

Europa van de burgers

Bij de Intergouvernementele Conferentie moet de invalshoek zijn: wat betekent de Europese Unie voor de mensen en de samenleving die wij vertegenwoordigen. Waar wijst de toepassing van beginselen van subsidiariteit en doorzichtigheid uit dat de burgers betrokken zullen zijn bij de Europese politiek, en waar zal juist de nationale staat, of de regio, of de lokale gemeenschap het kader van politieke oordeels- en wilsvorming moeten zijn? Vanuit het perspectief van de burger en met deze beginselen voor de geest moet de institutionele structuur van de Unie worden beoordeeld.

Artikel N, tweede lid, van het Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie schrijft voor dat in 1996 een intergouvernementele conferentie bijeen moet worden geroepen om de herziening van het verdrag voor te bereiden. Het programma van deze conferentie vloeit enerzijds voort uit de 'onvoltooide' onderdelen van Maastricht, deels uit de praktische noodzaak de instituties van de Unie geschikt te maken voor de opnemings van nieuwe lidstaten, die het uiteindelijke aantal lidstaten op 20 à 28 zullen brengen. Doel van de conferentie is dus niet, nog eens te bekijken of er onderdelen van Maastricht zijn die men zou willen laten val-



*Prof. mr. E.M.H. Hirsch
Ballin*

len, maar waar - voortbouwend op Maastricht - de kwaliteit van de Europese samenwerking verbetering behoeft.

De gebruikelijke wijze van zien ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de Unie is ofwel die van het Europees-institutionele gezichtspunt, ofwel die van de nationale belangen. De onze zal een andere moeten zijn, namelijk die van mensen in de samenleving. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat deze mensen meer recht wordt gedaan met een benadering die de bestaande politieke collectiviteit van de nationale staat voorrang geeft boven samenwerking over de grenzen heen. Het omgekeerde staat evenmin bij voorbaat vast. Het is dan ook weinig

zinnig, in een traditionele 'federalistische Europese gezindheid' zonder meer aan te nemen dat het in het belang van de mensen is, Europa meer bevoegdheden te geven.

Wij gaan dus uit van de mensen in onze samenleving, hun leefwijze en hun maatschappelijke verbanden, en van de mensen in de samenlevingen om ons heen, zowel die welke (reeds) tot de Unie behoren als daarbuiten. De grote vraagstukken waarmee wij worden geconfronteerd - veiligheid, werkgelegenheid, milieu, immigratie, geweld - zijn alle van een soort en kaliber dat de nationale schaal te buiten gaat. Daarmee staat vast dat Europese en ruimere internationale samenwerking nodig zijn, om de politiek aan haar doel te laten beantwoorden. De Europese samenwerking is in ons aller belang.

Europese politiek moet dus, om te kunnen slagen in haar missie, voortkomen uit idealen, net als de eigen Nederlandse politiek. Op die basis schatten wij eigen belangen en die van anderen naar waarde, want uiteraard gaat het ook in de Europese politiek erom welke belangen wel en welke belangen niet door de overheid beschermd moeten worden. Het inzicht dat integratie volgt op (voldoende) homogeniteit der waarden - de waarden van democratie en rechtsstaat - en belangen, moet ons dus leiden. Omgekeerd gaat het niet: Europese integratieprocessen die zich zouden losmaken van de overtuigingen die onder de mensen in Europa leven, zijn tot mislukken gedoemd. Mensen beleven hun idealen, behartigen hun belangen en zoeken hun partners in verschillende

kringen om hen heen, privé, in de lokale gemeenschap, de regio met haar kenmerkende tradities, het eigen vaderland, en ook - in toenemende mate - in de door een besef van Europese samengedragen Unie van volkeren en staten die de inzet vormt van deze conferentie.

Dat de in de afgelopen decennia voltrokken overgang van delen van de soevereiniteit naar de Europese Unie geen bedreiging hoeft te zijn, moet nog sterker tot het bewustzijn doordringen. Daarvoor is het nodig, de dienstbaarheid aan de burgers en hun leefsituatie meer dan tot nu toe in stijl en inhoud van de Europese samenwerking tot uitdrukking te brengen. De intergouvernementele conferentie zou moeten

besluiten tot toetreding tot het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daarnaast zou bij het - reeds om redenen van tekstuele toegankelijkheid gewenste - integreren en herschrijven van de verdragen ook de gerichtheid op de burgers van Europa tot uitdrukking moeten komen. Dat is niet alleen

een kwestie van redactie, maar ook van inhoud. Fundamentele waarden, waaronder het principe van gelijke behandeling en het discriminatieverbod, dienen als grondslagen van de Unie voorop te worden gesteld.

