

**door Willem Bos, maart 2009**

De publieke discussie over het nieuwe Europese verdrag – dat in de plaats komt van de verworpen Europese grondwet – beperkte zich tot nu toe vooral tot twee vragen: in hoeverre komt het verdrag overeen met de grondwet en moet over het nieuwe verdrag weer een referendum gehouden worden? Nu de tekst van het verdrag formeel is aangenomen, is het tijd om ook naar de inhoud van het nieuwe verdrag te kijken.

Het nieuwe verdrag wordt aangeduid als ‘hervormingsverdrag’. Feitelijk gaat het om de wijziging cq. aanpassing van de twee belangrijkste Europese verdragen: het Verdrag voor de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht en de veranderingen die daarop zijn aangebracht in de Verdragen van Amsterdam en Nice) en het Verdrag tot Stichting van de Europese Gemeenschap (het oorspronkelijke Verdrag van Rome inclusief de latere veranderingen daarvan).

Het hele pakket telt honderden pagina’s en omvat 296 wijzigingen van de bestaande verdragen. Daarnaast zijn er 12 protocollen en 51 verklaringen en annexen, die allemaal deel uitmaken van de verdragen en dezelfde wettelijke status hebben als de verdragen zelf. In tegenstelling tot de grondwet is er dus niet sprake van één doorlopende tekst, maar van een zee aan toevoegingen op en veranderingen van bestaande verdragen.

Over dit geheel werd in juni van dit jaar op een Europese Top onder leiding van Angela Merkel overeenstemming bereikt. Daarna werden de afspraken definitief geformuleerd en die definitieve versie werd op 18 en 19 oktober in Portugal vastgesteld. Nu moet het verdrag nog door de 27 lidstaten van de EU worden geratificeerd. Het is de bedoeling dat dat hele proces vóór de verkiezing van het Europees Parlement in juni 2009 is voltooid.

Het is geen toeval dat er zo weinig tijd voor deze procedure is uitgetrokken. Op deze manier probeert men een breed publiek debat over het nieuwe verdrag te voorkomen. Het debat over de grondwet heeft immers laten zien waar dat toe leidt. Daarom is er nu voor gekozen de burgers er zo weinig mogelijk bij te betrekken. Geen opstelling van een nieuw verdrag door een breed samengestelde conventie, maar via geheime diplomatie in achterkamertjes, geen referenda maar zo snel mogelijk instemming door de nationale parlementen. Sommige analisten gaan zelfs zo ver om te stellen dat bewust gekozen is voor een onleesbaar verdrag, zodat de bevolking er ook met de beste wil van de wereld geen kennis van kan nemen.

### **De grondwet herschreven**

Als we het hele ‘hervormingsverdrag’ artikel voor artikel bekijken en vergelijken met de verworpen grondwet, dan blijkt dat het wijzigingsverdrag de hele grondwet overneemt en inpast in de bestaande verdragen.

De grondwet bestond uit drie delen. Deel I, waarin de waarden en doelen van de Europese Unie werden bepaald en de bevoegdheid van de verschillende organen werd vastgelegd, is helemaal terug te vinden in de nieuwe tekst. Zo vinden we daar weer de vaste voorzitter (gekozen voor tweeënhalf jaar met de mogelijkheid van één herverkiezing), het verminderen van het aantal Eurocommissarissen zodat niet ieder land meer een ‘eigen’ commissaris heeft, de aanstelling van een verantwoordelijke voor buitenlands beleid, de beperkte toename van terreinen waarop het Europees Parlement bevoegd is, enzovoorts.

De belangrijkste verandering hier is de terminologie. De verantwoordelijke voor het buitenlands beleid heet niet meer 'minister van Buitenlandse Zaken' maar 'hoge vertegenwoordiger', er is niet meer sprake van 'Europese wetten' maar van 'verordeningen' en de Europese symbolen zoals de vlag en de hymne worden niet meer genoemd (maar blijven wel gewoon bestaan).

Deel II van de grondwet bevatte het 'Handvest voor de grondrechten'. Hier is geen letter aan veranderd. Het enige verschil is dat het nu niet meer een integraal onderdeel van het verdrag is maar dat er nu in het verdrag naar wordt verwezen. Aan de juridische status doet dat niets af. Bij de grondwet zat het er dus middenin met een nietje vast, nu zit het er met een paperclip achteraan.

Ook Deel III van de grondwet, over de politiek en het functioneren van de Unie, is geheel in het nieuwe verdrag terug te vinden, evenals Deel IV dat de mogelijke lidmaatschappen en terugtrekkingen van de lidstaten regelt.

