

WORKING PAPERS
EUROPEAN STUDIES
AMSTERDAM

1



P.J.G. Kapteyn

*Over het Hoe en Waarom van
een Europese 'Grondwet'*

Opleiding Europese Studies, Universiteit van Amsterdam

2005

P.J.G. Kapteyn, voormalig lid van de Raad van State en van het Europese Hof van Justitie, bekleedt sinds 2001 de Ynso Scholten-leerstoel in Europese Studies.

© the author, 2005

ISSN 0-000-0000-000-x

Working Papers European Studies Amsterdam is a series of incidental publications by staff members, associates and collaborators of the Department of European Studies at the University of Amsterdam.

Printed texts in brochure format can be obtained (free of charge for individuals) from the Secretariat, European Studies, Universiteit van Amsterdam, Spuistraat 134, 1012 VB Amsterdam, Netherlands; e-mail secr.es-fgw@uva.nl

The texts can be downloaded in PDF format from <http://www.europesestudies.nl>

De Nederlandse kiezer moet op 1 juni kiezen voor of tegen instemming van Nederland met het Verdrag waarbij een ‘Grondwet’ voor Europa wordt vastgesteld. Dat roept de vraag op waarom het van belang werd geacht een grondwet voor Europa vast te stellen. Alvorens daarop in te gaan, allereerst enkele woorden over de termen ‘grondwet’ en ‘constitutie’ en over de misverstanden die de benaming kan wekken.

1. De benaming ‘Grondwet voor Europa’

Er zijn vele definities van ‘constitutie’ in omloop, maar in het kader van deze uiteenzetting volstaat als omschrijving ‘het geheel aan fundamentele regels en beginselen dat ten grondslag ligt aan de inrichting en de bevoegdheden van een organisatie die in een samenleving belast is met wetgeving, bestuur en rechtspraak’. Die regels en beginselen kunnen zijn vervat niet alleen in het geschreven, maar ook in ongeschreven recht bijvoorbeeld gewoonterecht of rechtspraak. Als ze echter nagenoeg compleet in één document van bijzondere aard zijn samengebracht, dan noemt men dit document een grondwet of constitutie in formele zin. Zo kent het Verenigd Koninkrijk geen grondwet, maar wel een constitutie in materiële zin.

De benaming ‘Grondwet voor Europa’ is weinig gelukkig. In de eerste plaats omdat de term ‘grondwet’ voor ons Nederlanders de betekenis heeft van ‘staatsregeling’, een bijzonder soort wet die de grondslag vormt voor het samenleven in een staat. Het ‘Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa’ heeft een dergelijke vergaande ‘statelijke’ ambitie niet. De Duitse tekst van het verdrag vermijdt dan ook het woord *Grundgesetz* en spreekt over *Verfassung*, een term die niet zo snel associaties oproept met de Duitse grondwet. Beter zou het daarom zijn geweest om in het Nederlands het woord ‘constitutie’ te gebruiken naar het voorbeeld van de Engelse en Franse versies

van het verdrag (*constitution*). Dat lijkt ook meer in overeenstemming met het feit dat de ‘Grondwet voor Europa’ is neergelegd in een overeenkomst tussen 25 landen die door al deze landen moet worden bekrachtigd en alleen kan worden gewijzigd met instemming van al deze landen. Per slot van rekening dragen ook de grondverdragen van andere internationale organisaties, zoals de UNESCO en de Internationale Arbeidsorganisatie, de benaming ‘constitutie’.

In de tweede plaats wordt in alle taalversies van het verdrag in de titel gesproken van een constitutie *voor Europa*. Een slordigheid, want het gaat hier om een constitutie voor de Europese Unie. In de Nederlandse versie verhoogt dat de verwarring. De combinatie ‘grondwet voor Europa’ wekt immers de schijn dat het verdrag een staatsregeling tot stand brengt die het staatkundig leven van de in de Unie verenigde staten in zijn totaliteit gaat regelen en aan hen het recht zal ontzeggen op een zelfstandig voortbestaan. Het spotje van de SP sluit daarbij naadloos aan: het angstaanjagende idee is geboren van een Europese superstaat, waarbij Nederland verwordt tot een machteloze provincie. Die vrees is ongegrond, want het ‘Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa’ reikt niet verder dan het toch altijd nog beperkte werkterrein dat daarin met zoveel woorden aan de Unie is toegekend. Buiten dat werkterrein is en blijft de nationale grondwet het staatkundig leven van de deelnemende landen beheersen.

Het is dus goed voor ogen te houden dat het verdrag beoogt een grondwet of formele constitutie voor de Europese Unie, en niet voor Europa vast stellen. De constitutie voor de Europese Unie is van toepassing op het werkterrein van de Unie, de nationale constituties zijn en blijven van toepassing op het werkterrein van de lidstaten.