De burgers van Europa

Onze vraag is dus: wat betekent de Europese Unie voor de mensen en de samenleving die wij vertegenwoordigen? Wij kunnen er niet omheen dat er

**Europese
integratieprocessen
die zich losmaken
van overtuigingen
die onder de
mensen in Europa
leven, zijn tot
mislukken gedoemd.**

een aantal aspecten is, waar men 'last' van heeft: de kosten, zeker wanneer aan het licht komt dat een vrij aanzienlijk deel van de begroting frauduleus wegvloeit; de regeldruk, zeker wanneer deze regels in hun gedetailleerdheid geen begrijpelijke functie vervullen; de administratieve rompslomp, zeker nu het aantal steeds groeit, en het aantal vertalingen exponentieel; de vergemakkelijking van grensoverschrijding, zeker nu daarvan misbruik wordt gemaakt in het criminele verkeer en ten behoeve van oneigenlijke asielverzoeken. Maar dit alles mag niet aan het zicht onttrekken, waarom Europese samenwerking ook de komende jaren onmiskenbaar een belang blijft van de mensen in ons land en onze partner-staten, en zelfs meer dan een gemeenschappelijk belang, namelijk een project dat ertoe kan en moet bijdragen, onze christen-democratische politieke idealen te verwerklijken.

Die christen-democratische politieke idealen gaan uit van de mensen en hun betrokkenheid bij het leven van anderen. Daarom staat in ons politieke denken niet de overheid, maar de samenleving centraal. Burgerschap betekent voor ons niet slechts het opkomen voor eigen rechten en belangen, maar het samen gestalte geven aan de sociale, culturele, politieke en economische vormen van samenwerking van mensen. Uitgaande van de mensen in de Europese samenleving(en) moeten wij dan ook burgerschap, taken van de Unie en democratische controle als centrale vraagstukken aan de orde stellen vooraleer we aan de institutionele structuur toe zijn.

Dit is ook daarom de juiste volgorde, omdat anders de verleiding zou kunnen opkomen de tekorten in de Europese besluitvorming te 'verhelpen' via een

versterking van de positie van grote lidstaten, ten koste van andere lidstaten en hun burgers. De enige juiste invalshoek is die van de Europese burgers, wier invloed op voet van gelijkheid moet worden versterkt. Het is ook daarom de juiste volgorde omdat wij, uitgaande van de burgers geen doorslaggevende betekenissen mogen toekennen aan moeilijkheden in de institutionele structuur bij de verbreding van de Europese samenwerking. Voorop staat dat onze verbondenheid met andere mensen niet eindigt waar door de wisselvalligheden van de geschiedenis de huidige grenzen van Europese samenwerking zijn getrokken. Van ons en onze politici mag een actieve bijdrage worden gevraagd aan het overwinnen van institutionele en praktische problemen bij de toetreding van landen in Midden- en Oost-Europa wanneer hun burgers daaraan toe zijn.

De zeggenschap van de Europese burgers

Sinds 'Maastricht' zegt het EG-Verdrag dat er een Europees burgerschap bestaat. Europese burgers zijn degenen die de nationaliteit van een der lidstaten bezitten (dus ook Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders; zie artikel 8a). Aan hen komt het recht toe, vrij door het gebied van de Unie te reizen, het lokaal kiesrecht uit te oefenen en petitie's in te dienen (artikelen 8a, 8b en 8d, alsmede artikel 138d). Het Verdrag voorziet, mede voor hen, in de instelling van een ombudsman.

Toch hinkt dit zogeheten Europese burgerschap. Sinds twee eeuwen wordt als kenmerk van burgerschap gezien, dat men mee vorm en inhoud geeft aan het politieke leven. De volledige rechtssubjectiviteit van de 'burger' om-

vat niet alleen de mogelijkheid om deel te nemen aan handel en burgerlijk rechtsverkeer, maar ook die om mee te beslissen over de inrichting van de samenleving. Aan het nu ingestelde grensoverschrijdende burgerschap mankeert een wezenlijk kenmerk van staatsburgerschap, namelijk het recht mee te beslissen over de aangelegenheden van de staat. Hoewel het Europees Parlement gaandeweg meer controlemogelijkheden heeft verkregen, moet helaas met het oordeel van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* van 12 oktober 1993 worden ingestemd dat dit vertegenwoordigend lichaam nog geen echt, volledig bevoegd Europees Parlement vormt. Een van de wezenlijke gebreken is dat de Europese Commissie en haar leden, wanneer de Commissie als college met instemming van het Europese Parlement is benoemd, niet afhankelijk is van het vertrouwen van het Parlement om in functie te blijven.

In overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit (artikel B Unieverdrag en artikel 3 B EG-Verdrag) en doorzichtigheid van het bestuur bepleiten wij - naast een binding van het functioneren van de leden van de Commissie aan het vertrouwen van het Parlement - een systematische aanpak van alle tekorten in de betrokkenheid van de Europese burgers bij de beslissingen die voor hen worden genomen. Daarbij zijn wij ons bewust van de gebruikelijke tegenargumenten. Zo wordt er keer op keer op gewezen dat de betrokkenheid van vele regeringen en diensten bij een Europees onderwerp zich niet ver-

draagt met openbaarheid en democratische controle.

Als het gaat om een onderwerp dat terecht op Europees niveau wordt beslist, is dat in onze opvatting echter geen negatief teken voor een grotere betrokkenheid van de burgers in de vorm van

**De enige juiste
invalshoek is die
van de Europese
burgers, wier
invloed op voet van
gelijkheid moet
worden versterkt.**

openbaarheid en democratische controle, maar wijst dit eerder op een te grote rol van de afzonderlijke regeringen en diensten. Inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel betekent immers dat besluiten daar vallen waar zich ook de kring van de werkelijke betrokkenen manifesteert, niet 'hoger' noch 'lager'. Die betrokkenheid be-

hoort ook een politieke dimensie te hebben. Als een besluit (bij voorbeeld betreffende de actie in het vroegere Joegoslavië of inzake fraudebestrijding) werkelijk de Unie als geheel raakt, moet ook in die kring rekenschap worden gegeven van de motieven, door deze openbaar te maken en in het parlement van de Unie toetsbaar te maken. Gaat het daarentegen om een beoordeling die van land tot land verschillend moet kunnen uitvallen en dus ongeschikt blijven voor meerderheidsbesluitvorming, dan vereist het subsidiariteitsbeginsel dat afweging en verantwoording ook niet op een bovennationaal niveau worden gebracht. Terecht wijst De Europese Commissie in haar rapport van 12 mei 1995 over de werking van het Verdrag van Maastricht op twee hoofdpunten: de manco's in democratie en doorzichtigheid van de Unie, en die in efficiency en samenhang van het Uniebeleid inzake Economische en Monetaire Unie (EMU), sociaal beleid en Derde Pijler.

Naar ons oordeel zou de discussie aan helderheid winnen als meer acht wordt geslagen op de politieke dimensie van het subsidiariteitsbeginsel. Het is tegenstrijdig een onderwerp voor een bepaald niveau van besluitvorming te claimen en tegelijkertijd de democratische zeggenschapsrechten op dat gebied te willen bestrijden (en omgekeerd).

De pijlers van de Unie

Hiervan uitgaande willen wij de waarde van de opbouw van de Unie uit een aantal pijlers beoordelen, en onze voorstellen ontwikkelen. De Intergouvernementele Conferentie heeft immers de lastige taak, voor de democratische kwaliteit van het besluitvormingsproces in de Tweede en de Derde Pijler (het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, respectievelijk de samenwerking op het gebied van justitie en politie) verbeteringen voor te stellen. De verknochtheid - onder meer in het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk - aan nationale 'soevereiniteit' in deze zaken, maakt het waarschijnlijk dat een zonder meer in de Eerste, dus communautaire Pijler onderbrengen, wel op grote problemen zal stuiten. Maar het ontwikkelen van nieuwe werkwijze kan de dynamiek weer positief richten.

Onderwerpen voor communautaire besluitvorming

De kernvraag ten aanzien van de Tweede en de Derde Pijler is die of men daar inderdaad beleidstaken op Europees niveau ziet. Een bevestigend antwoord vereist een loskomen uit de verstikkende omhelzing van met elkaar tot het moment van volledige consensus voortonderhandelende nationale bureaucratieën, en dus een aantal institutionele veranderingen, ook op politiek niveau. Aan de Europese burger

moet dan kenbaar worden gemaakt dat democratische controle voortaan Europees is verankerd. Een ontkenkend antwoord laat alleen ruimte voor afstemming van beleid.

Naar ons oordeel zijn bepaalde facetten van het buitenlands en veiligheidsbeleid, en specifieke onderdelen van het beleid op het gebied van justitie en politie (met name immigratie, bestrijding van fraude tegen de financiële belangen van de Unie en bestrijding van internationaal georganiseerde criminaliteit) van dien aard dat het niveau van de afzonderlijke staten, gemeten naar de maatstaf van de subsidiariteit, er tekort schiet. Dat geldt echter zeker niet voor de beleidsterreinen van de Tweede en de Derde Pijler als geheel. Dat verklaart de weerstand van een aantal landen tegen communautarisering van deze pijlers: naar mate hun op nationaal niveau te behartigen belangen groter zijn, is de weerstand tegen communautarisering groter (en ook eerder te begrijpen). Voor de hieruit voortkomende spanning zal alleen een begin van een oplossing kunnen worden gevonden, door het subsidiariteitsbeginsel preciezer toe te passen: niet voor een breed beleidsterrein als geheel, maar voor een bepaalde taak.

