polen is men niet vergeten dat het land na de entree van de socialistische Spaanse premier Zapatero volledig alleen stond in de wens het stemgewicht van Nice te handhaven. Bovendien heerst in het land de vrees van overheersing door de grote lidstaten, waarbij vooral aan Duitsland en Frankrijk gedacht moet worden. Een complicerende factor in Polen is het feit dat het referendum op dezelfde dag wordt georganiseerd als de verkiezingen voor een nieuw parlement. Zeker bij winst van de eurosceptische partijen wordt het moeilijk de vereiste tweederde meerderheid in het parlement te behalen.

In Tsjechië is de situatie grotendeels vergelijkbaar met Polen. Ook hier wordt het referendum gehouden op de dag van de verkiezing van een nieuw parlement. Op basis van de huidige zetelverdeling zijn 98 van de 200 parlementariërs, leden van ODS of de communisten, tegen de Grondwet. Dit brengt een goedkeuringsdrempel van 60 procent ver buiten bereik. In Tsjechië wordt het politieke klimaat mede gestempeld door het feit dat president Klaus een fervente tegenstander van de Europese Grondwet is.

Het referendum waar in Brussel met de grootste vrees naar wordt uitgezien, is het Britse referendum. De Britse aversie tegen de EU is vooral gelegen in het afwijzen van de overdracht van nationale bevoegdheden aan Brussel. Bovendien zorgt de offensieve nee-campagne in het Verenigd Koninkrijk, aangevoerd door enkele tabloids, voor een emotionele en politiek geladen sfeer rond het onderwerp Europa.

Conclusie

De uitkomst van het ratificatieproces is in de verschillende landen die referenda organiseren nog onzeker. De argumenten tegen de Grondwet komen in de meeste gevallen voort uit bedenkingen bij het overdragen van nationale bevoegdheden naar de Europese Instellingen in Brussel. Daarnaast leeft het argument dat grote lidstaten een overheersende rol kunnen gaan spelen.

De grote inspanningen om burgers ervan te overtuigen dat de Grondwet onmisbaar is, heeft nog niet geleid tot het beoogde resultaat. Ook in andere landen leeft onder de burgers nauwelijks een opvatting over deze Grondwet. Daaruit blijkt dat de inhoud van

de Grondwet zelf onvoldoende innerlijke overtuigingskracht heeft.

Bent u voor of tegen *een* Europese grondwet of bent u voor- of tegenstander van *deze* Europese Grondwet? Het zijn twee zeer verschillende vragen, die tijdens de discussie richting het referendum ten onrechte vaak aan elkaar gelijk worden gesteld. Niet zozeer de inhoud van het document en de meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie zetten de toon. Het zijn vooral algemeenheden als vrede en welvaart, transparantie en een sterk Europa die worden gebruikt om voor deze Grondwet te pleiten. Daarmee wordt de vraag die op 1 juni aan de kiezer zal worden voorgelegd op onaanvaardbare wijze gesimplificeerd.

De centrale vraag is immers niet of mensen bovengenoemde idealen delen, maar welke rol de Europese Unie en haar instellingen daarin dienen te hebben. Het definiëren van die rol is een primair bestanddeel van een document dat de naam 'Grondwet' wil dragen. En daarmee een hoofdreden om voor of tegen deze Grondwet te zijn.

De EU manifesteert zich als politieke factor in twee invloedsferen. Ze oefent door middel van besluitvorming macht uit richting haar lidstaten en hun burgers (intern), maar positioneert zich ook steeds meer als één blok in het mondiale krachtenveld (extern). Zowel intern als extern is er voortdurend sprake van groeiende ambities. Of, zoals minister Bot het - met enig gevoel voor understatement - in zijn Humboldt-lezing in Berlijn uitdrukte, 'zelfbeperking is de afgelopen decennia bepaald niet de sterkste kant van de EU geweest'. Dat die trend in de aanloop naar de huidige Grondwet niet is doorbroken, kan met recht als een gemiste kans worden beschouwd.

Dit was immers het geëigende moment geweest voor kritische zelfreflectie. Een blik op de vele beleidsterreinen waarmee de EU zich belast heeft leert dat lang niet in alle gevallen de Europese burger meer gediend is met Brusselse bemoeienis. Het gaat dan bijvoorbeeld om cultuur, sociaal beleid en gezondheidszorg. Als de EU aan daadkracht en legitimiteit wil winnen zal ze zich juist moeten weten te beperken in haar taken. Overmatige bemoeienis werkt contraproductief en vervreemdt de burger, maar ook nationale en

lokale autoriteiten van de Europese besluitvorming. Misplaatste pretenties op het Europese niveau zullen uiteindelijk leiden tot een grotere kloof tussen bestuurslagen en burgers, en daarmee tot verzwakking van de EU. In deze Grondwet hadden daarom duidelijke keuzes moeten worden gemaakt.