2. De bestaande constitutie van de EU

Sinds oprichting van de EGKS in 1952 hebben de lidstaten op een beperkt, maar stapsgewijs verbreed terrein, overheidsbevoegdheden, d.w.z. bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak (vgl. art. 92 Ned. Grondwet) opgedragen aan de Europese Gemeenschap (EG). Zij vormt, tezamen met de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, sinds het verdrag van Maastricht (1992) de zgn. eerste pijler van de Europese Unie (EU). De twee andere pijlers van de EU betreffen het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

De uitoefening van die aldus ‘gepoolde’ overheidstaken door de instellingen van de EG werd daarmee onttrokken aan de werkingsfeer van de constituties van de lidstaten, maar dat betekende geenszins dat de EG grondwetteloos was. In de loop der jaren voltrok zich een constitutionaliseringsproces waarbij de uitoefening van overheidstaken door de instellingen van de Gemeenschap werd onderworpen aan een aantal grondregels en -beginselen, waaronder de grondrechten als algemene beginselen van gemeenschapsrecht (vgl. artikel 6 lid 2 van het EU-verdrag). Deze regels en beginselen, die ten dele ook voor de EU in zijn geheel zijn gaan gelden, vormen de materiële constitutie van de EG (en EU). Zij ontberen het karakter van een grondwet of formele constitutie door het enkele feit dat zij niet in één document van bijzondere aard zijn vastgelegd, maar in verspreide verdragsbepalingen en in rechtspraak van het Hof van Justitie en in afspraken tussen de instellingen.

Net als M. Jourdain in *Le Bourgeois Gentilhomme* van Molière (2e bedr., sc. 4) die al veertig jaar proza sprak zonder het te weten, blijken nu vele Nederlanders al meer dan veertig jaar een Europese constitutie te hebben zonder dat te weten. Was Jourdain blij verrast, voor veel Nederlanders lijkt die

verrassing eerder onaangenaam te zijn.

Waarom dan toch een ‘Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa’?

Om dat te verklaren is het noodzakelijk allereerst de jungle van regelgeving te schetsen waarin de Europese integratie na vijftig jaar is beland. In de loop van die jaren is een ondoorzichtig en verwarrend geheel van verdragsbepalingen ontstaan, waarbij je bovendien een redelijke kennis moet hebben van de rechtspraak van het Hof van Justitie om de stand van zaken te begrijpen. Het geconsolideerde EG-verdrag draagt de sporen van de vele malen dat door later gesloten verdragen of daarmee vergelijkbare documenten aanvullingen en wijzigingen zijn aangebracht. Het werkkterrein van de EG, eerst toegespitst op de instelling van de gemeenschappelijke markt, heeft zich vervolgens, veelal met het oog op een behoorlijke functionering van die markt, tot andere terreinen uitgebreid. Zo werden in de loop van de tijd als onderwerpen van Gemeenschapszorg toegevoegd milieubeleid, sociaal beleid, consumentenbescherming, energiebeleid, monetair beleid, asiel- en immigratiebeleid, en tenslotte ook de bestrijding van grensoverschrijdende zware criminaliteit en terrorisme. Allengs is in samenhang met die uitbreiding van werkzaamheden, maar ook met de versterking van zowel het parlementaire als intergouvernementele element, de variatie in besluitvormingsprocedures evenals in soorten besluiten en andere rechtsinstrumenten toegenomen.

De pijlerstructuur van de Europese Unie vormt een extra complicatie, omdat zij in één organisatie twee zeer verschillend gestructureerde vormen van internationale samenwerking verenigt. Bij de samenwerking op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid en op dat van politie en justitie in strafzaken spelen typische Gemeenschapsinstellingen als het Europees Parlement, de Commissie en het Hof immers een zeer bescheiden of vrijwel geen rol en verschillen ook de besluitvormingsprocedures en rechtsinstrumenten van die welke in de Gemeenschappen gebruikelijk zijn.

Als gevolg van dit alles is een hoogst ingewikkelde en weinig doorzichtige situatie ontstaan die zelfs ingewijden niet meer ten volle kunnen begrijpen.

Bovendien heeft in de afgelopen decennia een geografische uitbreiding plaats gevonden van zes tot vijftien landen waaraan het afgelopen jaar met één klap nog tien nieuwe landen zijn toegevoegd. De toetreding van nog eens twee of drie landen staat voor de deur. Besluitvaardigheid, toch al problematisch in een Unie van vijftien lidstaten, dreigt na de recente ‘big bang’ tot een onaanvaardbaar niveau te worden terug gebracht. De toenmalige lidstaten waren zich al in 2000 van de ernst van deze problematiek bewust en belegden ter bespreking daarvan een intergouvernementele conferentie in Nice. Het bleek echter niet mogelijk in het naar de plaats van samenkomst genoemde Verdrag van 26 februari 2001 een bevredigende regeling te treffen voor een aantal problemen die deze uitbreiding voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van de Unie zou gaan opwerpen. Zo bleef onenigheid bestaan over de samenstelling van de Commissie, het aantal gevallen waarin met eenstemmigheid moet worden beslist werd niet verminderd en de poging de stemvereisten voor de totstandkoming van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad na de toetreding van de nieuwe lidstaten te regelen, leidde tot een onbevredigend en gewikkeld compromis. Al spoedig zou het besef doordringen dat de uitbreiding van de Unie gepaard diende te gaan met een behoorlijke regeling van de ‘left-overs’ van Nice, zoals deze problemen later zouden worden genoemd.