Tegen deze achtergrond willen wij ook ingaan op de neiging die - nu de ontwikkeling van de rechten van het Europese Parlement steeds weer stagneert - opkomt, voor de Tweede en de Derde Pijler dan maar te bouwen op versterkte controle door de nationale parlementen. Daarbij stellen wij - nogmaals - voorop dat voor zover naar de maatstaven van de subsidiariteit hier inderdaad Europees beleid moet worden gevoerd - en dus meer aan de orde is dan coördinatie van nationaal beleid - verantwoording voor dat beleid aan het

Europese Parlement moet worden afgelegd. In het besef dat een volledige communautarisering van de buitenlandse politiek wenselijk noch mogelijk is, zou wel moeten worden getracht onderwerpen te selecteren waarvoor dat (naast de internationale handelspolitiek en de in artikel 130 U bedoelde aspecten van de ontwikkelingssamenwerking) aangewezen is. Daarbij denken wij aan de relaties met de staten in Midden- en Oost-Europa. Iets dergelijks geldt voor het justitieel en politieel beleid, waar enkele al eerder genoemde beleidsterreinen naar de maatstaf van de subsidiariteit aan communautarisering toe zijn, terwijl vele andere onderwerpen op nationaal niveau (respectievelijk in federale staten op deelstaatniveau) 'thuis' zijn.

Nu een zonder meer overbrengen van alle bevoegdheden in de Tweede en de Derde Pijler naar de communautaire structuur onaannemelijk is, zal optimaal gebruik moeten worden gemaakt van de *passerelles*, de loopbruggen, van artikel K9 in verband met artikel 100c. Hoogste prioriteit hebben daarbij de immigratie en de bestrijding van fraude tegen de belangen van de EG/EU. De vragen die worden opgeroepen door het moeizaam functioneren van de Tweede en de Derde Pijler moeten dus uiteenlopend worden beantwoord naar gelang het gaat om onderwerpen die gemeenschappelijk Europees beleid vragen, en onderwerpen waarbij het gaat om coördinatie van nationaal beleid. Voor de eerste bepleiten wij, zoals gezegd, via de *passerelles* en verdragswijziging de communautaire competentie met de bijbehorende controlestructuur uit te breiden. Voor de laatste blijft het echter van belang, aandacht te schenken aan de mogelijkheden van nationa-

le parlementaire controle, zonder de eisen van doelmatigheid in de Europese samenwerking uit het oog te verliezen. Daarom gaan wij er niet van uit dat de hele pijlerstructuur zal verdwijnen, en ontwikkelen wij naast het voorgaande ook onze gedachten over verbeteringen in het functioneren van de intergouvernementele pijlers.

Verbeteringen besluitvorming in Tweede en Derde Pijler

Bij de goedkeuring van de uitvoeringsovereenkomst van Schengen en het Verdrag van Maastricht behield het Nederlandse parlement zich het recht voor, intergouvernementele uitvoeringsbesluiten te toetsen vooraleer bindende kracht voor het Koninkrijk zou worden aanvaard. Deze *trouwaille* heeft het democratisch gat formeel gedicht, maar vertoont enkele opvallende tekortkomingen. Ten eerste geldt de regel niet voor alle besluiten in de intergouvernementele delen van 'Maastricht'. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen er buiten, terwijl daar toch ook - bijvoorbeeld inzake het vroegere Joegoslavië - onderwerpen aan de orde komen die het diplomatiek verkeer ver te boven gaan. De inpassing in de Europese besluitvormingsprocedures verloopt moeizaam, met name doordat in de tijdschema's en werkwijze met de rol van ons parlement geen rekening is gehouden. Het belangrijkste bezwaar is echter wel dat zo - bij ontstentenis van een door de burgers gelegitimeerde Europese parlementaire autoriteit - de democratische controle op het intergouvernementele Europese besluitvormingsproces verwordt tot een recht, nee te zeggen, terwijl toch in een volwaardige democratische controlestructuur een parlement ook zou moeten

kunnen uitspreken waarheen het het beleid dan wel wil richten.

