

Federalisme in de Europese Unie:

Een comparatieve vergelijking tussen het Verdrag van Lissabon en de grondwet van de Verenigde Staten

Sara de Lange, 3767124



Inhoudsopgave

1. Inleiding	blz. 4
2. Theorie	blz. 6
3. De grondwet van de Verenigde Staten van Amerika	blz. 7
3.1 De grondwet	blz. 8
3.2 Rechtspraak	blz. 9
3.3 Defensie	blz. 10
3.4 Handel en gezamenlijke markt	blz. 10
3.5 Federatie	blz. 11
4. De Europese Grondwet	blz. 12
4.1 Waarom een nieuwe Europese grondwet?	blz. 13
4.2 De Europese Conventie	blz. 13
4.3 De Intergouvernementele Conferentie (IGC)	blz. 15
5. Verdrag van Lissabon	blz. 16
5.1 Hoe is het Verdrag van Lissabon tot stand gekomen?	blz. 16
5.2 Wat zijn de verschillen met de Grondwet?	blz. 17
5.3 Het Verdrag	blz. 17
5.4 Rechtspraak	blz. 18
5.5 Defensie	blz. 19
5.6 Handel en gezamenlijke markt	blz. 20
6. Slot: federatie?	blz. 22
7. Literatuurlijst	blz. 25
8. Review Maja Neuteboom	blz. 27

1. Inleiding

Sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951 is er steeds meer sprake van samenwerking op het Europese continent. De samenwerking begon klein, met slechts zes landen, maar werd steeds groter. Zowel in het aantal landen dat meedoet als in het aantal terreinen waarop samengewerkt wordt is de Europese samenwerking flink gegroeid. In mei 2000 wilde de Duitse minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer, de samenwerking nog een stap verder brengen. In de zogenaamde Humboldt-rede stelde Fischer dat Europa richting een federatie moest gaan. Niet veel later, in december 2001, werd de Europese Conventie ingesteld door de Europese Raad, door middel van de Verklaring van Nice. De Europese Conventie kreeg de taak om een plan op te stellen waarin de Europese Unie democratischer, transparanter en slagvaardiger zou worden. Daarnaast moest de EU een sterker extern profiel krijgen. Valérie Giscard d'Estaing werd als voorzitter gekozen en hij nam de vrijheid om een grondwettelijk document, 'het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa' op te stellen. Dit document was volgens Giscard geïnspireerd door de Amerikaanse grondwet.¹

In juni 2004 werd de verdragstekst onder Iers voorzitterschap geaccepteerd door de Europese Gemeenschap. Het ratificeren van het Grondwettelijk Verdrag lukte echter niet. In 2005 stemden zowel Frankrijk als Nederland in een nationaal referendum tegen het verdrag. Het verdrag kwam in de ijskast te staan en pas in 2007 deed Duitsland een poging om een nieuw verdrag op te stellen. Inmiddels waren er in Frankrijk en in Nederland nieuwe regeringen aangetreden. In Frankrijk kwam president Nicolas Sarkozy aan de macht, een duidelijk voorstander van een nieuw verdrag. Hij had al aangekondigd dat hij geen referendum zou houden. In Nederland was een nieuw referendum nog niet van de baan, maar Nederland was gewillig indien een aantal eisen werd voldaan. De mogelijkheid van slagen was dus reëel en in 2007 sloot de Europese Raad het Verdrag van Lissabon. Deze keer werd het wel geratificeerd door de lidstaten.²

Het Verdrag van Lissabon vertoont veel overeenkomsten met 'het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa'. Er zijn echter ook verschillen aan te wijzen. Het belangrijkste verschil is dat het Verdrag van Lissabon geen grondwet is, maar slechts een wijzigingsverdrag. Het heeft hiermee dezelfde status als andere verdragen, zoals bijvoorbeeld het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam. Belangrijk is dat het Verdrag van Lissabon duidelijk vastlegt welke bevoegdheden de Europese Unie wel en niet heeft. Zo is er veel samenwerking op het gebied van klimaatverandering en criminaliteit, maar heeft de EU geen invloed op bijvoorbeeld woningbouwcorporaties en pensioenfondsen. Daarnaast is de werkwijze van de EU vereenvoudigd en democratischer geworden.³

De bevoegdheden van de Europese Unie zijn dus beter gedefinieerd. Er zijn wetenschappers die stellen dat deze herverdeling van de macht ertoe leidt dat de EU zich richting een federatie beweegt. Zo stelt sociaal wetenschapper Fredrik Jonsson: "As we have explored, the EU today, with the Lisbon treaty holds features that satisfy, if not all, many of the requirements of a federation."⁴ Jonsson voorspelt dat in de toekomst de EU wel eens 'a United States of

¹ Jan Rood e.a., *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon* (Den Haag 2008) 5-6.

² *Ibidem* 6-8.

³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Verdrag van Lissabon* (2008).

⁴ Fredrik Jonsson en Cecilia Synnerström, 'The Lisbon Treaty: EU In Transition - Towards a Federal Order?' (2010) 51.

Europe⁵ kan worden. Ook Gabriel Hazak, verbonden aan de universiteit van Tallinn op het gebied van Europese Studies, stelt dat de EU zich steeds meer richting een federatie begeeft. Hij denkt dat we de EU in de toekomst de “United National Democratic States of Europe” kunnen noemen.⁶

Niet iedereen is het eens met de stelling dat de Europese Unie een federatie is of überhaupt kan worden. In zijn artikel ‘Een visie op de toekomst’ vraagt politiek filosoof J. Livestro zich af of de EU nog wel een toekomst heeft. Livestro stelt dat het Europese integratieproces een einddoel nodig heeft om te overleven. Hierbij citeert hij de Belgische premier Verhofstadt tijdens een toespraak in Brugge op 21 september 2000: “Uiteindelijk valt het proces stil als er geen zicht is op het eindobjectief.”⁷ Zonder toekomstbeeld zou het integratieproces dus zomaar kunnen stoppen. Volgens Livestro zien velen een federatie als het uiteindelijke doel van de Unie. Livestro is het hier echter totaal niet mee eens, zo stelt hij:

Het kan wellicht geen kwaad nog eens vast te stellen dat het federalisme geen bruikbaar einddoel voor het Europees integratieproces vormt of zelfs kan vormen. Er is geen culturele, zelfs geen linguïstische eenheid waarop een dergelijke federatie zou kunnen berusten. Er is evenmin een Europees volksbewustzijn.⁸

Een federatie is voor Livestro ondenkbaar. Dit beargumenteert hij verder door uit te leggen dat er in de verschillende lidstaten van de Europese Unie ook geen politieke wil is om van een statenbond over te gaan naar een federale eenheidsstaat. Groot-Brittannië bijvoorbeeld, zou volgens Livestro, nooit bevoegdheden op buitenlands beleid willen overdragen. Frankrijk zou haar nucleaire wapens ook voor haarzelf willen houden. Daarnaast is ook voor kleine landen een federatie ongewenst omdat deze dan aan macht verliezen.⁹

Er zijn dus wetenschappers die stellen dat de Europese Unie nooit een federatie kan worden, maar er zijn ook wetenschappers die stellen dat de Europese Unie op weg is om een federatie te worden of het zelfs al is. In dit onderzoek zal ik proberen mij te positioneren binnen dit debat. Ik zal hierbij de EU vergelijken met de Verenigde Staten van Amerika, meer specifiek, zal ik de grondwet van de Verenigde Staten met het Verdrag van Lissabon vergelijken. De VS dient hierbij als voorbeeld omdat de VS een “uitzonderlijk succesvolle constitutie”¹⁰ heeft en niemand twijfelt aan het federale karakter van het land. De Verenigde Staten heeft onder de constitutie kunnen groeien van een land met 13 staten tot een land met 52 staten. Ook is de bevolking van 3 miljoen naar 318 miljoen gestegen. De Amerikaanse constitutie is dus flexibel genoeg om veranderingen aan te kunnen en is, op de burgeroorlog van 1861 tot 1865 na, nooit in gevaar geweest. Volgens hoogleraar rechtsfilosofie Andreas Kinneging is een vergelijking ook gepast omdat de Verenigde Staten en Europa een vergelijkbaar inwonersaantal, economie en cultuur hebben.¹¹

⁵ Johnsson, ‘The Lisbon Treaty’, 53.

⁶ Gabriel Hazak, ‘the European union—a federation or a confederation?’, *Baltic Journal of European Studies* Vol. 2, No. 1 (11) 43-64, 43.

⁷ J. Livestro, ‘Een visie op de toekomst’, in: Paul Cliteur (ed.), *Naar een Europese Grondwet*, (Den Haag 2004) 90.

⁸ *Ibidem* 90.

⁹ *Ibidem* 90,91.

¹⁰ Andreas Kinneging, ‘De Europese Grondwet, Het Staatsrecht en de Constitutionele Theorie. De Oorzaken van en Remedie voor ons gebrek aan Ideëen omtrent de Europese Grondwet’ in: Paul Cliteur (ed.), *Naar een Europese Grondwet*, (Den Haag 2004) 129-148, 131.

¹¹ *Ibidem* 131.

Als blijkt dat het Verdrag van Lissabon op de grondwet van de VS lijkt, kunnen we wellicht stellen dat de EU, net als de VS, een federatie is. Als er weinig of geen overeenkomsten zijn, moeten we misschien concluderen dat de EU nog lang geen federatie is. De onderzoeksvraag is dan ook: In welke opzichten lijkt het Verdrag van Lissabon van de Europese Unie op de grondwet van de Verenigde Staten van Amerika en kunnen we hiermee stellen dat de Europese Unie een federatie is?

In dit onderzoek zal ik mij vooral bezig houden met de beleidsterreinen rechtspraak, defensie en de handel en gezamenlijke markt. Allereerst zal ik een definitie opstellen van een federatie aan de hand van de theorie van William Riker en Daniel Ziblatt. Vervolgens zal ik naar de grondwet van Amerika kijken om een voorbeeld te hebben van een 'ideaaltype' federatie. Met deze informatie in het achterhoofd, zal vervolgens gekeken worden naar de Europese Grondwet, omdat dit de basis is voor het Verdrag van Lissabon. Daarna zal ik pas kijken naar het Verdrag van Lissabon zelf. Vragen die aan de orde komen zijn: hoe zijn de documenten tot stand gekomen en wat wordt er in de documenten geregeld? Vervolgens zal ik de twee documenten vergelijken en proberen een conclusie te trekken.

2. Theorie

Om te kunnen kijken naar het federalisme in Europa en de Verenigde Staten moeten we eerst vaststellen wat federalisme precies inhoudt. William Riker is een van de meest invloedrijke wetenschappers op het gebied van federalisme. Hij stelt dat een federatie een "political organisation [is] in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities in which it makes final decisions."¹² Dit lijkt een volledige definitie maar er zijn nog meer voorwaarden waar een federatie aan moet voldoen.