De hoofdauteur van de grondwet, de voorzitter van de Conventie die haar opstelde Giscard d'Estaing, vatte het zo samen: "de inhoud blijft nagenoeg hetzelfde, ze is slechts een beetje anders gepresenteerd" en "de rede hiervan is dat de nieuwe tekst niet teveel op het grondwettelijke verdrag moest lijken. De Europese regeringen zijn tot overeenstemming gekomen over deze oppervlakkige veranderingen aan de grondwet, opdat deze makkelijker door het volk geslikt zou worden".

### **Schijngestalten**

Al dat plak- en knipwerk was noodzakelijk door het Franse en Nederlandse nee tegen de grondwet. Daarom was het ook in ieders belang dat de Franse en Nederlandse regering iets mee naar huis zouden kunnen nemen dat ze aan het thuisfront als een inhoudelijke overwinning konden verkopen. Hoe klein en beperkt dan ook.

De Franse president Sarkozy had in zijn verkiezingscampagne gesteld dat hij voorstander was van een minigrondwet en dat daarover geen nieuwe referendum nodig was. Nu valt er over te discussiëren of het nieuwe verdrag wel of niet als een grondwet aangeduid kan worden, maar in omvang is het niets minder dan de grondwet, dus de term mini is zeker niet van toepassing. Om Sarkozy toch iets te gunnen werd een amendement van hem aangenomen waarin de "vrije en onvervalste concurrentie" uit de doelstelling van de Unie verdween. Het neoliberale karakter van de grondwet was een belangrijk punt in de Franse neecampagne. 'Sarkozy heeft de neoliberale kern eruit gehaald', was vervolgens de boodschap die in Frankrijk werd uitgedragen. Maar wie het nieuwe verdrag goed leest ziet in protocol 6 (dat precies dezelfde juridische status heeft als de rest van het verdrag): "de markt binnen de grenzen, zoals bepaald in artikel 3 van het verdrag voor de Europese Unie, bevat een systeem dat een onvervalste concurrentie garandeert". Niks verdwenen, gewoon andere plaats, beetje andere formulering, zelfde inhoud.

De Nederlandse regering benadrukte dat wij Nederlanders nee hadden gestemd omdat we vinden dat Europa weliswaar goed is, maar niet te veel macht moet krijgen. Daarom kwam zij terug met het verhaal dat met het nieuwe verdrag een rem gezet werd op de Europese bemoeizucht. De nationale parlementen zouden nu een rode kaart kunnen trekken.

In de grondwet was een procedure opgenomen die de gele kaart werd genoemd. Die hield in dat als een derde van de nationale parlementen binnen een bepaalde periode de Commissie zou melden dat zij van mening waren dat een bepaald voorstel niet onder de competentie van Europa valt, de Commissie dit zou

moeten heroverwegen.

De rode kaart waarmee de Nederlandse regering thuis kwam behelst dat aan de term heroverwegen 'of intrekken' is toegevoegd. Dat wil zeggen: de commissie kan een voorstel intrekken, maar hoeft dat niet. Na een discussie hierover op zijn weblog moest staatssecretaris Timmermans dan ook erkennen dat er niet van een 'rode' maar hooguit van een 'oranje' kaart sprake is. Daar komt bij dat het aantal parlementen dat nodig is voor een dergelijke procedure nu opgetrokken is van een derde tot de helft van alle nationale parlementen. Dus of we hier nu van een half ei of een lege dop moeten spreken is niet duidelijk.

### **Wel of niet een grondwet**

De regeringen van Nederland en Frankrijk (de landen waarin de grondwet in een referendum werd verworpen) hebben er natuurlijk alle belang bij om het nieuwe verdrag af te schilderen als iets anders dan de grondwet. Terwijl in de rest van Europa politici openlijk toegeven dat het gaat om de grondwet in een nieuw jasje (zie de citaten onderaan dit artikel), zoekt men in Nederland en Frankrijk naarstig naar de verschillen. Zoals we hier boven gezien hebben, zijn die als het om de inhoud gaat minimaal. Daarom wordt een laatste troef gespeeld: de inhoud van het verdrag is weliswaar vrijwel identiek aan de grondwet, maar het is nu geen grondwet. En dus, want daar draait het allemaal om, is een nieuw referendum niet noodzakelijk.

Zo schrijft de Raad van State in zijn advies dat de inhoudelijke verschillen tussen beide verdragen zeer beperkt zijn en dat zij "afzonderlijk bezien, strikt juridisch neerkomen op accentverleggingen en vormveranderingen en het schrappen van symbolen". Het verschil zit hem volgens de Raad in het grondwettelijke karakter.