Bij dit alles voegde zich het gevoel dat afstand tussen de Unie en de burgers zorgelijke proporties heeft aangenomen. De opkomst bij Europese verkiezingen, de uitslagen van nationale referenda en opiniepeilingen wijzen op een apathie, gering vertrouwen en zelfs toenemende weerstand onder de bevolking van vele lidstaten ten aanzien van de wijze waarop de Europese Unie vorm en inhoud geeft aan de Europese integratie. Het is dan ook geen wonder dat onder deze omstandigheden de regeringen van de lidstaten de noodzaak inzagen van een fundamentele bezinning op de toekomst van de

Europese Unie en haar verhouding tot lidstaten en burgers. Reeds de in Nice door de Europese Raad aangenomen Verklaring nr. 23 betreffende de toekomst van de Europese Unie droeg het voorzitterschap van de Unie op om in samenwerking met de Commissie en met deelname van het Europees Parlement een brede en diepgaande maatschappelijk debat over dit onderwerp in gang te zetten als voorbereiding voor door de Europese Raad in Laken in december 2001 te nemen initiatieven ten behoeve van een mogelijke herziening van de verdragen.

De Verklaring van Laken bevatte zowel een analyse van de stand van zaken in de Unie als een opsomming van vragen die nader onderzocht dienden te worden. Voorop stond daarbij het streven naar een meer democratische, transparante en doeltreffende Unie. Meer specifieke punten van onderzoek betroffen de vereenvoudiging van de rechtsinstrumenten (met name de vormen van besluiten) van de Unie alsmede een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden in de Unie die echter niet mocht leiden tot bevoegdheidsuitbreiding. Onder het kopje 'De weg naar een grondwet voor de Europese burgers' stelde de Verklaring dat met het oog op meer transparantie een vereenvoudiging van de verdragen onontbeerlijk zou zijn en dat daarbij vier reeksen van vragen konden worden gesteld:

Een eerste betreft de vereenvoudiging van de bestaande Verdragen zonder dat de inhoud ervan gewijzigd wordt. Moet het onderscheid tussen de Unie en de Gemeenschappen worden herzien? Wat met de opdeling in drie pijlers?

Vervolgens stellen zich de vragen naar een mogelijke herschikking van de verdragen. Moet een onderscheid worden doorgevoerd tussen een basisverdrag en de andere verdragsbepalingen? Moet deze splitsing in de teksten worden doorgevoerd? Kan dit leiden tot een onderscheid tussen de wijzigings- en ratificatieprocedures van het basisverdrag en de andere verdragsbepalingen?

Voorts moet erover worden nagedacht of het Handvest van de grondrechten in het basisverdrag moet worden opgenomen en moet men zich afvragen of de Europese Gemeenschap niet moet toetreden tot het Europees Verdrag

voor de rechten van de mens.

Tot slot stelt zich de vraag of deze vereenvoudiging en herschikking op termijn niet zou kunnen leiden tot het aannemen in de Unie van een constitutionele tekst. Wat zouden de basiselementen kunnen zijn van zo'n grondwet?¹ De waarden die de Unie koestert, de fundamentele rechten en plichten van de burger, de verhouding van de lidstaten in de Unie?

Laatstgenoemde passage, hoezeer nog voorzichtig en in vraagvorm gesteld, zou het hoofdthema zijn bij de voorbereiding van de in 2004 bijeen te roepen Intergouvernementele Conferentie ter herziening van de bestaande Europese verdragen. Daarbij paste de Europese Raad in Laken een formule toe die reeds eerder bij de opstelling van het Handvest voor de grondrechten van de Unie was beproefd en een succes was gebleken.

Een Europese Conventie werd bijeen geroepen bestaande uit vertegenwoordigers van de regeringen (1 per lidstaat) en van de nationale parlementen (2 per lidstaat), van het Europees Parlement (16) en van de Commissie (2). Ook de kandidaat-leden van de Unie waren op dezelfde voet als de lidstaten vertegenwoordigd, zij het dat zij een consensus tussen laatstgenoemden niet zouden kunnen verhinderen. Deze Conventie kreeg tot taak aan de hand van de Verklaringen van Nice en Laken de wezenlijke problemen die de toekomstige ontwikkeling van de Unie met zich meebrengt te onderzoeken en de verschillende mogelijke oplossingen bespreken. Onder het vastberaden voorzitterschap van de voormalige Franse president Giscard d'Estaing slaagde de Conventie erin op 10 juli 2003 een ontwerp van een grondwet in de vorm van één tekst zonder opties vast te stellen en daarmee de richting van de onderhandelingen op de Intergouvernementele Conferentie te bepalen. Het ontwerp van de Conventie werd als basis voor de onderhandelingen op de Conferentie aanvaard. De verwachtingen die de Conventie had verwekt en de politieke steun die het ontwerp in brede kring had verkregen maakte dat de regeringen moeilijk anders konden besluiten.