Daniel Ziblatt, hoogleraar aan de universiteit van Harvard op het gebied van overheid en Europese Studies, heeft in zijn artikel 'Rethinking the Origins of Federalism' ook een definitie opgesteld van federalisme. Allereerst heeft hij gekeken naar het werk van William Riker die stelt dat er twee voorwaarden zijn voor federalisme. Allereerst moet er een staat zijn die de behoefte heeft om zijn gebied uit te breiden ten gunste van een publiek goed. Voorbeelden van zo'n publiek goed zijn veiligheid en een gezamenlijke markt. Deze staat neemt dan het initiatief om een federatie op te zetten. De andere staten die zich bij de federatie willen voegen moeten bereid zijn om een deel van hun politieke macht op te geven ten gunste van de federatie. Dit is de tweede voorwaarde voor een federatie volgens Riker. In ruil voor macht krijgt de staat het publieke goed terug. Het publieke goed is dan de drijfveer achter de samenwerking. Samenwerking leidt echter niet automatisch tot een federatie. Een eenheidsstaat is ook een mogelijke uitkomst van samenwerking. Riker stelt dat wanneer beide staten militair gezien ongeveer even sterk zijn, de kans dat er een federatie wordt gevormd erg groot is. Is de macht van het ene land veel groter dan de macht van een ander land dan is een federatie minder aannemelijk. Het sterke land heeft dan meer verleiding om een eenheidsstaat op te zetten.¹³

¹² W. Riker, 'Federalism', in: Fred Greenstein (ed.), *Handbook of Political Science, Volume 5*, (Massachusetts 1975) 93-172, 101.

¹³ Daniel Ziblatt, 'Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory and Evidence from Nineteenth-Century Europe', *World Politics* Vol. 57 No. 1 (2004) 70-98, 74-75.

Verder in zijn artikel stelt Zibblatt dat deze definitie echter niet voldoet in het geval van Italië en Duitsland in de 19^e eeuw. Zo stelt Zibblatt een alternatieve theorie op die uitgaat van de dynamiek tussen een staat en de maatschappij. Zibblatt is het eens met de redenen die Riker opgeeft voor het opstellen van een federatie. Hij gaat echter tegen het idee van Riker in dat militaire macht bepalend is voor de staatvorm die gekozen wordt. Zibblatt stelt dat alle staten, dus ook federaties, ook kunnen worden gevormd door dwang en compromissen. Daarnaast stelt Zibblatt dat de mate van institutionalisering van een staat erg belangrijk is bij het vormen van federaties. Volgens Zibblatt is niet de macht van staten tegenover elkaar belangrijk voor het vormen van een federatie. Veel belangrijker is de macht van een staat tegenover zijn eigen samenleving. Hoe groter de mate van institutionalisering, hoe beter de centrale staat haar beslissingen kan implementeren binnen de staat. Wanneer de instituties van een land te zwak zijn, zal het namelijk worden opgenomen in een eenheidsstaat volgens Zibblatt. Sterke instituties zijn belangrijk in de onderhandelingen over een federatie. Daarnaast kunnen instituties ook het gemeenschappelijk goed bieden waar men naar op zoek is. Deze instituties zullen er tegelijk voor waken dat ze niet teveel macht kwijtraken. Zonder sterke instituties kan een federatie dus nooit geïmplementeerd worden volgens Zibblatt.¹⁴

In dit onderzoek zullen we uitgaan van de definitie van zowel Riker en Zibblatt zoals hiervoor beschreven. In een federatie wordt de macht verdeeld tussen een centrale en een aantal regionale regeringen, waarbij allebei de regeringen over ten minste één onderwerp finale beslissingen kunnen nemen. De drijfkracht achter een federatie is daarnaast de wil van een publiek goed. De implementatie kan slagen wanneer beide staten militair gezien ongeveer even sterk zijn óf als er sterke instituties zijn die in de beide staten een federatie willen vormen.

3. De grondwet van de Verenigde Staten van Amerika

Tegenwoordig kennen wij de Verenigde Staten als een van de beste voorbeelden van federalisme. Dat was echter niet altijd zo. Nadat Amerika door Columbus werd ontdekt was het lange tijd onderverdeeld in verschillende koloniën. De Britse koloniën kregen al snel het recht van 'home rule'. Op gebied van binnenlandse zaken hadden ze zelfbeslissingsrecht, waaronder ook het recht om de belastingen te regelen. Na de Franse en Indiaanse oorlog, die in Europa bekend staat als de zevenjarige oorlog, en door Groot-Brittannië gewonnen werd, bleek dat Groot-Brittannië door de hoge kosten van de oorlog een vrijwel lege staatskas had. Groot-Brittannië besloot dit geld deels te verhalen op de koloniën door verschillende belastingen in te voeren waaronder de 'Stamp Act' van 1765. De Amerikanen, die al lang gewend waren zelf de belastingen te innen, kwamen in opstand. Een van de bekendste voorbeelden hiervan is de Boston Tea Party, waar thee het water in werd gegooit.¹⁵

De Amerikaanse koloniën besloten zich samen tegen de Britten te verzetten en verenigden zich in 'the First Continental Congress' in 1774. Tegen de tijd dat 'the Second Continental Congress' bijeenkwam was er al een oorlog uitgebroken. Als antwoord hierop schreef het Second Continental Congress de 'Declaration of Independence' en een nieuwe grondwet, 'the Articles of Confederation'. Nadat de onafhankelijkheidsoorlog werd gewonnen bleek al snel dat het Continental Congress niet erg effectief was. Dit kwam voornamelijk door het

¹⁴ Zibblatt, 'Rethinking the Origins of Federalism', 76-79.

¹⁵ Samuel Kernell e.a., *The Logic of American Politics* (Washington 2012) 41-47.

vetorecht dat alle ex-koloniën hadden en door het gebrek aan een administratief apparaat. Tijdens een bijeenkomst in Philadelphia in de lente van 1787 werd dan ook besloten om een nieuwe grondwet op te stellen. Voornaamste reden hiervoor was zelfbehoud.¹⁶ In eerste instantie gingen de voormalige koloniën dus samenwerken om militair tegenwicht te kunnen bieden aan het machtige Groot-Brittannië. Na deze eerste geslaagde samenwerking, er was immers onafhankelijkheid, wilden de staten de samenwerking niet opgeven. In de preambule van de Amerikaanse grondwet staat omschreven wat the ‘founding fathers’ met deze grondwet, en dus de samenwerking, wilden bereiken:

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.¹⁷

De grondwet moest zorgen voor rechtvaardigheid, veiligheid, zowel binnen als buiten de grenzen, het algemene welzijn en vrijheid. De verschillende staten waren dus op zoek naar een aantal publieke goederen en besloten deze samen te verwezenlijken. Hierbij voldoet de Amerikaanse federatie dus aan de eerste voorwaarde van Riker. Om te kijken of ze ook aan de tweede voorwaarde, het opgeven van een deel van hun macht, voldoen, zal verder worden ingegaan op de grondwet en de bepalingen die hierin staan. Allereerst wordt kort gekeken naar de gehele grondwet en wat hier grofweg in staat. Daarna zal verder worden ingegaan op de rechtspraak, defensie, wat van belang is voor de veiligheid en vrijheid, en de handel en gezamenlijke markt, die zorgt voor het algemeen welzijn.

3.1 De grondwet

In Artikel 1 van de grondwet staat dat de wetgevende macht is toebedeeld aan het congres en hoe dit congres verdeeld is en te werk moet gaan. Na een praktische omschrijving van de verschillende organen worden de verschillende bevoegdheden verdeeld. In sectie 8 van dit artikel staan de bevoegdheden van het congres vermeld. Zo heeft het congres bijvoorbeeld de bevoegdheid om handel te drijven met het buitenland, tussen staten en met Indiaanse stammen. Belangrijk in deze sectie is vooral the ‘necessary and proper’ clause die stelt:

To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.¹⁸

Deze clausule die stelt dat het congres alle wetten mag maken die nodig zijn om haar bevoegdheden te bevestigen, heeft er in de 20ste eeuw voor gezorgd dat de wetgevende macht behoorlijk werd uitgebreid.¹⁹ In sectie 9 staat verder wat de nationale overheid en de staten niet mogen doen. Zo heeft iedereen het ‘Writ of Habeas Corpus’, het recht om voor de rechtbank te verschijnen als je wordt gearresteerd, tenzij er sprake is van een opstand of een inbreuk op de publieke veiligheid. In sectie 10 staat specifiek beschreven wat de staten niet mogen doen.²⁰

¹⁶ Kernell, *The Logic of American Politics*, 41-57.

¹⁷ Gouverneur Morris, *The Constitution of the United States* (Philadelphia 1787), preambule.

¹⁸ *Ibidem* article 1.

¹⁹ Kernell, *The Logic of American Politics*, 61.

²⁰ Gouverneur Morris, *The Constitution of the United States*, article 1.