Het geformaliseerde nationaal-parlementaire vetorecht is dus uit een oogpunt van democratische zeggenschapsrechten structureel eenzijdig, want alleen negatief en niet als positief democratisch recht tot meebeslissen inzetbaar. Het zou een teken van nationale zelfgenoegzaamheid zijn, genoeg te blijven nemen met die niet op een positief en een negatief been steunend, dus mank parlementair controleconcept. Europese actie is niet alleen iets dat afgeweerd moet worden, maar ook iets dat positief gewild en uitgewerkt moet worden, op elk terrein waar de nationale staat tekortschiet, dus zeker ook op die van immigratie en rechtshandhaving. Dat is een extra argument om - zoals wij hierboven hebben aanbevolen - voor bepaalde onderwerpen die overgang te maken naar communautaire besluitvorming. Waar dit echter niet geschiedt, zal de nationale parlementaire controle ten volle bewaard moeten blijven - wij wijzen daar dus meerderheidsbesluitvorming af - maar moet ze wel beter worden afgestemd op dat waar het politiek om draait.

De opheffing van het democratisch tekort in de Tweede en Derde Pijler moet dan ook worden ontwikkeld in samenspel met een oplossing van het probleem dat de huidige intergouvernementele besluitvorming steeds weer in impasses geraakt. Daartoe doen wij de volgende voorstellen:

a. Bij de Commissie zou, wellicht in samenwerking met het Raadssecretariaat, voor de betrokken beleids-terreinen een goed ingerichte functie van beleidsanalyse en -initiatief tot stand moeten komen.

b. In de Tweede Pijler moet optimaal gebruik worden gemaakt van de regeling in artikel J.3 sub 2 van het Unieverdrag. Dit betekent dat voor de bij consensus te nemen richtinggevende besluiten de nationale parlementaire controle van toepassing blijft. (Door een preciezere afbakening wat het eigenlijke besluit is, en wat met elkaar uitgewisselde opvattingen zijn, kan de parlementaire controle ook een helderder profiel krijgen dan bij de huidige nogal vrijblijvende discussies in een Algemeen Overleg over de agenda's en verslagen het geval is.)

c. Uitvoeringsbesluiten conform artikel J.2 sub 2 van het Unieverdrag moeten aan de verantwoordingsplichten van de communautaire structuur worden onderworpen.

d. In de Derde Pijler zou - min of meer parallel hieraan (en uiteraard behoudens de gevallen waarin de *passerelles* worden benut) - een nader onderscheid moeten worden gemaakt tussen besluiten die het beleidskader vaststellen, welke bij unanimitieit worden genomen, en meerderheidsbesluiten ter uitvoering conform artikel K.3, tweede lid.

e. Als de laatste vatbaar zijn voor verantwoording jegens het Europees Parlement en toetsing door de Europese rechter (die prejudicieel zijn harmoniserende functie kan vervullen) bewaren nationale parlementen hun normerende rol inzake de besluiten die het beleidskader vaststellen, en wordt de besluitvorming tegelijk zoveel mogelijk ontdaan van rigiditeiten.

De kern van deze gedachten is dus eigenlijk, de politiek weer te richten op vormgeving, positieve taken, en wel in een klassieke normerende rol.

Beleidsvaluatie

Wanneer het lukt, op deze manier meer dynamiek te geven aan het werk van samenwerking in de Tweede en Derde Pijler, zal dat goed zijn voor het vertrouwen van de burgers van de Unie. Daarvoor zijn echter ook concrete resultaten nodig in de fraudebestrijding en een selectieve taakvervulling, met name een beperking van de overdrachtsuitgaven.

Dat laatste is weliswaar geen thema voor de Inter-gouvernementele Conferentie, maar wel een voorwaarde voor haar welslagen, zeker in het vooruitzicht van nieuwe lidstaten ten behoeve waarvan het landbouw- en structuursubsidiebeleid met geen mogelijkheid kan worden voortgezet. Het subsidiariteitsbeginsel moet een reële functie krijgen. Een goed instrument daarvoor is een regelmatige beleids-evaluatie, waarna zo nodig tot beleidsbeëindiging of overdracht van taken kan worden besloten.

Inzake de fraudebestrijding missen wij in het huidige regeringsbeleid de bereidheid consequenties te trekken uit het besef dat het bestrijden van de omvangrijke frauduleuze benadeling van de Gemeenschap (en dus haar burgers) een voorwaarde zal zijn voor de verdere ontwikkeling van de Unie en de acceptatie van lasten ten behoeve van de Unie. De nadruk wordt in het huidige kabinetsbeleid steeds gelegd op de waarborgen voor de rechtspleging; uiteraard dienen die er te zijn, maar de Europese burger heeft daarnaast ook behoefte aan waarborgen dat de financiën van de Unie eerlijk en doelmatig

worden aangewend. Daaraan schort veel, ook blijkens het Rekenkamer-rapport over de structuurfondsen.