¹ Ook hier vermijdt de Duitse tekst het woord *Grundgesetz* en spreekt over *Verfassungstext* en *Verfassung*.

Niet zonder moeite en na het overwinnen van een aantal impasses werd in onderhandelingen tussen de lidstaten overeenstemming bereikt over een aantal aan te brengen wijzigingen. Nadat de Europese Raad op 18 juni 2004 nog enkele knopen had doorgehakt, kon op 29 oktober 2004 het te Rome worden ondertekend.

Een nadere bespreking van de werkzaamheden van de Conventie en van het verloop van de Intergouvernementele Conferentie blijft hier achterwege. Verwezen kan worden naar de daarover reeds beschikbare literatuur.² Wel zij opgemerkt dat de voorbereidende werkzaamheden die tot Verdrag tot vaststelling van een ‘Grondwet’ voor Europa hebben geleid, mogelijkheden tot inspraak van burgers, maatschappelijke groeperingen en parlementariërs hebben geopend en een mate van transparantie hebben gekend die bij de totstandkoming van een internationaal verdrag uniek zijn. Van de moderne faciliteiten tot communicatie via het internet is daarbij in ruime mate gebruik gemaakt.

3. Structuur van het Verdrag en verhouding tot het bestaande Europese recht

Het verdrag, dat in totaal 448 artikelen telt, bevat vier delen. Het eerste deel (60 artikelen) handelt over constitutionele grondslagen, doelstellingen, grondrechten, Europees burgerschap, bevoegdheden, institutionele structuur en lidmaatschap van de Unie. In het tweede deel (54 artikelen) is het Handvest van de grondrechten van de Unie opgenomen dat in december 2000 in Nice plechtig was geproclameerd, maar dat tot nu toe juridisch bindende werking ontbeert. Daarop volgt een derde deel (322 artikelen) waarin onder

² Zie Norman 2003 en Barents 2005, hoofdstukken 2, 3 en 4.

de titel ‘Beleid en werking van de Unie’ het bestaande verdragsrecht van de Europese Unie en de Europese Gemeenschap is vervat met een aantal wijzigingen en aanvullingen. Tenslotte bevat het vierde deel IV (12 artikelen) de algemene en slotbepalingen, zoals die over intrekking van alle vroegere verdragen met betrekking tot de Europese Unie en de Europese Gemeenschap,³ de herzieningsprocedures, de (onbeperkte) duur van het verdrag en zijn inwerkingtreding.

Meer dan 70.000 woorden telt de ‘Grondwet’. Dat is bijna tienmaal zoveel woorden als de Constitutie van de Verenigde Staten en 10.000 woorden meer dan de als buitengewoon omvangrijk geoordeelde Joegoslavische Grondwet uit 1963. Daarbij zijn nog niet meegeteld de 36 Protocollen, 2 Annexen en 50 Verklaringen die aan het verdrag zijn toegevoegd.

De ‘Grondwet’ had aanzienlijk korter en ook ‘constitutioneler’ kunnen zijn, indien de 322 artikelen van deel III daarin niet waren opgenomen. Noch de Conventie, noch de Intergouvernementele Conferentie zijn echter erin geslaagd om in deel I van de ‘Grondwet’ voor alle terreinen van beleid en optreden eenvormige regels met betrekking tot de besluitvormingsprocedure vast te leggen. Dat heeft tot gevolg gehad dat bijzonderheden en afwijkingen op de deel I vermelde hoofdregels die op sommige beleidsterreinen werden gehandhaafd, in deel III moesten worden ondergebracht. Dergelijke bijzonderheden en afwijkingen behoren noodzakelijkerwijs evenzeer tot de constitutie als de hoofdregels uit het eerste deel van het verdrag. Daarmee was tevens de mogelijkheid van de baan om deel III, dat immers het beleid en de werking van de Unie als onderwerp heeft, aan soepeler wijzigings- en ratificatieprocedures te onderwerpen dan de overige, constitutionele verdragsdelen, die zoals gezegd alleen kunnen worden gewijzigd met instemming van al deze landen.

³ Het verdrag betreffende de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie blijft vooralsnog zelfstandig voortbestaan.

De wijzigingen die de ‘Grondwet’ aanbrengt in het bestaande Unierecht maken naar schatting niet veel meer uit dan 15% van haar inhoud. De rest is bestaand verdragsrecht (met name deel III), soms ter verduidelijking herschikt en opnieuw geredigeerd (zoals soms in deel I), en voorts in geschreven verdragsrecht omgezette algemene beginselen van gemeenschapsrecht uit de rechtspraak van het Hof en tot verdragsrecht verheven bestaande afspraken tussen de instellingen, hier en daar wat opgepoetst of verfraaid. Aangezien alles bij het oude blijft, d.w.z. de EU- en EG-verdragen evenals de jurisprudentie en interinstitutionele afspraken van kracht blijven, indien het Verdrag niet in werking treedt, betekent dat in feite het referendum alleen die 15% aan veranderingen betreft.