In het tweede artikel van de grondwet staan de bevoegdheden van de uitvoerende macht, de president, beschreven. Zo is de president opperbevelhebber van het leger en de marine en heeft hij de bevoegdheid om verdragen te sluiten. In artikel drie wordt de rechterlijke macht beschreven. Opvallend is dat er in de grondwet niet staat dat de ‘Supreme Court’ het recht heeft om wetten aan de grondwet te toetsen. Dit is een recht dat John Marshall in zijn tijd als opperrechter zichzelf heeft toegeëigend. In de artikelen vier tot en met zeven staan wat overige bepalingen. Nadat de grondwet in 1788 werd geratificeerd werd ook de Bill of Rights in 1791 geratificeerd. De Bill of Rights zijn de eerste 10 amendementen aan de grondwet waarin de rechten van de inwoners van de Verenigde Staten worden omschreven. Zo is er het recht van vrijheid van religie en vrijheid van meningsuiting. Deze rechten werden pas later aan de grondwet toegevoegd om het proces van het maken van de grondwet te versnellen. James Madison beloofde de Bill of Rights later toe te voegen, omdat de grondwet anders niet op de steun van Massachusetts, Virginia en New York kon rekenen.²¹

3.2 Rechtspraak

Rechtspraak was een belangrijk onderwerp voor de Founding Fathers van de Amerikaanse grondwet. Vandaar dat hier ook wat dieper op zal worden ingegaan. De rechterlijke macht bestaat in Amerika uit de Supreme Court, het hooggerechtshof, en inferior courts, het lage gerechtshof. Rechters die in deze rechtbanken plaatsnemen, mogen blijven zitten zolang er sprake is van ‘good behaviour’.²² De Supreme Court is de enige rechtbank die expliciet in de grondwet is genoemd en daardoor haar bestaansrecht rechtstreeks van de grondwet zelf krijgt. Andere rechtbanken zijn later door het congres ingevoerd. Het congres heeft de bevoegdheid hiertoe in de grondwet verkregen. Dit komt omdat de opstellers van de grondwet het aanvankelijk niet met elkaar eens konden worden over hoe de rechterlijke macht eruit moest komen te zien.²³

Uiteindelijk is er voor gekozen om twee soorten rechtbanken onder de Supreme Court te organiseren. Als laagste rechtbank zijn dit de district courts, elke staat heeft er hier minimaal één van. Hier worden de meeste zaken in ondergebracht. Wanneer men in hoger beroep wil kan men naar de courts of appeal. Hiervoor is het land in dertien delen opgedeeld en voor elk geografisch gebied is er één court of appeal. Hierboven staat dan het final court of appeal, namelijk de Supreme Court. Hier mag men alleen in hoger beroep gaan als er sprake is van een belangrijk constitutioneel vraagstuk.²⁴ Daarnaast heeft de Supreme Court jurisdictie wanneer er ambassadeurs, ministers, consuls of een staat zelf in de zaak betrokken zijn. Bij alle andere zaken ligt de bevoegdheid bij de lagere rechtbanken.²⁵

Er zijn dus zowel federale rechtbanken, de courts of appeal en de Supreme Court, als rechtbanken per staat, de district courts. Deze district courts zijn ook belangrijk omdat staten zelf hun eigen wetten mogen opstellen. Wanneer iemand zich in een staat bevindt moet deze persoon zich niet alleen aan de federale wetten houden, maar ook aan de wetten die in die staat gelden. In de grondwet staat alleen wat staten niet mogen, maar in het tiende amendement van de grondwet staat dat “the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.²⁶ De staten hebben dus wel degelijk de macht om ook wetten te maken. Hier zien we

²¹ Kernell, *The Logic of American Politics*, 104-199.

²² Gouverneur Morris, *The Constitution of the United States*, article 3, section 1.

²³ *Ibidem* article 1, section 8.

²⁴ Kernell, *The Logic of American Politics*, 414-415.

²⁵ Gouverneur Morris, *The Constitution of the United States*, article 3, section 2.

²⁶ *Ibidem* 10th amendment.

het federale element van de Verenigde Staten dus ook duidelijk terug komen. Wel is geregeld dat de grondwet boven deze ‘plaatselijke’ wetten staat in artikel 6 van de grondwet:

This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.²⁷

Rechters moeten zich dus in eerste instantie aan de grondwet houden, daarna pas moeten ze zich aan de wetgeving van de staat houden.

3.3 Defensie

Naast rechtspraak was ook defensie en vrijheid belangrijk voor de verschillende staten. Zo garandeert de Verenigde Staten de vrijheid van al haar staten en belooft ze de staten te beschermen tegen een eventuele invasie van buitenaf en tegen binnenlands geweld.²⁸ Als er een nieuwe staat wil toetreden tot de federatie kan dat dan ook alleen als de nieuwe staat buiten de jurisdictie en geografische grenzen van alle andere staten valt. Enkel met toestemming van de bestaande staat én het congres kan een nieuwe staat zich op het gebied van een oude staat vestigen.²⁹ Om de binnenlandse veiligheid te garanderen mag het congres een militia opzetten die de handhaving van de wetten kan garanderen. Daarnaast kan de militia eventuele opstanden onderdrukken en invasies afweren. Om buitenlandse veiligheid te garanderen krijgt het congres de bevoegdheid om een leger en marine op te zetten. Ook heeft het congres de bevoegdheid om de oorlog te verklaren.³⁰ Hierbij zal de president optreden als opperbevelhebber.³¹ De staten zelf worden in de grondwet verboden om troepen of oorlogsschepen in vreedstijd te onderhouden. Dit mag alleen in het geval van een invasie of een dreigende invasie. Ook mag een staat geen verdrag aangaan met andere staten of een ander land.³² Op gebied van defensie en veiligheid ligt de macht dus bij de federale staat en niet bij de individuele staten.

3.4 Handel en gezamenlijke markt

Naast rechtspraak en defensie is ook de algemene welvaart een belangrijk doel van de Amerikaanse samenwerking. Hierbij is het van belang dat er handel gedreven kan worden en dat er een goed economisch- en financieel beleid is. Het congres heeft hierbij het recht om handel te voeren met het buitenland, de indianen en tussen verschillende staten. Voor deze handel mag ze ook heffingen en accijnzen innen, maar deze vorm van belasting moet wel in elke staat even hoog zijn. Ook mogen havens van de ene staat niet bevoordeeld worden boven havens van een andere staat. De staten mogen elkaar dus niet discrimineren. Naast heffingen en accijnzen mag het congres ook gewone belasting heffen, iets wat de staten overigens ook mogen. Mocht deze belasting niet genoeg zijn om de begroting rond te krijgen, dan kan het congres ook geld lenen. Het geld dat het congres hiermee binnenhaalt kan ze gebruiken om de

²⁷ Gouverneur Morris, *The Constitution of the United States*, article 6.

²⁸ *Ibidem* article 4, section 4.

²⁹ *Ibidem* article 4, section 3.

³⁰ *Ibidem* article 1, section 8.

³¹ *Ibidem* article 2, section 2.

³² *Ibidem* article 1, section 10.

algemene welvaart te bevorderen. Daarnaast kan het congres de waarde van de nationale munt bepalen.³³

Waar de federale overheid wel accijns en belastingen mag heffen op import, is het verboden om belasting te heffen op export. Daarnaast mogen de staten zelf, behalve met toestemming van het congres, ook geen belasting op import of export heffen. De enige uitzondering hierop is wanneer belasting noodzakelijk is om de inspectiewetten uit te voeren. Deze opbrengt is dan wel bedoeld voor de nationale schatkist.³⁴

Doordat de staten zelf geen belastingen op import en export mogen heffen, worden de staten gelijk behandeld. Dit zorgt voor een gezamenlijke markt. Tussen-statelijke handel wordt door de gezamenlijke markt bevorderd, maar ook andere bepalingen uit de grondwet hebben deze werking. Zo mag de nationale overheid geen wetten instellen die schadelijk zijn voor de verplichtingen van private handelscontracten.³⁵ De federale overheid zorgt dus voor de open markt en heeft als enige het recht om accijnzen te heffen op handel. De staten hebben dit recht uit handen gegeven. Wel kunnen de staten, net zoals de federale overheid, gewone belastingen heffen.

3.5 Federatie

We hebben gezien dat de federale overheid de bevoegdheid heeft om accijnzen te heffen. Door alle staten gelijk te behandelen, wordt er een gezamenlijke markt gecreëerd. Ook op gebied van defensie heeft de federale overheid het voor het zeggen. Op gebied van de rechtspraak zijn er zowel lokale als federale rechtbanken (en wetten). De federale rechtbanken en wetten staan echter wel boven de lokale instituties. Op de drie gekozen gebieden heeft de federale overheid dus de meeste macht. Het tiende amendement is echter een erg belangrijk amendement, dat stelt dat: “the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.³⁶ Aangezien de grondwet slechts 4618 woorden telt, blijft dus nog een aanzienlijk deel aan onderwerpen over waarover de staten de bevoegdheden hebben. Zowel de staten als de federale overheid hebben dus onderwerpen waarover ze finale beslissingen kunnen nemen. Dit deel van de definitie van Riker is dus goed toe te passen op de Verenigde Staten.

Zoals we eerder in dit hoofdstuk al hebben gezien was er in de Verenigde Staten ook de wil naar een publiek goed. In de grondwet staat dat men op zoek was naar rechtvaardigheid, binnenlandse en buitenlandse veiligheid, het algemene welzijn en vrijheid. Ook in de Federalist Papers, essays geschreven door onder andere James Madison en Alexander Hamilton om de grondwet te verdedigen, staat omschreven wat een doel van de samenwerking is:

The additional securities to republican government, to liberty and to property, to be derived from the adoption of the plan under consideration, consist chiefly in the restraints which the preservation of the Union will impose on local factions and insurrections, and on the ambition of powerful individuals in single States.³⁷

³³ Gouverneur Morris, *The Constitution of the United States*, article 1, section 8.

³⁴ *Ibidem* article 1, section 9 and 10.

³⁵ *Ibidem* article 1, section 10.

³⁶ *Ibidem* 10th amendment.

³⁷ Alexander Hamilton, *The Federalist No. 85*, Roy P. Fairfield ed. (New York 1966) 270.

Men was bang voor lokale facties en opstanden en wilde voorkomen dat individuen in een staat de macht konden grijpen. Politicoloog Daniel Deudney stelt dat de founding fathers bang waren voor vier vormen van dreigingen, namelijk: “domestic revolution and tyranny and external war and empire”.³⁸ Door een federale overheid op te zetten wilde men voorkomen dat individuen binnen staten de macht konden grijpen en er ofwel despotisme of anarchie kon ontstaan. Zowel despotisme als anarchie werd als een grote dreiging gezien, maar door de militaire macht van de staten te beperken en de overheid te onderwerpen aan ‘checks and balances’ hoopten ze dit te voorkomen.³⁹

Als laatste moeten we ook kijken naar de implementatie van de federatie. Volgens Zibblatt kan dit slagen als er sterke instituties zijn, zodat de staat haar beslissingen kan interpreteren. Ten tijde dat de grondwet in de Verenigde Staten werd geschreven waren er echter nog geen sterke instituties. Zo stelt politicoloog Samuel Kernell dat: “it [the United States] had virtually no administrative apparatus to implement policy, even those that enjoyed unanimous support.”⁴⁰ Dat er uiteindelijk toch een federatie in de VS kon ontstaan heeft dus niets met sterke instituties te maken. Wel hebben we gezien dat de staten bang waren voor elkaar en ieders militaire kracht. Uit het feit dat alle staten bang waren voor de andere staten kunnen we opmaken dat de staten militair gezien ongeveer even sterk waren. Immers, zou dit niet het geval zijn en is één staat veel sterker dan de ander, dan zou deze staat niets te vrezen hebben van de andere staten. De laatste voorwaarde van Riker is dus ook op de VS toe te passen.

Alle voorwaarden die in de theorie zijn opgesteld zijn dus toe te passen op de Verenigde Staten. Hiermee is de VS dus een ideaaltype federatie. Daarom zullen we ook met de VS in ons achterhoofd naar de Europese Unie kijken met de vraag: is hier ook sprake van een federatie?