Sinds de standpuntbepaling van het vorige kabinet (bij brief van de toenmalige minister van Justitie van 19 maart 1992 is er heel wat gebeurd dat tot een verdere beleidsontwikkeling aanleiding geeft. Het nadien in werking getreden

Unieverdrag voegde aan het EG-verdrag een nieuw artikel 209a toe, dat de lidstaten verplicht 'Euro-fraude' op dezelfde manier te bestrijden als fraude tegen financiële belangen van de eigen staat. Letterlijke naleving van deze bepaling zal echter niet overal tot een bemoedigend resultaat leiden, en de Eurofraude slokt naar huidige schattingen 10 à 20 procent van het totale Europese budget op. Verder is in het juridische

denken de beoordeling van punitieve administratieve sancties positiever geworden. In die situatie kunnen en moeten nieuwe wegen worden ingeslagen, en reeds gebaande sneller worden afgelegd. Een communautaire competentie tot het vaststellen van richtlijnen op het gebied van artikel 209a zal nodig zijn om te verzekeren dat de sancties behalve gelijk aan de nationaal gebruikelijke ten overstaan van de grote financiële belangen van fraudeurs ook als sanctie voldoende indruk maken.

Vorbereiding opnemng nieuwe lidstaten

De hier ontwikkelde benadering - doorzichtigheid en controleerbaarheid van het besluitvormingsproces gaan

Het subsidiariteitsbeginsel krijgt een reële functie door regelmatige beleidsvaluatie waarna zo nodig tot beleidsbeëindiging of overdracht van taken kan worden besloten.

hand in hand - is ook van belang voor de beantwoording van de vraag, hoe de Unie nog meer lidstaten kan opnemen zonder eraan te gronde te gaan.

Inzake het proces van Europese wetgeving ligt de keuze bij harmonisatie in zekere zin voor de hand: die van de co-decisie van Raad, op voorstel van de Commissie, en Parlement (artikel 189B). Er resteren echter enkele lastige punten: de samenstelling van de Commissie, de stemprocedures in de Raad, het voorzitterschap van de Raad, en de vraag naar een Europa met meer snelheden.

Wat de samenstelling van de Commissie betreft: algemeen wordt gewezen op de onmogelijkheid voor 20 à 28 (of - als de grote landen twee commissarissen houden - nog meer!) commissarissen zinvolle taken te organiseren en de Commissie als geheel hanteerbaar. (Een belangrijk nevenaspect is het stoppen van de 'comitologie'.) Wij vermelden de verschillende suggesties die hiervoor in omloop zijn:

- De samenstelling van de Commissie wordt losgemaakt van een vaste verdeling naar nationaliteit. De voorzitter van de Commissie zoekt onder voorbehoud van goedkeuring door het Europees Parlement/Raad zijn commissarissen.
- De zetelverdeling van de Commissie geschiedt aan de hand van een soort 'kiesgroepen', waarbij de grote lidstaten ieder voor zich een kiesgroep vormen. (Bezwaar hiervan is de achterstelling van kleine lidstaten, waarvan de burgers zich niet langer 'vertegenwoordigd' voelen).
- Als een lidstaat geen Commissaris - met - portefeuille heeft, zendt hij een waarnemend en adviserend lid naar de Commissie. (Vergelijk de gevolmachtigde ministers van de

Nederlandse Antillen en Aruba in de Nederlandse Rijksministerraad.)

Geen van deze voorstellen zien wij als een echte verbetering, behoudens het eerste, waarvoor de tijd echter nog niet rijp lijkt te zijn. Dat voorstel veronderstelt immers dat de Europese Commissie als geheel een politieke status heeft die los staat van nationaal-politieke legitimaties. Zolang echter leden van de Commissie mede als representanten van een nationale gemeenschap worden ervaren, achten wij voorstellen waarbij Nederland geen band meer zal hebben met minstens een lid van de Commissie, onwenselijk. Nu reeds vinden - buiten het institutionele kader van de Unie - beleidsbepalende gesprekken plaats waaraan alleen leiders van de grootste lidstaten deelnemen, zoals de Frans-Duitse topontmoetingen. Wij zien de hechte Frans-Duitse samenwerking als op zichzelf positief voor de voortgang van het Europese integratieproces, maar daaraan is wel de voorwaarde verbonden dat hun beleidscoördinatie ruimte laat voor een volwaardige inbreng van andere lidstaten en dus geen voldongen feiten creëert. Situaties van feitelijke uitsluiting uit de Europese beleidsvorming zijn voor Nederland niet aanvaardbaar en zouden afbreuk doen aan de veelgeroemde communautaire verworvenheden. Dit zou een voor de verdere ontwikkeling van de Unie schadelijk gevoel van achterstelling in de kleinere lidstaten in de hand werken.