Samenvattend: de Europese Unie is een gebouw met in de loop der jaren vele vleugels en aanbouwsels van uiteenlopende stijlen waarin je verdwaald raakt in een verwarrend stelsel van gangen en trappen en in een onoverzichtelijk geheel van al dan niet doodlopende ruimtes. Een grootscheepse verbouwing is voorzien. Muren zullen worden doorgebroken, en het stelsel van gangen en trappen zal worden gerationaliseerd. Een fraaie nieuwe gevel zal de eenheid van stijl en de herkenbaarheid van het gebouw zichtbaar moeten maken. Maar het bouwvolume blijft vrijwel hetzelfde.

4. De belangrijkste wijzigingen om de Unie doelmatiger, democratischer en transparanter te maken

Het feit dat de ‘Grondwet’ maar voor een relatief klein deel wijzigingen aanbrengt in het bestaande recht met betrekking tot de Europese Unie en Europese Gemeenschap, wil niet zeggen dat ze onbelangrijk zouden zijn. Integendeel, daaronder bevinden zich wijzigingen van grote betekenis voor

het functioneren van de Unie. Zij vormen het resultaat van het streven naar meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie en betreffen met name een viertal onderwerpen:

- Opheffing pijlerstructuur en stroomlijning besluitvormingsprocedures
- Verbetering besluitvaardigheid
- Codificatie grondrechten
- Versterking parlementaire democratie

Op elk van deze onderwerpen zal in het onderstaande kort worden ingegaan.

4.1 Opheffing pijlerstructuur en stroomlijning besluitvormingsprocedures

De pijlerstructuur van de Europese Unie wordt opgeheven. Uitgangspunt is dat alle activiteiten van de Europese Unie inclusief die welke betrekking hebben op een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en op de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken aan het regiem worden onderworpen dat thans alleen in de Economische Gemeenschap van kracht is. Uitgangspunt, want met name met betrekking tot eerstgenoemde activiteit gelden een aantal niet onbelangrijke uitzonderingen.

Het huidige Unierecht kent 14 typen besluiten, nog afgezien van allerlei besluiten die geen specifieke naam dragen,⁴ en telt niet minder dan zes groepen besluitvormingsprocedures met daaraan gekoppeld een grote verscheidenheid aan consultatieplichten.⁵ Met betrekking tot zowel rechtsinstrumenten als besluitvormingsprocedures streeft de ‘Grondwet’ dan ook naar vereenvoudiging en eenvormigheid. Opgemerkt is reeds dat de verdragsopstellers daarin niet ten volle geslaagd zijn, omdat op sommige beleidsterreinen, zoals met name het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid, op de hoofdregels uitzonderingen zijn gemaakt.

Van belang is wel te constateren dat dankzij de opheffing van de

⁴ Barents 2005, 332.

⁵ Barents 2005, 334-337.

pijlerstructuur en het streven naar vereenvoudiging en eenvormigheid met betrekking tot de zgn. ruimte van vrijheid, veiligheid en recht⁶ de positie van het Europees Parlement, de Commissie en het Hof van Justitie vergeleken bij de thans bestaande situatie aanzienlijk is versterkt. Het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie en de thans nog onder de derde pijler vallende politieke en justitiële samenwerking in strafzaken zijn in het kader van deze ruimte samengebracht.

4.2. Verbetering Besluitvaardigheid

4.2.1. Besluitregels

Voldoen aan het vereiste van eenstemmigheid in een Raad van Ministers die 25, straks 27, leden telt is een moeizame en tijdrovende zaak. Handhaving van die eis draagt niet bij tot de besluitvaardigheid van die instelling. Daarom breidt de ‘Grondwet’ het aantal gevallen aanzienlijk uit waarin de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten is. Het vervallen van het vereiste van unanimiteit betekent overigens niet, zoals wel eens wordt gedacht, dat stemmen in de Raad schering en inslag wordt. De meeste besluiten plegen immers met consensus tot stand te komen, d.w.z. zonder dat het besluit in stemming behoeft te worden gebracht. Het enkele bestaan van de mogelijkheid overstemd te kunnen worden, bevordert echter de bereidheid overeenstemming te zoeken en niet vertrouwend op een veto achterover te gaan leunen.

Het vereiste van eenstemmigheid geldt nu alleen nog voor een serie Raadsbesluiten over door lidstaten politiek zeer gevoelig geachte onderwerpen. Daartoe behoren o.a. kwesties zoals sociale zekerheid, directe belastingen, vaststelling van meerjarige financiële plafonds voor de uitgaven alsmede aanwijzing van de financiële middelen van de Unie, en voorts de

⁶ Deel III, titel III, hoofdstuk IV.

oprichting van een Europees Openbaar Ministerie.⁷ Ook voor besluiten over een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid geldt in het algemeen het vereiste van eenstemmigheid.⁸ Wel is voorzien in de bevoegdheid van de Europese Raad in dergelijke gevallen bij unaniem besluit het vereiste van eenstemmigheid op een bepaald gebied of in een bepaald geval te vervangen door dat van een gekwalificeerde meerderheid (de zgn. *passerelle*⁹).