4. De Europese Grondwet

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de Europese grondwet zoals die in 2004 door de Europese Gemeenschap werd aangenomen. Zoals we al in de inleiding hebben kunnen lezen is de grondwet uiteindelijk verworpen in referendums in Frankrijk en in Nederland. In die zin kan de grondwet ons dus niet helpen om te achterhalen of de Europese Unie zoals die nu is een federatie is. De grondwet is echter wel belangrijk omdat deze veel invloed heeft gehad op het Verdrag van Lissabon, door sommigen ook een grondwet genoemd, die in 2007 wel werd aangenomen. Vandaar dat dit hoofdstuk verder in zal gaan op de Europese grondwet. Allereerst zal de vraag aan de orde komen waarom men de Europese samenwerking is aangegaan. Vervolgens zal gekeken worden naar de Europese Conventie en welke discussies daar werden gevoerd. Daarna zullen we ook kijken naar de Intergouvernementele Conferentie. Wederom zal gekeken worden naar de discussie en welke tekst hier uiteindelijk uit is gekomen

³⁸ Daniel H. Deudney, ‘The Philadelphian System: Sovereignty, Arms Control, and Balance of Power in the American States-Union, Circa 1787-1861’, *International Organization*, Vol. 49, No. 2 (Spring, 1995), 191-228, 197.

³⁹ *Ibidem* 197.

⁴⁰ Kernell, *The Logic of American Politics*, 41-42.

4.1 Waarom een nieuwe Europese grondwet?

Volgens Church en Phinnemore, beide hoogleraar Europese Studies, was er voor 2001 al lange tijd behoefte aan een nieuw verdrag. De Europese Unie was erg complex en toen bekend werd dat de Unie 12 nieuwe lidstaten zou krijgen werd de behoefte aan een efficiëntere en overzichtelijkere Unie nog groter. Men was bang dat de regels uit de jaren '50, opgesteld voor slechts 6 lidstaten, niet meer zouden werken voor 27 verschillende lidstaten.⁴¹ De directe aanleiding voor het opstellen van het grondwettelijk verdrag was dus vooral praktisch van aard. Om erachter te komen waarom de Europese landen überhaupt met elkaar willen samenwerken moeten we terug naar de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951.

Volgens hoogleraar Public Policy, Desmond Dinan, ligt de reden voor de Europese samenwerking in de oorlogen van de vroege 20^{ste} eeuw. De twee wereldoorlogen, met als gevolg velen doden en economische achteruitgang, zorgden voor een wil om politiek en economisch meer samen te werken. Men wilde een betere wereld met meer vrede en welvaart. Politici waren volgens Dinan bereid een deel van hun soevereiniteit af te staan omdat de voordelen de moeite waard leken.⁴² Het plan van de EGKS werd in Frankrijk opgesteld toen de minister van buitenlandse zaken, Robert Schuman, merkte dat de economie van Duitsland erg hard groeide. Tegelijk zag Schuman dat de relatie tussen Oost- en West Europa steeds moeizamer verliep. Met het plan wilde Schuman door middel van samenwerking voorkomen dat het groeiende Duitsland aan de kant van Oost-Europa zou komen te staan.⁴³

Veiligheid en economie waren dus belangrijke redenen voor de Europese samenwerking. De economen Hospers en Groenendijk stellen zelfs dat ‘‘het EGKS verdrag [...] als het ware in de plaats [kwam] van een vredesverdrag tussen Duitsland en de West-Europese landen.’’⁴⁴ Daarnaast bevestigen ook zij het economische belang van een gemeenschappelijk markt voor kolen en staal. Samenwerking was echter nog steeds niet een vanzelfsprekende oplossing stelt Dinan. ‘‘It took a leap of faith and rare political courage for most of those countries to turn their backs on traditional nation-state aspirations and agree to exercise some of their powers in common.’’⁴⁵ De samenwerking vereiste dus moed en vertrouwen. Vooral voor de Fransen was dit erg lastig. Ze moesten hun beleid van handelsprotectionisme opgeven en hun economisch beleid vernieuwen. Daarnaast moesten ze ook hun wantrouwen jegens Duitsland overwinnen. Voor Duitsland daarentegen zorgde de Europese integratie voor ‘‘salvation and international rehabilitation.’’⁴⁶

4.2 De Europese Conventie

Zoals reeds in de inleiding is verteld werd in december 2001 de Europese Conventie opgericht met als voorzitter Valérie Giscard d'Estaing. Deze Conventie stelde uiteindelijk ‘het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa’ op.⁴⁷ De Conventie telde 105 leden die mochten stemmen. De leden bestonden onder andere uit twee vertegenwoordigers van de Europese Commissie, 16 vertegenwoordigers uit het Europees Parlement, twee

⁴¹ Clive H. Church en David Phinnemore, *Understanding the European Constitution: an introduction to the EU Constitutional Treaty* (Abingdon 2006) 12.

⁴² Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union* (Boulder 2004) 1-2.

⁴³ *Ibidem* 5.

⁴⁴ Gert-Jan Hospers en Nico S. Groenendijk, ‘Vijftig Jaar Kolen en Staal: oefening in Europese integratie’, *Kunst en Wetenschap*, 10 (2002) 5-6, 5.

⁴⁵ Dinan, *Europe Recast*, 6.

⁴⁶ *Ibidem* 6.

⁴⁷ Rood e.a., *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, 5-6.

vertegenwoordigers uit het parlement van elke lidstaat en een vertegenwoordiger uit de overheid van elke lidstaat. Verder waren er ook vertegenwoordigers uit de kandidaat lidstaten.⁴⁸ De Conventie begon officieel op 28 februari 2002 en al snel werden doelstellingen geformuleerd die door verschillende werkgroepen werden uitgewerkt. Zo waren er werkgroepen over subsidiariteit, het handvest, de rechtspersoonlijkheid, nationale parlementen, complementaire bevoegdheden, economisch bestuur, extern optreden, defensie, vereenvoudiging, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en sociaal Europa.

Voor de werkgroep subsidiariteit is in dit onderzoek erg interessant. In de Europese Unie geldt het subsidiariteitsbeginsel, wat betekent dat de Unie niet moet doen wat de lidstaten zelf kunnen doen. Men wil dus zoveel mogelijk op het niveau van de lidstaten regelen. Subsidiariteit zou je kunnen zien als een Europese term voor federalisme. Het woord federalisme is in veel lidstaten van de Unie nog een taboe, vandaar dat men het liever over subsidiariteit heeft. In de werkgroep subsidiariteit werd bijvoorbeeld gediscussieerd over de vraag wie zou moeten toezien op het subsidiariteitsbeginsel. Zo zou het Europees Hof van Justitie hierop kunnen toezien. Timothy Kirkhope, lid van de werkgroep, stelt echter dat het Hof vaak niet de wet, maar de intentie van de wet volgt. Hierdoor worden sommige dingen, zoals de ‘vier vrijheden’, het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, veel eerder geïmplementeerd. Dit betekent echter ook dat het Hof niet altijd puur juridisch handelt. Naast het Hof zou ook de Europese Raad kunnen toezien op de implementatie van het subsidiariteitsbeginsel. Het nadeel hiervan is echter dat het al een politiek orgaan is. Als ze deze taak zou krijgen is er dus geen sprake meer van juridische of democratische controle. Het orgaan zou dus wel eens te machtig kunnen worden.⁴⁹

Uiteindelijk is er voor gekozen om de nationale parlementen te laten toezien op de wetsvoorstellen van de Europese Commissie. Wanneer de nationale parlementen menen dat een bepaald wetsvoorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel kunnen zij bezwaar aantekenen bij de Commissie zelf, de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Om bezwaar aan te kunnen tekenen moet wel ten minste een derde van alle stemmen van alle nationale parlementen en parlementaire kamers dit bezwaar aanvoeren. Wanneer dit gebeurt moet de Commissie het wetsvoorstel opnieuw behandelen en kan het hierna besluiten het wetsvoorstel te wijzigen, in te trekken of te behouden.⁵⁰ Het Hof van Justitie heeft enkel het recht om kennis te nemen van de bezwaren op de wetsvoorstellen.⁵¹

Uit de Europese Conventie kwam uiteindelijk het ‘ontwerp-verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa’. Hierin worden onder andere de bevoegdheden, het democratisch bestel, de instellingen, de financiën en de grondrechten van de Unie besproken. Voor de vraag of de Unie een federatie is, is het vooral van belang om de bevoegdheden van de Unie te onderzoeken. Wat mag ze wel en wat juist niet? Zo staat in artikel 9 van het Ontwerp-Verdrag dat:

De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. De uitoefening van de bevoegdheden van de Unie wordt

⁴⁸ Antoine Jacobs, *The European Constitution, How it was Created. What it will Change* (Nijmegen 2005) 19.

⁴⁹ Timothy Kirkhope, ‘The Principle of Subsidiarity: Judicial or Political Overview?’, *Working group I « on the Principle of Subsidiarity »*, (Brussel 5 september 2002) 2-3.

⁵⁰ Europese Conventie, ‘Ontwerp-Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa’ (Rome 2003) 230-231.

⁵¹ *Ibidem* 334.

beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.[...] Bevoegdheden die in de Grondwet niet aan de Unie zijn toegeedeeld, behoren toe aan de lidstaten.⁵²

De Unie heeft dus enkel bevoegdheden op terreinen die expliciet in de grondwet staan beschreven. Zo heeft de Unie exclusieve bevoegdheden voor het monetair beleid voor de lidstaten die de euro hebben ingevoerd, het gemeenschappelijk handelsbeleid, de douane-unie en de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.⁵³ Op deze gebieden mag alleen de Europese Unie wetten maken; de lidstaten mogen zich alleen bemoeien met deze terreinen wanneer zij een machtiging van de Unie krijgen. Ook heeft de Unie bevoegdheden op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Hieronder valt ook een gemeenschappelijk defensiebeleid. De lidstaten moeten op dit gebied onvoorwaardelijke steun geven aan de Unie.⁵⁴

Hiernaast zijn er ook beleidsterreinen waarop zowel de Unie als de lidstaten bevoegdheden hebben. Een aantal voorbeelden hiervan zijn de interne markt, veiligheid en rechtvaardigheid, landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, de economische, sociale en territoriale samenhang, het milieu, consumentenbescherming en gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid.⁵⁵ Dit zijn enkel de grove beleidsterreinen waarop de Unie zeggenschap heeft. Verder in het verdrag worden de bevoegdheden nog specifiekere uitgelegd.