Hiermee sluiten wij de ogen niet voor de noodzaak die zich bij een verdere groei van de Unie kan aandienen om af te wijken van de tot nu toe gehanteerde formules, ten einde een excessieve omvang van de Commissie of het creëren van futiele portefeuilles te voorkomen.

Overwogen zou kunnen worden in dat geval het volledig lidmaatschap van de Commissie in elk geval te garanderen aan die lidstaten die het volledig (dus ook bij voorbeeld in de EMU en het sociale gedeelte) hebben aanvaard, terwijl uit kleine nieuwe lidstaten als Malta en Cyprus een vice-commissaris voor een bepaald beleidsterrein zou kunnen worden gerecruteerd.

De stemprocedures in de Raad (het 'kerkhof van de Commissie') bemoeilijken voortgang en kwaliteit. Het CDU/CSU-voorstel voor een dubbele meerderheid ('meerderheid van de lidstaten en meerderheid van de daarmee vertegenwoordigde bevolkingen') verdient serieuze overweging. Bovendien behoeft het voorzitterschap van de Raad heroverweging, zeker wanneer dit meer dan 15 roulerende personen omvat (per type raad). Een zinnige suggestie is die om het voorzitterschap bij een secretaris-generaal van de Unie te leggen.

Eenheid en verscheidenheid in deelneming aan Unie

Aan de vraag naar een Europa met meer snelheden zijn risico's van een blijvende tweespalt verbonden. Tot nu toe - behalve bij Schengen en bij het sociale chapter van Maastricht - zijn alleen verschillen in tempo geaccepteerd. Wij zouden daaraan in de kern van de zaak willen vasthouden. Daarnaast zou als voorwaarde moeten worden gesteld dat ook de bij dat onderwerp nog niet-deelnemende lidstaten inschakeling van het Europese Parlement en het Hof van Justitie accorderen. Wat wel kan (en gewenst is), is een kopgroep die initiatieven voor hechtere samenwerking neemt. Wanneer zich de situatie voordoet dat sommige lidstaten wel, en andere niet eraan toe zijn, deze in praktijk

te brengen, zou onder de genoemde voorwaarden kunnen worden geaccepteerd dat de eerstbedoelde staten alvast van start gaan, mits hetzij een termijn, hetzij een criterium wordt vastgesteld voor de verbreding van de samenwerking tot de andere staten.

Dit zal zeker ook moeten worden toegepast bij de verbreding van de Europese samenwerking tot staten in Midden- en Oost-Europa. Daarbij moet wel in het oog worden gehouden dat de uitzonderingen geen regel worden. Voor een vorm van samenwerking van het bijzondere gehalte als neergelegd in de Europese verdragen is een behoorlijke mate van gelijkgerichtheid nodig die verder gaat dan het aanvaarden van juridische bindingen. De Europese Unie leeft van haar verworteling in de samenlevingen van Europa; daarom draait deze bijdrage niet primair om de institutionele kwestie, maar om de betekenis van Europa voor haar burgers.

De Europese integratie is de afgelopen decennia in zekere mate vooruitgelopen op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees besef en een Europese politieke cultuur. Soms, zoals bleek bij discussies in het Verenigd Koninkrijk en enige referenda, was die afstand zelfs niet of nauwelijks te overbruggen, en daar waar de verlokkingen van Europa groot genoeg waren om vanuit een nieuw toetredend land de juridische verplichtingen te aanvaarden, bleek soms toch het gevoel van echte gelijkgerichtheid te gering. Achteraf vragen velen zich af of het wijs was, reeds tot toelating van Griekenland over te gaan. Bij de toetreding van nieuwe lidstaten zal dan ook naast de economische en legislatieve criteria van de 'witboeken' de vraag moeten worden

gesteld, of de betreffende samenlevingen inderdaad deel zullen gaan uitmaken van een gemeenschappelijke Europese politieke cultuur. Voor een aantal Middeneuropese staten, waar de scheiding van West-Europa steeds als een met geweld opgelegde onnatuurlijke situatie is ervaren (Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië), zal die vraag op redelijke termijn met ja kunnen worden beantwoord, al hoeft dat niet voor alle betrokken landen op hetzelfde moment het geval te zijn. Dat zal ook voor de Baltische staten kunnen gelden. De wereld van nog steeds nauw met het immense Russische rijk verbonden landen als Wit-Rusland, en de Oekraïne is echter een andere. Voor landen als Bulgarije en Roemenië moet de deur niet worden dichtgesmeten, maar realiteitszin dwingt tot het stellen van fundamentele vragen.