Van groot belang is voorts de nieuwe¹⁰ stemregeling die het huidige stelsel verlaat waarbij de stemmen van de lidstaten worden gewogen.¹¹ Als gekwalificeerde meerderheid geldt een meerderheid van ten minste 55 procent van aantal lidstaten, met een minimum van 15 lidstaten, die tezamen ten minste 65% van de Uniebevolking vertegenwoordigen.¹² Dat betekent dus dat de zes naar bevolkingsomvang grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) voor een gekwalificeerde meerderheid dus altijd nog de steun van negen andere lidstaten nodig hebben. Voorts dient een blokkerende minderheid tenminste vier lidstaten te tellen. Daardoor wordt voorkomen dat het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië tezamen (elk 12%), dan wel Duitsland (17%) met twee van deze drie lidstaten de totstandkoming van een gekwalificeerde meerderheid kunnen verhinderen.

Als volgens de grondwetsbepalingen geen voorstel van de Commissie (of de Europese minister van buitenlandse zaken) aan een besluit van de Raad

⁷ Artikelen III-210.3, III-171, I-55.2, I-54.3 en III-274.1.

⁸ Artikel III-300.

⁹ Artikel IV-444.1 en 3. Als een nationaal parlement tegen een dergelijk initiatief van de Europese Raad bezwaar aantekent, gaat het niet door.

¹⁰ In plaats van regeling in het verdrag van Nice, die voorziet in een driedubbele meerderheid: 232 van de totaal 321 gewogen stemmen, een meerderheid van de lidstaten, vertegenwoordigend tenminste 62% van de Uniebevolking.

¹¹ Protocol nr. 34 voorziet dat deze regel met ingang van 1 november 2009 in werking treedt.

¹² Artikel I-25.

ten grondslag behoeft te liggen dient ten minste 72% van het aantal lidstaten (d.w.z. 18 op de 25), die tezamen ten minste 65% van de Uniebevolking vertegenwoordigen, hun stem aan het besluit te geven. In dat geval ontbreekt immers de garantie die aan minderheden in de Raad wordt geboden door het voorschrift dat deze instelling alleen op voorstel van de Commissie, die immers het algemene belang van de Unie behartigt, kan besluiten en bovendien van dat voorstel alleen met eenstemmigheid kan afwijken.

4.2.2. Voorzitterschap Europese Raad¹³

De Europese Raad, die is samengesteld uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten alsmede de voorzitter van de Commissie, veelal vergaderend in aanwezigheid van hun ministers van buitenlandse zaken, komt ieder kwartaal bijeen en heeft tot taak impulsen te geven aan de ontwikkeling van de Unie en algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten te bepalen. Hij besluit met consensus tenzij de ‘Grondwet’ anders bepaalt. De Raad is van een college dat na afloop van officiële bijeenkomsten nog rond de haard met een glas cognac in de hand na kon praten, uitgegroeid tot een gezelschap van meer dan 50 personen waarin gelet op het aantal sprekers de monoloog vaak de dialoog verdringt.

Nieuw is dat het voorzitterschap niet meer om de 6 maanden zal wisselen, maar dat de Europese Raad, met gekwalificeerde meerderheid, voor een periode van 2½ jaar – die éénmaal kan worden verlengd – een voorzitter aanwijst die geen nationaal mandaat mag bekleden. De hoop bestaat dat zo’n voorzitter, in samenwerking met de voorzitter van de Commissie, de continuïteit in het werk van de Europese Raad kan bevorderen en de vereiste tijd kan besteden aan het vooroverleg met de 25 hoofdsteden ter voorbereiding van de kwartaalbijeenkomsten. Zijn taak is overigens beperkt tot het voorzitterschap in strikte zin en tot externe representatie, omdat vooral

¹³ Artikel I-22.

de kleinere landen vreesden dat een te machtige president de Commissie en zijn voorzitter al te zeer in de schaduw zou stellen.

4.2.3. Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie ¹⁴

De verantwoordelijkheid voor de externe betrekkingen van de Unie ligt thans deels bij de instellingen van de Europese Gemeenschap, deels bij de Raad in het kader van het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in de tweede pijler. Een dergelijke spreiding van verantwoordelijkheden doet af aan de noodzakelijke coherentie van het optreden van de Unie.