4.3 De Intergouvernementele Conferentie (IGC)

Toen de grondwet na verschillende concepten door de Europese Conventie werd aangenomen werd deze ook door de Europese Raad geaccepteerd. De volgende stap was om de grondwet naar de staatshoofden van de lidstaten te sturen via een Intergouvernementele Conferentie. Volgens Jacobs begrepen de deelnemers aan het debat tijdens de IGC dat het geen nut had om teveel te willen veranderen. Daarom werd er veel druk uitgeoefend op nationale overheden om zo min mogelijk te wijzigen. Desondanks lukte het in 2003, onder Italiaans voorzitterschap, niet om de grondwet geaccepteerd te krijgen. Vooral gevoelig lag de stemmingsprocedure voor de Raad van Ministers. Spanje en Polen hadden het gevoel dat ze niet genoeg macht kregen.⁵⁶

In 2004 hadden de Ieren het voorzitterschap in handen en deze probeerden de grondwet er toch doorheen te krijgen. Aanvankelijk leken de Ieren onsuccesvol maar dat veranderde in maart toen een terroristische aanval in Madrid leidde tot een nieuwe regering in Spanje. Deze partij was bereid het Spaanse veto ongedaan te maken. Toen Polen merkte dat ze alleen stond, besloot ook zij het protest op te geven. De Ieren konden voortbouwen op het werk van de Italianen en een week voor de IGC bijeenkomst lag er een document met 100 aanpassingen op de grondwet klaar. Deze aanpassingen waren al voorzien van compromissen. Er waren slechts zes onderwerpen waar nog geen compromis voor klaar lag. Er was echter veel politieke wil om het document toch te accepteren en dat lukte op 17 en 18 april 2004.⁵⁷

⁵² Europese Conventie, 'Ontwerp-Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa', 12-13.

⁵³ Kirkhope, 'The Principle of Subsidiarity', 11.

⁵⁴ *Ibidem* 13.

⁵⁵ Europese Conventie, 'Ontwerp-Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa' 12.

⁵⁶ Jacobs, *The European Constitution* 25-27.

⁵⁷ *Ibidem* 27-28.

De aanpassingen die door de IGC zijn doorgevoerd hebben weinig te maken met subsidiariteit. Er is slecht één artikel dat te maken heeft met het protocol van subsidiariteit. In dat artikel wordt geregeld dat elk nationaal parlement twee stemmen heeft. In het geval van een tweekamersysteem hebben allebei de kamers één stem.⁵⁸

5. Verdrag van Lissabon

Uiteindelijk is de grondwet, zoals we in de inleiding hebben kunnen lezen, verworpen in referenda in Frankrijk en Nederland in 2005. De grondwet vormt echter voor een groot deel de basis voor het Verdrag van Lissabon, een verdrag dat wel is geratificeerd. Vandaar dat we eerst naar de grondwet hebben gekeken voordat we nu naar het Verdrag van Lissabon gaan kijken. Allereerst zal gekeken worden hoe het Verdrag van Lissabon tot stand is gekomen. Daarna zullen de verschillen tussen de Grondwet en het Verdrag van Lissabon worden toegelicht. Uiteindelijk zal ook gekeken worden naar de gevolgen van het Verdrag voor het subsidiariteitsbeginsel van de Europese Unie.

5.1 Hoe is het Verdrag van Lissabon tot stand gekomen?

Nadat Frankrijk en Nederland tegen het grondwettelijk verdrag hadden gestemd waren er in Europa twee kampen ontstaan. Aan de ene kant stonden Frankrijk en Nederland, die geen nieuwe grondwet wilden, en aan de andere kant stonden de landen die de grondwet reeds hadden geratificeerd. In deze landen was er duidelijk wel de wil om tot een verdrag te komen. Toch duurde het twee jaar voordat Duitsland de onderhandelingen voor een nieuw verdrag weer zou openen. Duitsland durfde het aan om weer naar de onderhandelingstafel te gaan doordat er nieuwe regeringen waren aangetreden in Frankrijk en Nederland. Belangrijk voor de slagingskansen was dat Duitsland als groot land veel gewicht in de strijd kon gooien. Daarnaast leek de tactiek van een kleine agenda met bespreekbare punten en bilaterale sondages de manier om de onderhandelingen tot een goed einde te brengen.⁵⁹

Op 13 december 2007 werd het verdrag door de Europese regeringsleiders en staatshoofden geaccepteerd. Ook met dit verdrag ging het ratificatieproces moeizaam. Nadat de Ieren in een referendum tegen het verdrag hadden gestemd moesten er opnieuw concessies gedaan worden. Ook de ratificatie van Duitsland ging langzaam, omdat het Duitse Hof eerst toestemming moest verlenen aan het parlement om het verdrag te ratificeren. Uiteindelijk kreeg het parlement deze toestemming, maar er werden wel enkele voorwaarden aan gesteld. In Polen en Tsjechië wilde men aanvankelijk zelfs helemaal geen nieuw verdrag, maar uiteindelijk tekenden ze er toch voor. Na twee jaar, op 1 december 2009, was het Verdrag van Lissabon eindelijk geratificeerd en dus echt in werking getreden.⁶⁰ De officiële naam van het verdrag is: ‘Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap’.

⁵⁸ Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, ‘CIG 81/04’ (Brussel 16 juni 2004) pag 84.

⁵⁹ Rood e.a., *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, 4-5.

⁶⁰ Europa nu, ‘Totstandkoming Verdrag van Lissabon’ (versie 28 juni 2012), http://www.europa-nu.nl/id/vhg2o6nswyztotstandkoming_verdrag_van_lissabon (13 mei 2014).

5.2 Wat zijn de verschillen met de Grondwet?

Het verdrag van Lissabon is geen grondwet, maar enkel een wijzigingsverdrag met dezelfde status als bijvoorbeeld de verdragen van Maastricht en Amsterdam. Het Verdrag van Lissabon vervangt de andere verdragen dus niet, hooguit worden afspraken veranderd. Doordat andere verdragen gewoon blijven bestaan wordt de structuur van de Europese Unie niet transparanter.⁶¹ Hiermee schiet het verdrag op dit punt dus zijn doel voorbij. Naast het verschil in vorm verschilt het Verdrag van Lissabon op enkele punten ook qua inhoud met de Europese Grondwet.

Een opvallend verschil in het Verdrag van Lissabon ten opzichte van de Europese grondwet is dat er in het verdrag niet langer gesproken wordt over symbolen van de EU. Sebastian Kurpas, onderzoeker bij het 'Centre for European Policy Studies' in Brussel denkt dat de regeringsleiders op deze manier het belang van het verdrag kleiner laten lijken dan het is.⁶² Ook opvallend is dat in het verdrag, in tegenstelling tot de grondwet, niet expliciet staat dat Europese wetten boven nationale wetten staan. Er is wel een verklaring die de rechtspraak van het Hof bevestigt, maar theoretisch hoeven de lidstaten zich hier niet aan te houden. Kurpas verwacht echter niet dat de lidstaten dit zullen gaan aanvechten. In de praktijk staan het Hof en de Europese wetten dus wel boven de nationale rechtbanken en wetten.⁶³

De lidstaten hebben ook meer controlerende macht gekregen dan oorspronkelijk in de grondwet stond. Zo kunnen lidstaten niet alleen bezwaar aantekenen wanneer ze denken dat de EU buiten haar mandaat optreedt. Wanneer meer dan de helft van de nationale parlementen van mening is dat het optreden van de Europese Commissie buiten het subsidiariteitsbeginsel valt, kan de Raad met een meerderheid van 55 procent of het Parlement met meer dan 50 procent van de stemmen beslissen de wet niet verder te behandelen.⁶⁴ Doordat de lidstaten een grotere controlerende macht hebben bestaat het gevaar dat lidstaten de integratie makkelijker kunnen tegenhouden.⁶⁵

5.3 Het Verdrag

Het is lastig om het hele Verdrag van Lissabon goed te behandelen. Vandaar dat hier gekozen is om dieper in te gaan op drie onderwerpen: rechtspraak, defensie en handel en gezamenlijke markt. Deze onderwerpen zijn dezelfde als de onderwerpen die zijn besproken in het hoofdstuk over de Verenigde Staten. In het algemeen volgen hier eerst nog kort wat bepalingen over het subsidiariteitsbeginsel. Zo staat er in het Verdrag van Lissabon dat iedere instelling en alle nationale parlementen moeten zorgen en waken dat het subsidiariteitsbeginsel wordt gehandhaafd.⁶⁶ Verder staat er dat de Unie enkel de bevoegdheden heeft die door de lidstaten aan haar zijn gegeven in verschillende verdragen. Alle andere bevoegdheden die niet expliciet aan de Unie zijn gegeven behoren toe aan de lidstaten.⁶⁷

⁶¹ Sebastian Kurpas, 'The Treaty of Lisbon – How much 'Constitution' is left? An Overview of the Main Changes', *Centre for European Policy Studies, Policy Brief* 147 (December 2007) 1-2.

⁶² *Ibidem* 2.

⁶³ *Ibidem* 3-4.

⁶⁴ Rood e.a., *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, 12.

⁶⁵ Kurpas, 'The Treaty of Lisbon' 8.

⁶⁶ Europese Unie, 'Verdrag van Lissabon tot Wijziging van het Verdrag Betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap', *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, Nr. 11 (2008), 149.

⁶⁷ *Ibidem* 8.

5.4 Rechtspraak

Onderdeel van de Europese Unie is het Hof van Justitie. Dit Hof interpreteert de Europese wetgeving en kan uitspraken doen in geschillen tussen burgers, bedrijven en overheden. Dit hof bestond al voor het Verdrag van Lissabon. Een van de dingen die in het Verdrag van Lissabon zijn veranderd is dat het Europees Parlement en de Raad nu gespecialiseerde rechtbanken kunnen toevoegen aan het Gerecht. Deze gespecialiseerde rechtbanken kunnen dan als eerste “ kennis nemen van bepaalde categorieën van beroepen in specifieke aangelegenheden.”⁶⁸ Een andere verandering in het Verdrag van Lissabon is dat: “de Unie de toegang tot de rechter [vergemakkelijkt], met name door het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen in burgerlijke zaken.”⁶⁹ Rechterlijke uitspraken en beslissingen worden dus in de hele Europese Unie erkent. Ook hebben particulieren het recht om in beroep te gaan tegen besluiten van verschillende EU-organen, wanneer deze besluiten gevolgen voor hen heeft.⁷⁰ Door het Verdrag van Lissabon is het Hof dus iets dichterbij de burger komen te staan.