Voor ons is maatgevend dat de Europese samenwerking is begonnen en moet worden voortgezet als gezamenlijke Europese inspanning ter verzekering van recht, vrijheid, vrede en welvaart. Daardoor is de Europese Unie een belangrijke stabiliserende factor geworden. Taak voor deze tijd is het, die stabiliserende rol ook te vervullen jegens de van het communisme bevrijde samenlevingen om ons heen. Dat kan echter alleen als ook dat grotere Europa een Unie van en voor burgers is. Een voorbereiding op het lidmaatschap van Middeneuropese staten moet van twee kanten komen, ook namelijk van de kant van de huidige lidstaten die zich zullen moeten losmaken van (de huidige

ge omvang van) geldverslindende subsidiestelsels waarvan vaststaat dat ze in geval van toetreding van nieuwe leden helemaal onbetaalbaar worden.

In dit verband mag niet voorbij worden gegaan aan de betekenis van Turkije, dat als land van twee continenten een sleutelrol vervult. Naast de bekende economische en demografische factoren is het vooral de culturele bipolariteit van Turkije die zowel aan een

**Als er één land is
waarvan in de
komende jaren een
bijzondere vorm
van samenwerking,
tussen associatie en
lidmaatschap in, zou
moeten worden
overwogen, is het
Turkije.**

spoedige opneming als aan een afwijzing van de aanvraag van het lidmaatschap in de weg staat. Het is evident in het belang van Europa en Turkije de banden, onder meer door versterking van rechtsstaat en onderwijs, nauwer aan te halen. Als er één land is ten behoeve waarvan in de komende jaren een bijzondere vorm van samenwerking, als het ware tussen associatie en lidmaatschap in, zou moeten worden overwogen, is het

wel Turkije. Wie in de relatie tot Turkije uitsluitend let op negatieve tendensen, loopt het risico deze ongewild in de kaart te spelen. Juist bij oplopende spanningen met een 'fundamentalistische' tendens in moslimlanden, is het nodig de in Turkije tot op heden aanwezige Europese oriëntatie te ondersteunen.

Wanneer de verbreding van de Europese samenwerking consequent in verband wordt gezien met haar betekenis voor de burgers, is er reden om juist aan de samenwerking op het gebied van justitie en politie prioriteit te geven. Het volledig functioneren van een dienst als Europol mag niet worden op-

gehouden door landen waar nog eenzijdig nationaal over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt gedacht. Wat de nog niet bij de Unie aangesloten Europese nabuurlanden betreft - naast Middeneuropese landen gaat het daarbij ook bijvoorbeeld om Zwitserland - zal een associatie met de Derde Pijler van de Unie, inclusief Europol, mogelijk moeten worden gemaakt.

Tenslotte nog een signalering van drie winkeldochters van de Europese samenwerking, waar voortgang zo enigszins mogelijk nog voor de Intergouvernementele Conferentie zal moeten worden bewerkstelligd: het vrij personenverkeer, waarvoor het Schengensysteem van een deel der lidstaten weliswaar model kan staan, maar dat voor het Verenigd Koninkrijk voorspand onaanvaardbaar lijkt; de voltooiing van de binnenmarkt op fiscaal terrein; en de criteria bij de lastenverdeling tussen de lidstaten (solidariteit versus evenwicht met de baten van de samenwerking).

De teruggave van Europa aan de burgers

De strekking van deze bijdrage kan worden samengevat als een pleidooi, de blikrichting bij de verdere ontwikkeling van de Europese samenwerking te veranderen. De blik moet eerst en vooral worden gericht op de burgers en hun verbanden. Wat kan Europa voor hen betekenen? Waar wijst de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en doorzichtigheid uit dat de burgers betrokken zullen zijn bij Europese politiek, en waar zal juist de nationale staat, of de regio, of de lokale gemeenschap het kader van politieke oordeels- en wilsvorming moeten zijn? Die vragen

laten zich niet beantwoorden per beleidsterrein, maar slechts naar gelang het soort probleem dat aan de orde is. Vanuit het perspectief van de burger en met deze beginselen voor de geest moet de institutionele structuur van de Unie worden beoordeeld, niet omgekeerd.

Prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin is hoogleraar Internationaal recht aan de Katholieke Universiteit Brabant en Eerste Kamerlid voor het CDA.