De discussie over wel of niet grondwet is betrekkelijk curieus. Het Verdrag van 2004 heette officieel 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa'. Voor de term grondwet was gekozen omdat men zich in dit verdrag - in tegenstelling tot eerdere verdragen - niet beperkte tot het wijzigen en aanvullen van bestaande verdragen, maar het geheel in een samenhangende tekst presenteerde. De belangrijkste reden was dat men hoopte met de term grondwet en de opname daarin van het al langer bestaande 'Handvest van Grondrechten', de EU een grotere legitimiteit te geven. "Het grote verschil tussen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de eerdere wijzigingsverdragen, zoals die van Maastricht, Amsterdam en Nice, was echter niet zozeer inhoudelijk van aard, maar bestond veeleer uit de grondwettelijke symboliek die men erin wilde leggen met sterke nadruk op democratie en grondrechten, en daarmee op het Europese burgerschap," schrijft de Raad van State daarover. In andere woorden: "Een Grondwet is meer dan zomaar een wet of verdrag. Een grondwet vormt de uitdrukking van een belangrijke democratische verworvenheid. De erin vastgelegde grondrechten worden geassocieerd met het onvervreembare recht van burgers. Oftewel met volkssoevereiniteit. Die gouden glans van grondwettelijkheid probeert men nu ook van de Europese instellingen af te laten stralen." Dat schreven we daarover in 2004.

De vraag of er werkelijk van een grondwet sprake was, speelde in de hele discussie over het grondwettelijk verdrag een zeer beperkte rol. Voor zover die discussie werd gevoerd, waren de meningen van deskundigen verdeeld. Aan de ene kant waren er die vonden en vinden dat een grondwet een typisch attribuut van een staat is. Daarbinnen zijn dan weer twee varianten: degenen die stelden dat Europa geen staat is en dat dus de term grondwet niet van toepassing is, en degenen die beweerden dat omdat er van een grondwet sprake was dat dus wees op een naderende Europese superstaat.

Tegenover deze strikte stroming stonden de meer rekkelijken die ervan uitgingen dat 'grondwet' of 'constitutie' niet méér aanduidt dan dat er iets is opgericht en dat de regels voor het functioneren daarvan worden vastgelegd. In die visie was er al vanaf het Verdrag van Rome van 1957 sprake van een constitutie.

De Raad van State verwoordt dit standpunt als volgt: "Gedurende de laatste 50 jaar heeft zich binnen het Europese samenwerkingsverband een constitutionaliseringsproces voltrokken waarbij de uitoefening van taken door de instellingen van de Gemeenschap is onderworpen aan een aantal grondregels en beginselen. Deze regels en beginselen, die deels ook voor de Unie in zijn geheel zijn gaan gelden, vormen in materiële zin de constitutie van de EU."

Op zich is de discussie of er wel of niet sprake was van een grondwet alleen voor juridische fijnproevers van belang. Veel interessanter is het om te kijken hoe er politiek gebruik wordt gemaakt van de term. In 2004 werd de term grondwet gebruikt om het verdrag een hogere status te geven. Nu wordt uitgelegd dat het nieuwe verdrag geen grondwet is maar een 'gewoon' wijzigingsverdrag.

Dezelfde politici die tijdens de referendumcampagne betoogden dat het onzin was om te zeggen dat de grondwet een stap in de richting was van een Europese staat of een federatie (een standpunt waar ze wat mij betreft voor het grootste deel gelijk in hadden), beweren nu met evenveel aplomb dat het wijzigingsverdrag juist verschilt van de grondwet omdat het niet werkt in de richting van een Europese staat of federatie.

In werkelijkheid is het natuurlijk helemaal niet van belang of een nieuw verdrag nu wel of niet grondwet heet. Waar het om gaat is de inhoud die er mee wordt vastgelegd. En om de vraag of die inhoud wel of niet de steun heeft van de bevolking.

### **Wat voor Europa?**

Wat is nu het Europa dat ons met dit verdrag wordt geboden? We vatten een aantal belangrijke punten samen. Het is en blijft een neoliberal Europe waar de onbelemmerde marktwerking centraal staat. Het is en blijft een militaristisch Europa dat haar lidstaten verplicht hun militaire inspanningen te vergroten. Het is en blijft een Europa dat de band met de NAVO vastlegt, ondanks het feit dat een aantal van haar leden geen NAVO-lid zijn. Het is en blijft een ondemocratisch Europa waar de wetgevende, de uitvoerende en rechtsprekende macht niet gescheiden zijn. Het is en blijft een Europa van de regeringen waar de invloed van de burgers minimaal is. Het is en blijft een Europa met als doelstelling van het landbouwbeleid het verhogen van de productiviteit, waarbij noch het behoud van de werkgelegenheid in de landbouw noch de bescherming van het milieu wordt genoemd.