Pretenties spelen eveneens een rol in de beoogde externe positionering van de Unie. Hoewel politieke eensgezindheid in internationale kwesties onder de lidstaten keer op keer onmogelijk lijkt, wordt toch de vlucht voorwaarts gemaakt met de gemeenschappelijke minister van Buitenlandse Zaken. Ook hier zou een realistischer inschatting van de rol van de EU op zijn plaats zijn geweest. Een gefundeerd verschil van mening tussen lidstaten over belangrijke internationale kwesties kan niet geforceerd worden weggewerkt.

Het primaat van het buitenlands beleid behoort dan ook bij de afzonderlijke lidstaten te blijven. Waar het eenzijdig streven naar een steeds sterkere economische en politieke machtspositie voor de Unie de bewegingsvrijheid op dit essentiële statelijke terrein wil beknotten, gaat dit voorbij aan de aard van de Europese samenwerking. De Unie is er immers in de eerste plaats ten dienste van de nationale lidstaten en hun burgers. Meer dan het blazen van de loftrumpet op de kracht van Europa en haar gewenste leidende economische en politieke rol in de wereld, zou een herontdekking van dat beginsel de Unie kunnen doen wortelen in de Europese samenlevingen.

Dienstbaarheid, de bereidheid tot zelfbeperking en het bewust zijn van het niet-statelijke ('sui generis') karakter van de Unie zijn in deze Grondwet niet of nauwelijks te vinden. Door steeds meer aan te sluiten bij de terminologie van de natiestaat (met o.a. een 'grondwet' en een 'minister van buitenlandse zaken') lijkt het tegenovergestelde eerder het geval. Daarmee wordt een weg ingeslagen die haaks staat op de taak die van oudsher vanuit de christelijke visie op Europese samenwerking is gepropageerd.

Europese samenwerking heeft in die visie in de eerste plaats tot doel gezamenlijk oplossingen te vinden voor aangelegenheden waarvoor de nationale staten alleen niet, of minder goed, toegerust zijn. Daar waar het versterken van Europa als machtsfactor in de wereld centraal gaat staan, is grote voorzichtigheid geboden. Helaas lijkt de tendens waarop minister Bot in zijn

Humboldt-lezing duidde, met deze Grondwet eerder versterkt dan gekeerd te worden. Deze Grondwet zal – als hij wordt aanvaard - als vliegwiel en katalysator gaan werken voor een versneld proces van Europese integratie.

Conclusie

Een stem tegen deze Grondwet voor Europa is dan ook geen stem tegen Europa of tegen een nieuw verdrag waarin alle bestaande verdragen worden samengevoegd, opnieuw gestructureerd en geschikt gemaakt voor een uitgebreide Unie.

Een stem tegen deze Grondwet is een stem tegen een verdrag dat getuigt van zelfoverschatting en een gebrek aan zelfkennis, zelfbeheersing, identiteit en dienstbaarheid.

Samenvatting

„Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?” Deze vraag zullen kiezers tijdens het referendum op 1 juni moeten beantwoorden

De ChristenUnie wijst dit raadplegend referendum af. Echter, nu dit toch wordt gehouden doet zij een tweeledige aanbeveling. Allereerst wordt aan de fracties in de Staten-Generaal, de adviesvrager, aanbevolen niet de eigen verantwoordelijkheid uit handen te geven door zich vooraf te binden aan de referendumuitslag. Vervolgens wordt de kiezer opgeroepen zich niet afzijdig te houden, maar een stem uit te brengen op basis van een eigen oordeel over waar deze Grondwet echt over gaat.

Een welbewuste aanvaarding van een grondwet als funderend staatsstuk voor de Europese Unie markeert een beslissende oriëntatie naar het politieke primaat van de Unie boven de zelfstandigheidrechten van de lidstaten, die tot Europese deelstaten worden gereduceerd.

Een grondwet die een dergelijke samenballing en centralisatie van macht beoogt te legitimeren wijst de ChristenUnie af. Deze staatkundige constructie wordt niet gerechtvaardigd door de ontwikkelingsopdracht die op regeringen en volken van de nationale staten rust.