Belangrijk voor dit onderzoek is om te kijken welke invloed het Hof op de lidstaten heeft. Zoals we al hebben gezien is er sprake van wederzijdse erkenning. In het Verdrag staat dan ook expliciet dat de Unie: “een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht [is], waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd.”⁷¹ Het Hof accepteert dus rechterlijke beslissingen van de lidstaten, maar de lidstaten moeten ook de beslissingen van het Hof accepteren. De Europese rechtspraak en de Europese wetten staan wel boven de wetten van de lidstaten.⁷² De lidstaten moeten dus zorgen dat hun nationale wetgeving in overeenstemming is met de Europese wetgeving. Lidstaten moeten dan ook vaak, wanneer de EU nieuwe regels opstelt, omzettingwetgeving doorvoeren. Deze omzettingwetgeving moet aan de Commissie worden doorgegeven. Nieuw is dat het Hof de lidstaten al bij het eerste verzuim een boete kan opleggen. Lidstaten kunnen ook een boete krijgen wanneer ze geen gevolg geven aan een arrest van het Hof. Wanneer de Commissie meent dat dit het geval is kan zij de zaak voor het Hof brengen en een forfaitaire som of dwangsom eisen die zij redelijk acht.⁷³

De Commissie kan dus de hoogte van dwangsommen bepalen, maar de hoogte van de straffen kunnen mede door het Europees Parlement en de Raad worden beslist. Deze hebben de bevoegdheid om richtlijnen voor minimum straffen op te stellen voor “vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden.”⁷⁴ Naast Europese wetgeving is er dus op dit gebied ook sprake van een Europese strafmaat.

Het Hof is verder bevoegd om uitspraken te doen in geval van schending van het subsidiariteitsbeginsel.⁷⁵ Ook kan het Hof op verzoek van lidstaten uitspraken doen over de vraag of de Europese Raad en/ of de Raad van Ministers wettig hebben gehandeld in een bepaalde situatie.⁷⁶ Het Hof van Justitie heeft echter niet de bevoegdheid zich met alle zaken

⁶⁸ Europese Unie, ‘Verdrag van Lissabon’, 113.

⁶⁹ *Ibidem* 59.

⁷⁰ *Ibidem* 115.

⁷¹ *Ibidem* 58.

⁷² *Ibidem* 269.

⁷³ *Ibidem* 114.

⁷⁴ *Ibidem* 66.

⁷⁵ *Ibidem* 151-152.

⁷⁶ *Ibidem* 116.

te bemoeien. Zo heeft het Hof geen jurisdictie over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Ook mag het Hof geen uitspraak doen over operaties van politie of andere wetshandhavingeninstitutes van de verschillende lidstaten. Daarnaast mag het Hof zich niet uitlaten over de verantwoordelijkheid van de lidstaten om voor openbare orde en binnenlandse veiligheid te zorgen.⁷⁷

5.5 Defensie

Een van de doelen van de Europese Unie is om te zorgen voor een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit beleid “berust op de ontwikkeling van de wederzijdse politieke solidariteit van de lidstaten, de bepaling van de aangelegenheden van algemeen belang en de totstandbrenging van een steeds toenemende convergentie van het optreden van de lidstaten.”⁷⁸ Voor dit beleid zijn er speciale regels en procedures ontworpen, die door de Europese Raad en de Raad van Ministers worden bepaald en uitgevoerd. Zo kunnen ze bepalen waar ze optreden en welke standpunten ingenomen worden. Om beslissingen op het gebied van het veiligheidsbeleid te nemen moet er wel sprake zijn van een unaniem besluit. In het Verdrag van Lissabon staat dat de samenwerking op gebied van veiligheid uiteindelijk kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie, maar deze defensie is door het verdrag dus nog niet tot stand gekomen.⁷⁹

Alhoewel er dus nog geen sprake is van een gezamenlijke defensie, mogen lidstaten niet zomaar internationaal optreden of verbintenissen aangaan die de belangen van de Unie kunnen schaden. Lidstaten moeten hun optreden onderling afstemmen en samenwerken aan een gemeenschappelijke aanpak.⁸⁰ In het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid wordt besloten dat de Unie mag optreden buiten het grondgebied van de Unie wanneer de missies als doel hebben: “vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.”⁸¹ Wanneer de Raad besluit dat een bepaalde missie binnen deze kaders valt, kunnen lidstaten hun militaire en civiele vermogens inzetten. Dit is wel geheel op vrijwillige basis.⁸²

Wanneer een van de lidstaten op eigen grondgebied wordt aangevallen, zijn de andere lidstaten wel verplicht om te helpen. Wel mogen de lidstaten zelf beslissen op welke manier ze willen helpen. Dit artikel in het Verdrag van Lissabon is gebaseerd op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Het defensiebeleid van de EU komt ook overeen met dat van de NAVO. In het Verdrag staat dan ook expliciet dat de NAVO “de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.”⁸³ Naast de verplichting om andere Europese lidstaten te helpen als zij worden aangevallen, zijn de lidstaten van de EU ook verplicht om hun militaire vermogens te verbeteren. Het Europees Defensieagentschap wordt hiervoor opgericht om te bepalen welke behoeften er zijn en hoe in deze behoeften kan worden voorzien. Zo worden de militaire vermogens geëvalueerd en met deze kennis kan de Defensiegemeenschap mede bepalen welk beleid er gevolgd moet worden.⁸⁴

⁷⁷ Europese Unie, ‘Verdrag van Lissabon’, 117.

⁷⁸ *Ibidem* 24.

⁷⁹ *Ibidem* 23-24.

⁸⁰ *Ibidem* 28.

⁸¹ *Ibidem* 32.

⁸² *Ibidem* 33.

⁸³ *Ibidem* 34.

⁸⁴ *Ibidem* 33.

Ook wanneer één van de lidstaten een terroristische aanval, een natuurramp of een door mensen veroorzaakte ramp meemaakt, zijn de andere lidstaten verplicht om te helpen. Dit is geregeld in de zogenaamde solidariteitsclausule. Hierin belooft de Unie om met alle beschikbare instrumenten, en dus ook militaire middelen, het getroffen land te helpen. Op verzoek van de politieke autoriteit van het getroffen land zullen de bevolking en de democratische instellingen worden beschermd tegen verder terrorisme en zij zullen ondersteund worden in het geval van een ramp. Ook hier geldt echter dat de lidstaat altijd zelf over het uitzenden van haar militairen kan beslissen.⁸⁵

Naast de beperkte, vrijwillige militaire samenwerking is er binnen de Unie ook een politieke samenwerking. Hierbij werken politie, douane en andere wetshandhavingsdiensten uit alle lidstaten samen om strafbare feiten te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken. Zo worden onder andere informatie en personeel uitgewisseld en er zijn gemeenschappelijke onderzoekstechnieken. De Europese Unie heeft Europol opgericht om de wederzijdse samenwerking tussen de politie-instanties van de lidstaten te ondersteunen en te versterken. Europol zet zich vooral in voor de bestrijding van terrorisme, zware criminaliteit waarbij twee of meer lidstaten worden getroffen en andere criminaliteit die negatieve gevolgen heeft voor het gemeenschappelijk belang van de Unie. Europol heeft geen bevoegdheden om binnen de lidstaten te opereren. Ze moet altijd toestemming hebben van en overleg plegen met de nationale autoriteiten van het land waar ze wil optreden. Ook voor het gebruik van dwangmiddelen heeft Europol toestemming nodig.⁸⁶

Er is dus zeker sprake van samenwerking op het gebied van binnenlandse en buitenlandse veiligheid. Het wordt lidstaten daarnaast ook niet verboden om nauwere samenwerking aan te gaan met andere staten, indien dit volgens de regels gebeurt. Nationale overheden behouden echter altijd zelf de bevoegdheid om over militaire en politieke acties te beslissen. De Unie heeft dus geen echte bevoegdheden op het gebied van veiligheid en defensie. Zo is er ook geen Europees leger opgericht. Landen kunnen niet gedwongen worden om iets te doen wat ze niet willen, te meer omdat beslissingen op gebied van veiligheid enkel unaniem kunnen worden genomen. Iedere lidstaat kan dan ook zijn eigen veiligheids- en defensiebeleid behouden. Een van de weinige dingen die wel Europees zijn geregeld is de afschaffing van de binnengrenzen.⁸⁷ Door de afschaffing van personencontroles hebben de individuele lidstaten geen directe zeggenschap meer over wie hun land binnenkomt.

5.6 Handel en gezamenlijke markt

De handelspolitiek is een belangrijk onderdeel van de Europese Unie. Een van de doelen van de Unie is om een interne markt te creëren. Dit wil ze bereiken door middel van een “duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang.”⁸⁸ Economie en concurrentie zijn dus erg belangrijk in de Unie, evenals de werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Belangrijk voor de handel is ook de douane-unie, die bijdraagt aan de “harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, [...] de geleidelijke afschaffing van de beperkingen voor het internationale handelsverkeer en voor buitenlandse directe investeringen, en tot de

⁸⁵ Europese Unie, ‘Verdrag van Lissabon’, 105.

⁸⁶ *Ibidem* 69-71.

⁸⁷ *Ibidem* 58.

⁸⁸ *Ibidem* 7.

vermindering van de douane- en andere belemmeringen.’⁸⁹ Deze douane-unie moet er dus voor zorgen dat het gemakkelijker wordt voor landen binnen de EU om met elkaar handel te drijven.

De interne markt is al voor het Verdrag van Lissabon ontstaan en veel regels hierover stammen dan ook nog uit oude verdragen. Aangezien het Verdrag van Lissabon enkel een wijzigingsverdrag is, worden procedures die hetzelfde blijven niet genoemd. In het ‘Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’, een van de verdragen die in het Verdrag van Lissabon worden gewijzigd, kunnen we lezen wat de procedures rond de interne markt zijn. Voor wetgeving rond de interne markt geldt de gewone wetgevingsprocedure van het Parlement en de Raad.⁹⁰ Dit betekent dat er zowel in het Parlement als in de Raad een meerderheid van stemmen moet zijn om de wet aan te nemen. Op voorstel van de Commissie kan de Raad beleidslijnen voorstellen. Wel moet het Economisch en Sociaal Comité geraadpleegd worden. In het Verdrag van Lissabon staat verder dat wanneer het economisch beleid van een lidstaat niet strookt met het Europese beleid, de Commissie de lidstaat kan waarschuwen. Ook kan de Raad aanbevelingen aan de lidstaat geven. Het is dus niet de bedoeling dat lidstaten zelf een afwijkend economisch beleid bedenken.⁹¹