Het enige door de burgers rechtstreeks gekozen orgaan – het Europees Parlement – heeft over hele delen van de Europese politiek niets te zeggen en heeft niet het laatste woord over de Europese begroting. Het kan slechts met een tweederde meerderheid de uitvoerende macht (de Commissie) naar huis sturen en kan geen individuele commissarissen wegsturen. De Europese Raad is en blijft het enige orgaan dat over alle Europese wetten (pardon: regelingen) zeggingsmacht heeft.

Ook dit Europese verdrag is zonder enige inspraak van de bevolking in geheime onderhandelingen tot stand gekomen. Er is bewust voor gekozen om de bevolking er buiten te houden en zo veel mogelijk referenda te voorkomen.

In een discussie over Europa in Felix Meritus werd ik ooit door de gezaghebbende journalist en oud-correspondent van NRC Handelsblad in Brussel Ben van der Velden op de vingers getikt toen ik zei dat Europa 'ondemocratisch' is. Dat moest 'niet democratisch' zijn, want inderdaad kende Europa geen democratische structuur. Maar met de term ondemocratisch suggereerde ik dat er ook bewust tegen de wil van de burgers wordt in gegaan. Met dit nieuwe verdrag kunnen we niet anders dan concluderen dat Europa van 'niet democratisch' tot 'ondemocratisch' is geworden.

### **Wat zij ervan zeggen**

Valéry Giscard d'Estaing: "Ofschoon de Britten, de Fransen en de Nederlanders er op aangedrongen hebben om alle verwijzingen naar het woord grondwet te vermijden bevat het nieuwe verdrag alle sleutelementen van de grondwet."

Hans Gert Pöttering, voorzitter van het Europees Parlement: "Wij moeten alles doen om de essentie van dit hervormingsproject (de Europese grondwet) in stand te houden en vóór de volgende Europese verkiezingen, in juni 2009, te verwezenlijken. Het is niet erg het ontwerp aan een soort voorjaars schoonmaak te onderwerpen en van ballast te ontdoen. Ook de term 'grondwet' uit de titel is niet taboe als een bescheidener formulering de zaak kan dienen. Wat echter niet ter discussie staat, is de inhoudelijke kern, met inbegrip van de fundamentele waarden en de grondrechten, want deze vormen de grondslag voor verdere Europese eenmaking in de komende decennia."

José Luis Zapatero, premier van Spanje: "Wij hebben geen enkel belangrijk punt van de Grondwet laten vallen (....) Dit is zonder twijfel meer dan een gewoon verdrag. Het is een project met het karakter van een oprichting, een verdrag voor een nieuw Europa."

Angela Merkel, bondskanselier van Duitsland: "De inhoud van de grondwet is gehandhaafd, dat is een feit."

Karel De Gucht, Belgisch minister van Buitenlandse Zaken: "Het doel van het grondwettelijk verdrag was om leesbaarder te zijn. (...) Het doel van dit verdrag is om onleesbaar te zijn. (...) De grondwet bedoelde duidelijk te zijn, dit verdrag bedoelt onduidelijk te zijn. Dat is een succes."

Margot Wallström, Eurocommissaris: "Het is in essentie hetzelfde voorstel als de oude grondwet."

Anders Fogh Rasmussen, minister-president van Denemarken: "Het goede is dat alle symbolische elementen weg zijn en dat wat er werkelijk toe doet, de kern is gebleven."

Vaclav Klaus, president van Tsjechië: "Er zijn alleen maar cosmetische veranderingen aangebracht, de basistekst is hetzelfde."

Miguel Ángel Moratinos, minister van Buitenlandse Zaken van Spanje: "Ik geloof dat 98 procent van de inhoud van het grondwettelijk verdrag in het nieuwe verdrag staat. De verpakking is veranderd, maar niet de inhoud. "

Louis Michel, Eurocommissaris: "Het nieuwe verdrag behoudt dat wat essentieel was in de grondwet."



## Het Hervormingsverdrag: van een niet democratisch naar een ondemocratisch Europa | 6

Giuliano Amato, voormalig Italiaans minister-president: "Kijk, het is absoluut onleesbaar, een typisch Brussels verdrag, niets nieuws, niets voor een referendum."

Dit delen:

[Facebook](#)

[Twitter](#)