De ‘Grondwet’ maakt aan deze situatie een einde. Eén persoon, door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid en met instemming van de voorzitter van de Commissie benoemd, bekleedt de functie van ‘Minister van Buitenlandse Zaken’ van de Unie. Deze krijgt een dubbele taak (‘double hatting’) op het gebied van de externe betrekkingen, hetgeen hem in staat stelt toe te zien op de samenhang van het optreden van de Unie op dit gebied. Hij zit de Raad van ministers voor buitenlandse zaken voor en vervult op het terrein van het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid de taak waarmee momenteel de ‘Hoge Vertegenwoordiger’, Javier Solana, is belast. Tevens is hij vice-voorzitter van de Commissie en is hij in deze laatste functie verantwoordelijk voor de buitenlandse handelspolitiek, het beleid met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking, associatie-akkoorden en noodhulp.

4.2.4. Beperking van het aantal leden van de Commissie¹⁵

Over de samenstelling van de Commissie, momenteel één commissaris per

¹⁴ Artikel I-28. Hij wordt ondersteund door een Dienst voor extern optreden, zie artikel III-296.3.

¹⁵ Artikel I-26.

lidstaat, in een uitgebreide Unie bestond veel onenigheid. Sommigen meenden dat zonder een beperking van het aantal leden de slagvaardigheid van de Commissie en de samenhang in haar beleid ernstig in het gedrang zouden komen. Een dergelijke beperking zou ook mogelijk zijn, omdat de leden van de Commissie geen regeringsvertegenwoordigers zijn maar onafhankelijke personen die de plicht hebben niet hun nationale belang te behartigen maar dat van de Unie als geheel. Anderen daarentegen meenden dat dit laatste niet wegneemt dat alleen een Commissie waarin alle nationaliteiten met elk een Commissaris vertegenwoordigd zijn, op het voor haar taakvervulling en gezag nodige vertrouwen van regeringen en burgers zou kunnen rekenen. Uiteindelijk werd besloten te bepalen dat het aantal commissarissen met ingang van 2014 niet meer gelijk zal zijn aan het aantal lidstaten, maar tot 18 zou worden gereduceerd. Iedere lidstaat krijgt dan bij toerbeurt en op basis van gelijkheid een commissaris, hetgeen, uitgaande van 27 lidstaten in dat jaar, voor elke lidstaat neerkomt op eens in de vijftien jaar vijf jaar lang geen Commissaris van de eigen nationaliteit. De grote lidstaten, die al bij het verdrag van Nice het voorrecht op een tweede commissaris van hun nationaliteit hebben opgegeven, bekleden ook in dit systeem geen geprivilegieerde positie. Zij rouleren gewoon mee.

4.3 Codificatie grondrechten¹⁶

Momenteel pleegt het Hof van Justitie erop toe te zien dat de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers bij de toepassing van het Unierecht worden gerespecteerd op een wijze die gelijkwaardig is met die welke het nationale recht van de lidstaten in samenhang met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens biedt. Welke die rechten en vrijheden zijn en wat zij inhouden, is niet in het geschreven Unierecht vastgelegd, maar alleen uit de jurisprudentie van het Hof af te leiden.

¹⁶ Deel II van het verdrag.

De incorporatie van het Handvest van de grondrechten van de Unie dat in december 2000 in Nice plechtig, maar in een niet juridisch bindende vorm door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie was geproclameerd, betekent een fundamentele verbetering van de grondrechtenbescherming in Unie. Verdragsrecht vervangt immers het ongeschreven jurisprudentierecht. Dat biedt grotere rechtszekerheid en verhoogt voor Europese burgers de zichtbaarheid en toegankelijkheid van de rechten die in hun belang bij de toepassing van het Unierecht door de instellingen van de Unie en de lidstaten in acht moeten worden genomen. Vermelding verdient voorts dat het Handvest meer is dan een opsomming van de klassieke grondrechten. Het bevat ook de door het Hof als fundamenteel beschouwde rechten met betrekking tot het vrije verkeer binnen de Unie, evenals andere economische en sociale grondrechten en beginselen. Het loopt op vele nationale grondwetten vooruit door de opnemings van normen inzake ontwikkelingen op biotechnologisch terrein.

4.4. Versterking parlementaire democratie

4.4.1. Uitbreiding bevoegdheden van het Europees Parlement

De ‘Grondwet’ versterkt de positie van het Europees Parlement vooral door de bij het verdrag van Maastricht ingevoerde ‘medebeslissingsprocedure’, waarbij het Parlement naast de Raad als medewetgever optreedt, als ‘gewone wetgevingsprocedure’ aan te merken die in beginsel van toepassing op is alle wetgevende handelingen Unie.¹⁷ Dat heeft tot gevolg dat deze procedure wordt ingevoerd op zevenentwintig terreinen van het huidige Uniebeleid¹⁸ waarop nu deze medezeggenschap ontbreekt. Daarmee wordt zij toepasselijk op nu nog vrijwel aan alle parlementaire invloed onttrokken terreinen als de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, de handelspolitiek en het beleid met

¹⁷ Artikel III-396.