Als er al een grondwet zou moeten komen voor de Europese samenwerking, dan mag verwacht worden dat zij uitsluitel geeft over de fundamentele waarden, die Europa haar politieke identiteit en oriëntatie geeft en waarmee zij het vertrouwen van burgers wil winnen. Dan moet helder worden geformuleerd dat Europa kennelijk meer wil zijn dan een economisch samenwerkingsverband. Gelet op de ontstaansgeschiedenis van het voorstel voor een Europese Grondwet valt nu op dat weinig wordt gezegd over die identiteit. Sterker nog, het nadrukkelijk zwijgen over de christelijke bijdrage aan het Europa betekent een bewuste ontkenning van de betekenis van de christelijke traditie en een verwerping van de universele betekenis van het christelijk ethos. Constitutionele tradities van tal van lidstaten waarin wel aandacht wordt gegeven aan de betekenis van God, de kerk of religie worden genegeerd. Daarom is deze

Grondwet ook te beschouwen als een welbewuste daad om het christelijk ethos slechts te dulden in een geprivatiseerde vorm. Dat is een ontoelaatbare verarming van Europa en voor de ChristenUnie een onaanvaardbare bijdrage aan de verdergaande secularisering van het Europese publieke domein.

De ChristenUnie wijst toetreding van Turkije tot de Unie af. Een verdere uitbreiding van de Europese Unie bergt het gevaar in zich dat de Unie onvoldoende interne samenhang weet te bewaren, geen voldoende basis weet te vinden voor een gemeenschappelijk beleid op tal van terreinen en verzet zal oproepen bij de bevolking van de huidige lidstaten. Turkije kent een interne spanning tussen delen van de moslimbevolking, die een religieuze politiek voorstaan, en de (militair gesteunde) repressie van de seculiere staat. Die spanning moet dat land zelf oplossen; de Unie moet die niet binnenhalen. De ChristenUnie onderkent het belang dat Europa heeft bij een goede relatie met Turkije en bepleit daarom een bijzonder partnerschap op basis van het beginsel van goed nabuurschap en welbegrepen gemeenschappelijke belangen.

De beoordeling van de Grondwet is het resultaat van een ingewikkelde afweging. Er zitten duidelijk positieve en negatieve kanten aan de nu voorliggende tekst. Terecht heeft een herziening en herschikking van de Europese Verdragen plaatsgevonden. Het zou echter goed zijn geweest als er nu eindelijk eens een heldere bevoegdheidsverdeling voor EU-lidstaten was vastgesteld. Uit alles blijkt dat in concrete gevallen de Unie beslist en de lidstaten het nakijken hebben.

Met de nu voorgestelde Europese Grondwet raken lidstaten wéér meer macht aan Brussel kwijt. Ook wordt de positie van de grote lidstaten belangrijker. Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat de Europese samenwerking zonder deze Grondwet niet verder kan. Dat is een onjuiste voorstelling van de werkelijkheid, omdat ook verder samengewerkt kan worden op basis van het Verdrag van Nice, eventueel met een aantal kleine aanvullingen naar aanleiding van de uitbreiding van de Unie.

Voor zover het al noodzakelijk was het handelen van de Europese Unie te binden aan grondrechten, was het nu in de Grondwet opgenomen Handvest van grondrechten niet nodig. Het biedt geen meerwaarde boven de grondwetten van de lidstaten en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Ten tweede zal de gemeenschappelijke basis van grondrechten ertoe leiden dat het Luxemburgs Hof minder ruimte zal laten voor nationale verschillen. Tot slot levert het een verwarrende situatie op. Het Hof in Straatsburg spreekt zich uit over het EVRM en het Hof in Luxemburg zal zich gaan uitspreken over de rechten in de Grondwet. Dat kan tegenstrijdige uitspraken opleveren.

De uitkomst van het ratificatieproces is in de verschillende landen die referenda organiseren nog onzeker. De argumenten tegen de Grondwet komen in de meeste gevallen voort uit bedenkingen bij het overdragen van nationale bevoegdheden naar de Europese Instellingen in Brussel. Daarnaast leeft het argument dat grote lidstaten een overheersende rol kunnen gaan spelen. De grote inspanningen om burgers ervan te overtuigen dat de Grondwet onmisbaar is, heeft nog niet geleid tot het beoogde resultaat. Ook in andere landen leeft onder de burgers nauwelijks een opvatting over deze Grondwet. Daaruit blijkt dat de inhoud van de Grondwet zelf onvoldoende innerlijke overtuigingskracht heeft.

Al met al is een stem tegen *deze* Grondwet voor Europa geen stem tegen Europa of tegen een nieuw verdrag waarin alle bestaande verdragen worden samengevoegd, opnieuw gestructureerd en geschikt gemaakt voor een uitgebreide Unie.

Een stem tegen deze Grondwet is een stem tegen een verdrag dat getuigt van zelfoverschatting en een gebrek aan zelfkennis, zelfbeheersing, identiteit en dienstbaarheid.