Alle lidstaten van de EU hebben dus hun beslissingsbevoegdheid aan de Unie afgegeven op gebied van de interne markt. Er zijn echter een aantal EU landen die nog een stap verder gaan dan enkel een interne markt. Dit zijn de Eurolanden, die ook een gezamenlijke munt hebben ingevoerd. Deze Eurolanden vormen samen de Economische en Monetaire Unie. De Raad kan voor deze Unie maatregelen vaststellen voor het economisch beleid. Dit beleid moet wel verenigbaar zijn met het economisch beleid van de hele Unie. Daarnaast kan de Raad maatregelen vaststellen ‘ter versterking van de coördinatie en de bewaking van hun begrotingsdiscipline.’⁹² Wanneer deze maatregelen betrekking hebben op de Eurolanden, hebben ook alleen de Eurolanden binnen de Raad stemrecht. De Raad heet op dat moment dan ook de Eurogroep. Deze Eurogroep neemt beslissingen op basis van een gekwalificeerde meerderheid. Dit betekent dat de voorstellen moeten worden goedgekeurd door 55 procent van de leden van de Eurogroep. Daarnaast moeten deze leden ook nog eens 65 procent van de bevolking van de Eurogroep vertegenwoordigen. Overigens kan de Raad pas beslissingen nemen nadat deze de Europese Centrale Bank heeft geraadpleegd.⁹³

De Europese Centrale bank is onafhankelijk en voert, samen met de nationale banken van de landen uit de Eurogroep, het monetair beleid van de EU. Het belangrijkste doel van deze banken samen, ook wel het Europees Stelsel van Centrale Bankgen genoemd, is prijsstabiliteit. Om die reden heeft zij ook het alleenrecht om de euro uit te geven. Hiernaast ondersteunt zij het algemeen economisch beleid van de Unie. De lidstaten van de Eurogroep zelf hebben dus geen bevoegdheden meer op gebied van monetair beleid. Dit wordt geheel door de Europese Centrale Bank bepaald. De lidstaten die de Euro niet hebben ingevoerd behouden wel zelf hun bevoegdheden op monetair gebied.⁹⁴

Naast de handel tussen de lidstaten voert de Europese Unie ook nog een gemeenschappelijke handelspolitiek met landen en internationale organisaties buiten de EU. Wanneer de EU dit

⁸⁹ Europese Unie, ‘Verdrag van Lissabon’, 95.

⁹⁰ Europese Unie, ‘Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ (Rome 1957) artikel 114.

⁹¹ Europese Unie, ‘Verdrag van Lissabon’, 74.

⁹² *Ibidem* 78.

⁹³ *Ibidem* 79 en 109.

⁹⁴ *Ibidem* 118.

soort handelscontacten aan wil gaan verleent de Raad, op aangeven van de Commissie, een machtiging om de onderhandelingen te openen. Hierbij geeft zij handelingsrichtsnoeren in de vorm van een kader zodat de onderhandelaars binnen dit kader kunnen onderhandelen. Bij de stemming over dit kader wordt gebruik gemaakt van de gewone wetsprocedure. Dit betekent dat er zowel in het Parlement als in de Raad een simpele meerderheid moet zijn. De uiteindelijke onderhandelingen worden gevoerd door de Commissie in samenwerking met een speciaal comité dat door de Raad is samengesteld. Wanneer het verdrag is opgesteld moet de Raad deze nog goedkeuren met een gekwalificeerde meerderheid.⁹⁵ In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer het verdrag gaat over intellectueel eigendom of buitenlandse directe investeringen, moet de Raad met eenparigheid van stemmen, oftewel unaniem, akkoord gaan. In de meeste gevallen is de gemeenschappelijke handelspolitiek naar buiten dus supranationaal. Het wordt de lidstaten echter niet verboden om zelf verdragen op te stellen, maar deze mogen de interne markt en de economische samenhang van de Unie niet in de weg staan. Ook mogen deze verdragen geen belemmering of discriminatie vormen voor handel met andere lidstaten.⁹⁶

6. Slot: federatie?

Op het gebied van rechtspraak werken het Europees Hof en de rechtbanken van de lidstaten samen. De Europese rechtspraak en de Europese wetten staan wel boven de wetten van de lidstaten. Soms is er ook sprake van een Europese strafmaat. Het Hof heeft echter niet overal jurisdictie, zo heeft het niets te zeggen over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De bevoegdheden op het gebied van rechtspraak worden dus door de Unie en de lidstaten gedeeld. Ook in de VS worden de bevoegdheden op het gebied van rechtspraak door de federale overheid en de staten gedeeld. Net als in de EU geldt ook in de VS dat federale rechtbanken en wetten boven de lokale instituties staan. In dit opzicht lijken de EU en de VS dus op elkaar. Op het gebied van defensie is er in de EU ook sprake van samenwerking, maar de lidstaten kunnen niet tot acties gedwongen worden op dit gebied. Het beslissingsproces is dan ook intergouvernementeel. Dit is anders dan in de VS waar de federale overheid de bevoegdheden op gebied van defensie zelf in handen heeft. Als laatste is ook gekeken naar de handel en de gezamenlijke markt. Hier hebben de lidstaten van de EU de meeste bevoegdheden afgestaan aan de Unie. Binnen de Unie worden de meeste beslissingen op dit gebied dan ook supranationaal genomen. Dit lijkt wel weer sterk op de VS, waar de federale overheid ook de bevoegdheid heeft om finale beslissingen te nemen op het gebied van handel en de gezamenlijke markt.

We zien dus dat de Unie op sommige gebieden het laatste woord heeft, maar ook de lidstaten kunnen op sommige gebieden finale beslissingen nemen. Door het subsidiariteitsbeginsel doet de Unie enkel wat de lidstaten alleen niet kunnen bereiken. Aan de eerste voorwaarde van Riker voldoet de Europese Unie dus. Ook de VS voldoet aan deze voorwaarde. Dankzij het tiende amendement hebben de staten de bevoegdheid over alle onderwerpen die niet specifiek in de grondwet aan het congres zijn toebedeeld en die haar door de grondwet niet worden verboden. Daarnaast heeft de federale overheid de bevoegdheden op onder andere het gebied van defensie en handel. Naast de voorwaarde dat zowel de centrale als de regionale overheden finale beslissingen moeten kunnen nemen is er ook de voorwaarde dat men met de oprichting

⁹⁵ Europese Unie, 'Verdrag van Lissabon', 101-103.

⁹⁶ *Ibidem* 136.

van een federatie op zoek is naar een publiek goed. Ten tijde van de eerste samenwerking in de VS is dit het geval. Men was hier op zoek naar rechtvaardigheid, algemeen welzijn, vrijheid en veiligheid, zowel binnen de grenzen als buiten de grenzen. Ook in de Europese Unie was men op zoek naar een publiek goed ten tijde van de eerste samenwerking. Zoals al eerder geschreven, zijn de Europese lidstaten gaan samenwerken na de wereldoorlogen om voor vrede en welvaart te zorgen. Om dit te bereiken wilde men politiek en economisch meer samen gaan werken. Ook de EU voldoet dus aan de tweede voorwaarde van Riker.

De laatste voorwaarde stelt dat de implementatie enkel kan slagen wanneer alle staten militair gezien ongeveer even sterk zijn óf als er sterke instituties zijn die in alle staten een federatie willen vormen. Het argument van militaire sterkte lijkt in het geval van de Europese Unie niet te kloppen. Tijdens de Tweede Wereldoorlog was Duitsland uiteraard militair gezien erg sterk. Na de oorlog, op hetzelfde tijdstip dat de Europese samenwerking begon op het gebied van kolen en staal, was Duitsland echter geen militaire grootmacht meer. Op de Conferentie van Potsdam werd besloten tot: “the complete disarmament and demilitarization of Germany and the elimination or control of all German industry that could be used for military production.”⁹⁷ In 1952, toen de EGKS begon, had Duitsland dus geen militaire macht meer. Dit terwijl vooral Frankrijk dat natuurlijk nog wel had. Er was dus geen sprake van een militair evenwicht tussen de deelnemende landen.

Oliver Treib probeert in zijn artikel ‘Implementing and complying with EU governance outputs’ een verklaring te geven voor de geslaagde implementatie van de Europese integratie. Hij stelt dat het niet vanzelfsprekend is dat nieuwe wetten of programma’s die door nationale overheden zijn gemaakt ook meteen in praktijk worden gebracht. De EU heeft geen administratief apparaat dat de wetten kan implementeren; het zijn de afzonderlijke lidstaten die dit moeten doen. De implementatie in Europa is, anders dan in de VS waar zowel de federale overheid als de staten hun eigen administratief apparaat hebben, gedecentraliseerd. Anders dan bij andere internationale verdragen worden de Europese lidstaten echter wel gecontroleerd of ze de wetten implementeren. Zo kan het Europees Hof serieuze boetes opleggen wanneer een land een aantal keer heeft verzuimd de wetten te implementeren. Alhoewel de EU geen politie heeft om de lidstaten ook daadwerkelijk te dwingen zich aan de uitspraken van het Hof te houden kan dit wel een motivatie zijn om de wetten toch te implementeren. Hiernaast merkt Oliver Treib ook op dat Europese wetgeving vaak erg vaag is en hierdoor kunnen de verschillende landen de wetgeving verschillend interpreteren en implementeren. Dit zorgt ook voor een grotere slagingskans.⁹⁸

De implementatie lukt dus door de controle van het Hof en doordat de wetten vaak vaag zijn geformuleerd, waardoor ieder land zelf kan kiezen hoe ze die implementeren. Nergens wordt getwijfeld aan de administratieve apparaten van de verschillende landen en of deze de wetten überhaupt wel kunnen implementeren. “Supranational, national, subnational and society actors” spelen een rol in de beleidsvorming.⁹⁹ Dat deze instituties in staat zijn om het beleid ook uit te voeren wordt als vanzelfsprekend beschouwd. Treib citeert zelfs Ciavarini Azzi die stelt dat “Community law, once it has been incorporated, is applied neither better nor worse than national law”.¹⁰⁰ Europese wetten worden dus op dezelfde manier ingevoerd als nationale wetten. Dit alles lijkt de stelling van Ziblatt dat sterke instituties voor de

⁹⁷ The Berlin Potsdam Conference, ‘Potsdam agreement’ (Berlijn 1945) Artikel IIA.

⁹⁸ Oliver Treib, ‘Implementing and complying with EU governance outputs’, *Living Rev. Euro. Gov.* 1 (2006) 4-5.

⁹⁹ *Ibidem* 7.

¹⁰⁰ *Ibidem* 8.

implementatie van een federatie kunnen zorgen te ondersteunen. In het geval van de Verenigde Staten kunnen we echter niet spreken van sterke instituties. Hier lijkt het erop dat de implementatie kon slagen omdat de staten militair gezien ongeveer even sterk waren. De manier van implementatie verschilt dus, maar zowel in de EU als in de VS heeft men het samenwerkingsverband weten te implementeren.

