



De EU-Grondwet is het niet

Auteur(s):

Harrie Verbon

*De auteur is hoogleraar openbare financin aan de Universiteit van Tilburg H.A.A.Verbon@uvt.nl***Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4455, pagina 99, 11 maart 2005

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

Op 1 juni mogen de Nederlanders zich per referendum uitspreken over de Grondwet van de Europese Unie. Van GroenLinks tot de VVD is er in de politiek een overweldigende steun voor ratificatie van deze Grondwet; alleen de SP, de groep-Wilders en de kleine christelijke partijen zijn tegen. De Grondwet moet wel een geweldig document zijn, dat vrijwel alle politieke tegenstellingen er door kunnen worden overbrugd.

Idealiter bevat de Europese Grondwet een aanwijzing waar Europa de komende eeuwen heen gaat, zoals de Amerikaanse Grondwet in de 18de eeuw de weg wees naar een federaal verband van verenigde staten. Voor de 25 lidstaten van de Europese Unie zou een federatie ook het aangewezen verband zijn als de lidstaten min of meer homogene preferenties hebben ten aanzien van de belangrijke beleidsterreinen. Binnen de EU is dat evident niet het geval. Zo hechten de West-Europese landen veel meer waarde aan sociale zekerheid dan Zuid-Europese landen. Ook is er bijvoorbeeld vrijwel geen enkele kans dat de lidstaten het ooit eens zullen worden over het landbouwbeleid.

Er bestaat in Europa natuurlijk al decennialang verschil van inzicht over de wenselijke inrichting van de EU en het zou een wonder zijn als deze verschillen in de Grondwet opeens verdwenen zouden zijn. Dus springt de EU-Grondwet heen en weer van een federaal uitgangspunt naar een meer confederaal uitgangspunt. Op veel beleidsterreinen krijgt de EU een grotere bevoegdheid, maar tegelijkertijd wordt er voorzien in procedures die de nationale parlementen de mogelijkheid geven ongunstige bugettaire gevolgen van Europees beleid te blokkeren.

De ervaring met het Stabiliteitspact zou Nederlandse politici op zijn minst sceptisch moeten maken over de betrouwbaarheid van afgesproken procedures in de EU. Zoals bekend werden de procedures van het pact in 2001 onevenredig zwaar toegepast op Ierland, terwijl enkele jaren later Duitsland en Frankrijk, door de druk die deze landen in de Raad van Ministers uitoefenden, werden ontzien. Alesina en Perotti zeggen hierover: *"Deze gebeurtenis heeft duidelijk gemaakt dat als grote landen al bereid zijn bevoegdheden af te staan aan de Europese Commissie, ze die bevoegdheden zullen terugnemen als het hen uitkomt, met legale of minder legale middelen."* In de Grondwet is de procedure ten aanzien van 'buitensporige tekorten' in lidstaten overigens vrijwel ongewijzigd gebleven. Nederland heeft nog wel een verklaring aan de desbetreffende Grondwetartikelen toegevoegd weten te krijgen waarin staat dat alle landen een gezond begrotingsbeleid dienen te voeren. Deze verklaring is echter nietszeggend en heeft geen juridische status (zie Jacobs, 2005). Uiteindelijk is de rol van de Europese Commissie niet vergroot, zoals Nederland had gewild, maar eerder verkleind. Dit betekent dat grote landen *de facto* nog steeds sanctiemaatregelen in de Raad van Ministers kunnen blokkeren, als hen dat goedgevalt.

Deel twee van de Grondwet gaat over de grondrechten in de EU. Hier hebben de federalisten op het eerste gezicht duidelijk het pleit gewonnen door uniforme rechten aan de lidstaten te willen opleggen. Naast voor de hand liggende grondrechten, zoals vrijheid van meningsuiting, geeft dit deel ook geheel anders geaarde rechten aan burgers. Zo wordt eenieder het recht op gratis toegang tot arbeidsbemiddeling gegeven en heeft de Europese burger recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg. Ouderen hebben recht op een waardig en zelfstandig leven en eenieder heeft recht op toegang tot een beroepsopleiding. Deze rechten, zo is de impliciete boodschap, kunnen de burgers in willekeurig welke lidstaat uitoefenen.

Het probleem dat aan deze rechten kleef, is dat ze soms zo ongespecificeerd zijn, dat ze onschuldig lijken, maar bij enig nadenken toch een aanzienlijk effect op overheidsbudgetten kunnen uitoefenen. Zoals Dennis Mueller laat zien, kunnen de rechten ook nog ingaan tegen de preferenties van de lidstaten. Zo maakt het verbod op verplichte arbeid (artikel 65 in de Grondwet) militaire dienstplicht onmogelijk. Het (omstreden) verbod op het dragen van hoofddoeken zou wel eens in strijd kunnen zijn met artikel 81 en 82 over discriminatie en religie. Curieus is dat de juridische kracht van deze rechten niet onomstotelijk vastligt. In een naschrift bij dit deel van de Grondwet wordt het toepassingsgebied namelijk beperkt in bewoordingen die alleen een jurist kan bevatten. Waarschijnlijk zal het uiteindelijk de Europese rechter zijn, die zal bepalen wat de grondrechten betekenen voor de Europese burger en vooral ook voor de overheden van de diverse lidstaten.

Zwalkend en verwarrend, dat zijn misschien wel de belangrijkste eigenschappen van de EU-Grondwet. Soms wordt in een Grondwetsartikel gesuggereerd dat een beleidsprobleem op Europees niveau wordt opgelost, maar dat wordt dan weer in andere artikelen ongedaan gemaakt. Soms worden oplossingen waarvan al bekend is dat ze niet werken, zoals die van het Stabiliteitspact, alleen maar nog meer onbruikbaar gemaakt.

Kortom, dit is niet zoals de Grondwet van de VS een geschrift waar de Europese burger tweehonderd jaar mee vooruit kan. De EU-Grondwet kan nog geen vijf jaar mee. Deze Grondwet is geen Grondwet.

Literatuur

Alberto, A. & Perotti, R. (2004) The European Union: a politically incorrect view. *Journal of Economic Perspectives*, 18, 27-48.

Jacobs, A. (2005) *The European Constitution (how it was created, what it will change)*. Te verschijnen in 2005. Tilburg: Wolf Legal Publishers.

Mueller, D. (2004) Rights and citizenship in the European Union. C.B. Blankart & D.C. Mueller (2004) *A constitution for the European Union*. CESifo seminar series, 61-84, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