¹⁸ Sauron 2004, 67.

betrekking tot immigratie, asiel, bestrijding zware grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.¹⁹ Bovendien kan de Europese Raad bij unaniem besluit de minder vergaande ‘bijzondere wetgevingsprocedure’ vervangen door de ‘gewone wetgevingsprocedure’ (de zgn. *passerelle*).²⁰

Een grote stap vooruit is ook dat de ‘Grondwet’ het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven schrapt en daarmee de medezeggenschap van het Europees Parlement tot de gehele Uniebegroting uitbreidt.²¹ Belangrijk is dat het Parlement voortaan op gelijke voet met de Raad kan beslissen over de landbouwuitgaven, die immers een zo groot deel vormen van de verplichte uitgaven waarover het Parlement thans niets te zeggen heeft.

4.4.2. Versterking betrokkenheid nationale parlementen

Twee protocollen²² bij de ‘Grondwet’ openen de mogelijkheid van een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij wetgevingsproces in de EU. Het eerste protocol versterkt in aanzienlijke mate het recht op informatie van de nationale parlementen dat een protocol bij het verdrag van Amsterdam mondjesmaat aan hen had toegekend. Zo ontvangen zij voortaan tegelijkertijd met de Raad en het Europees Parlement rechtstreeks, en niet via de regeringen, alle ontwerpen van wetgeving in de Unie en moeten behoudens spoedeisende gevallen zes weken verstrijken voordat deze ontwerpen bij de Raad mogen worden geagendeerd. Dat geeft hun de gelegenheid hun op- en aanmerkingen daarover tijdig aan de betrokken ministers kenbaar te maken.

Het tweede protocol geeft de (kamers) van de nationale parlementen het

¹⁹ Artikelen III-231, III-315, en Deel III, titel III, hoofdstuk IV.

²⁰ Artikel IV-444.2 en 3. Als een nationaal parlement tegen een dergelijk initiatief van de Europese Raad bezwaar aantekent, gaat het niet door.

²¹ Artikelen I-56 en III-404.

²² Protocollen nrs.1 en 2.

recht in een gemotiveerd en tot de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gericht advies bezwaar te maken tegen ontwerpen van wetgeving die naar hun mening niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel. Dat beginsel houdt in dat de Unie slechts optreedt ‘indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten [...] kunnen en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.’²³

Het gemotiveerde advies moet binnen zes weken na de datum van toezending van het wetgevingsontwerp worden ingediend. Als dergelijke adviezen ten minste eenderde²⁴ vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen in dit verband toekomen – elk parlement heeft, ongeacht of het al of niet twee kamers kent, twee stemmen – moet het ontwerp door de initiatiefnemer, meestal de Commissie, in heroverweging worden genomen.

De bovenvermelde regeling²⁵ kan er uiteraard er niet toe strekken de nationale parlementen tot medewetgever in de Unie te promoveren, maar het stelt hen wel in staat op het wetgevingsproces desgewenst via de aan hen verantwoordelijke regeringen en, als het subsidiariteitsbeginsel in het geding is, ook rechtstreeks door middel van gemotiveerde adviezen invloed uit te oefenen. Een grotere mate van betrokkenheid van nationale parlementen bij dit proces kan niet alleen mogelijke wrijvingen tussen nationale wetgevers en de Uniewetgever voorkomen, maar versterkt ook het democratische draagvlak van de Unie.

²³ Artikel I-11.3.

²⁴ Bij onderwerpen die de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (Deel III, titel III, hoofdstuk IV; zie hierboven noot 6) betreffen, geldt als drempel $\frac{1}{4}$ van het aantal stemmen.

²⁵ Onbesproken blijven hier een reeks andere bepalingen die een grotere betrokkenheid van nationale parlementen beogen, zoals de artikelen I-58.2, III-259-261, III-267, III-273 en IV-443.

4.5. Slotopmerking

De hier besproken veranderingen beogen alle de versterking van de democratie, de transparantie en de efficiëntie van de Unie. Over de mate waarin zij dat effect zullen hebben, kan men van mening verschillen, maar dat een opknapbeurt met dit oogmerk noodzakelijk is, staat als een paal boven water. De Europese Unie dreigt anders zijn relevantie te verliezen voor een redelijke oplossing van de problemen waarmee de deelnemende Europese landen de komende jaren op velerlei terrein te kampen zullen hebben. Zonder de inschakeling en de gedrevenheid van de Conventie zou een Intergouvernementele Conferentie ter herziening van de verdragen nooit de drastische hervormingen ter versterking van de democratie, de transparantie en de efficiëntie van de Unie hebben opgeleverd die nu ter tafel liggen.

Literatuur

- Barents, R. (2005), *Een Grondwet voor Europa, Achtergronden en commentaar* (Deventer: Kluwer).
- Norman, Peter (2003), *The Accidental Constitution: The story of the European Convention* (Brussels: EuroComment).
- Sauron, Jean-Luc (2004), *La Constitution européenne expliquée* (2^e ed. Paris: Gualiano).

published titles:

1. P.J.G. Kapteyn, *Over het Hoe en Waarom van een Europese 'Grondwet'* (May 2005)