Al met al blijkt dus dat de Europese Unie in sommige opzichten op de Verenigde Staten lijkt wanneer we kijken naar de verschillende voorwaarden van Riker en Zibblatt. Op andere punten, zoals de defensiepolitiek en de implementatie, verschillen de EU en de VS van elkaar. De EU is dus geen federatie als de VS, maar op sommige gebieden heeft de EU weldegelijk federale kenmerken. Zo hebben de lidstaten op het gebied van handel en de gezamenlijke markt bijna alle bevoegdheden aan de Unie afgestaan. Het lijkt er wel op dat in de VS meer dingen op federaal niveau worden geregeld, maar in de voorwaarden staat niets over de hoeveelheid onderwerpen waarop federale beslissingen genomen moeten worden. Ondanks de politieke onwil om de Europese Unie een federatie te noemen, lijkt de EU wel federale aspecten te bezitten. Woorden als subsidiariteit kunnen het anders doen lijken, maar nemen de federale kenmerken niet weg. Deze conclusie lijkt erg op die van Fredrik Johnsson die ik al in de inleiding aanhaalde. Hij stelt dat de Europese Unie door het Verdrag van Lissabon al aan veel en wellicht alle criteria van een federatie voldoet. In het wetenschappelijke debat sluit ik me dan ook bij hem aan.

Wellicht doet de discussie of de EU wel of geen federatie is echter geen recht aan de complexiteit van de Europese Unie. Op de site van de Europese Unie zelf wordt uitgelegd wat de Europese Unie is: “De EU is een uniek economisch en politiek partnerschap van 28 landen in Europa die samen een groot deel van dit continent beslaan.”¹⁰¹ De Europese Unie zelf stelt dus dat de samenwerking uniek en verder ongekend is. Daarnaast zijn er ook wetenschappers die stellen dat de Europese integratie een uniek proces is. Zo legt politicoloog Andrew Moravcsik in zijn boek *The Choice for Europe* uit dat de Europese Economische Gemeenschap, een voorloper van de Europese Unie, bestaat uit een aantal unieke ‘quasi institutionele instituties’. Deze instituties die in het Verdrag van Rome zijn ontstaan zijn de Europese Commissie, de Raad van Ministers, het Europese Hof en het Europees Parlement.¹⁰² Eerder stelt hij ook dat “The construction of the European Community ranks among the most extraordinary achievements in modern world politics [...] Today the EC is a unique, multileveled transnational political system.”¹⁰³ Moravcsik stelt dus dat de Europese Unie een uniek en complex fenomeen is. Misschien moeten we dit systeem dus niet willen vangen in begrippen die we uit andere samenwerkingsverbanden kennen. Wellicht is het verstandig om de EU niet in termen van wel of niet federalistisch te zien, maar om puur naar het systeem zelf te kijken. Misschien doet de term federalisme wel geen recht aan de complexiteit van de Europese Unie.

¹⁰¹ Europese Unie, ‘Algemene informatie over de Europese Unie’, http://europa.eu/about-eu/index_nl.htm (19-03-14).

¹⁰² Andrew Moravcsik, *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, (Oxon 1998) 86.

¹⁰³ *Ibidem* 1.

7. Literatuurlijst

- Berlin Potsdam Conference, 'Potsdam agreement' (Berlijn 1945).
- Church, Clive H. en Phinnemore, David, *Understanding the European Constitution: an introduction to the EU Constitutional Treaty* (Abingdon 2006).
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, 'CIG 81/04' (Brussel 16 juni 2004).
- Deudney, Daniel H., 'The Philadelphian System: Sovereignty, Arms Control, and Balance of Power in the American States-Union, Circa 1787-1861', *International Organization*, Vol. 49, No. 2 (Spring, 1995), 191-228.
- Dinan, Desmond, *Europe Recast: A History of European Union* (Boulder 2004).
- Europa nu, 'Totstandkoming Verdrag van Lissabon' (versie 28 juni 2012), http://www.europa-nu.nl/id/vhg2o6nswyzt/totstandkoming_verdrag_van_lissabon (13 mei 2014).
- Europese Conventie, 'Ontwerp-Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa' (Rome 2003).
- Europese Unie, 'Algemene informatie over de Europese Unie', http://europa.eu/about-eu/index_nl.htm (19-03-14).
- Europese Unie, 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (Rome 1957).
- Europese Unie, 'Verdrag van Lissabon tot Wijziging van het Verdrag Betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap', *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, Nr. 11 (2008).
- Hamilton, Alexander, *The Federalist No. 85*, Roy P. Fairfield ed. (New York 1966).
- Hazak, Gabriel, 'the European union—a federation or a confederation?', *Baltic Journal of European Studies* Vol. 2, No. 1 (11) 43-64.
- Hospers, Gert-Jan en Groenendijk, Nico S., 'Vijftig Jaar Kolen en Staal: oefening in Europese integratie', *Kunst en Wetenschap*, 10 (2002) 5-6.
- Jacobs, Antoine, *The European Constitution, How it was Created. What it will Change* (Nijmegen 2005).
- Johnsson, Fredrik en Synnerström, Cecilia, 'The Lisbon Treaty: EU In Transition - Towards a Federal Order?' (2010).
- Kernell, Samuel e.a., *The Logic of American Politics* (Washington 2012).

- Kinneking, Andreas, 'De Europese Grondwet, Het Staatsrecht en de Constitutionele Theorie. De Oorzaken van en Remedie voor ons gebrek aan Ideeën omtrent de Europese Grondwet' in: Paul Cliteur (ed.), *Naar een Europese Grondwet*, (Den Haag 2004).
- Livestro, J., 'Een visie op de toekomst', in: Paul Cliteur (ed.), *Naar een Europese Grondwet*, (Den Haag 2004) 129-148.
- Kirkhope, Timothy, 'The Principle of Subsidiarity: Judicial or Political Overview?', *Working group I « on the Principle of Subsidiarity »*, (Brussel 5 september 2002).
- Kurpas, Sebastian, 'The Treaty of Lisbon – How much 'Constitution' is left? An Overview of the Main Changes', *Centre for European Policy Studies, Policy Brief 147* (December 2007).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Verdrag van Lissabon* (2008).
- Moravcsik, Andrew, *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, (Oxon 1998).
- Morris, Gouverneur, *The Constitution of the United States* (Philadelphia 1787).
- Riker, W., 'Federalism', in: Fred Greenstein (ed.), *Handbook of Political Science, Volume 5*, (Massachusetts 1975) 93-172.
- Rood, Jan, e.a., *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon* (Den Haag 2008).
- Treib, Oliver, 'Implementing and complying with EU governance outputs', *Living Rev. Euro. Gov.* 1 (2006).
- Ziblatt, Daniel, 'Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory and Evidence from Nineteenth-Century Europe', *World Politics* Vol. 57 No. 1 (2004) 70-98.

8. Review Maja Neuteboom

Leuk en interessant onderwerp! Leuk dat je steeds terugkomt op de verkiezingen, dat maakt het ook actueel. Het duurde alleen best lang voordat ik echt goed doorhad wat je ging doen. Ik denk dat dat voornamelijk komt doordat je inleiding erg lang is. Je noemt je hoofdvraag erg snel, wat heel erg fijn is, maar het overzicht van de inhoud volgt wel heel erg laat. Op zich is het niet erg om dat aan het eind van je inleiding te doen, maar omdat die zo lang is zou ik het zelf wel wat eerder willen zien. Overigens is het overzicht zelf ook wel heel erg lang. Als dat wat korter zou zijn is het misschien wat helderder.

Ik vind het erg goed dat je vrij snel twee definities geeft. Dat is een hele goede toevoeging. De definities zijn echter wel erg lang. Het zou denk ik goed zijn om aan het eind van het stuk in één zin te herhalen wat nou precies je definitie is. Bij de definitie van democratisch tekort heb je het trouwens over twee invalshoeken. Alleen de ene keer noem je die invalshoeken een institutionele benadering en een sociaalpsychologische visie en de andere keer noem je ze formele legitimiteit en publieke representatie. Dit is vrij verwarrend. Des te meer omdat je ze de tweede keer in volgorde omdraait. Wat ik begrijp is dat formele legitimiteit hetzelfde is als sociaalpsychologisch, maar daar ben ik ook niet in het geheel zeker van. Dit soort begrippen zijn altijd erg lastig, dus ik zou het zo kort en helder mogelijk uitleggen en niet met verschillende woorden.

Je tweede en derde hoofdstuk vind ik qua opbouw een stuk logischer en erg makkelijk te lezen. Dit komt misschien ook doordat ik van tevoren goed wist wat je ging doen. Het valt me wel op dat je in de inleiding zegt dat er wetenschappers zijn die denken dat de mate van democratisering hoger wordt en wetenschappers die het omgekeerde beweren. Op die eerste groep ga je met Moravcsik en Tsebelis en Garret erg uitgebreid in. Er komen echter geen wetenschappers in je middenstuk aan bod die stellen dat de democratisering minder is geworden. Dat het in de praktijk minder is leg je in hoofdstuk drie wel uit, maar je laat hier geen wetenschappers aan bod. Dit vind ik een gemis, vooral omdat ik na lezing van de inleiding dacht dat het zou komen. Overigens zou ik het leuk vinden om ook iets meer over de Raad te lezen, omdat zij wel indirect gekozen zijn. Het lijkt mij dus niet geheel ondemocratisch. Al kan ik me best voorstellen dat je door gebrek aan ruimte hebt gekozen om dit weg te laten.

Overigens heb ik in het algemeen het idee dat er erg veel herhalingen zijn in je stuk. De tussenconclusies zijn hier een voorbeeld van (al komt de herhaling niet alleen terug in de tussenconclusies). De tussenconclusies zijn wel erg duidelijk, maar ook wel heel erg lang, terwijl je hier niets nieuws vertelt. Je tussenconclusies en conclusie (zonder 4.1) samen tellen 6,5 pagina's. Dat vind ik persoonlijk wel erg veel voor een korte scriptie. Overigens heb ik het idee dat 4.1 niet echt een conclusie is maar meer een aanbeveling. Zeker omdat 4.1 langer is dan je conclusie ervoor heb ik het idee dat je dat beter ergens anders zou kunnen zetten. Misschien kan je het samensmelten met je epiloog? Dat is denk ik heel goed mogelijk. Ik vind het nu namelijk ook jammer dat de alinea voor 4.1 niet het eind is. Deze slotalinea is namelijk heel erg sterk! Overigens denk ik dat je je advies (4.1) wel iets genuanceerder kan eindigen. Je zegt nu: "zal resulteren in", maar volgens mij is 'zou kunnen' hier gepaster.

Dan nog een inhoudelijke tip. Je zegt op bladzijde 24 dat na 2009 minder mensen zijn gaan stemmen. Kan dit misschien te maken hebben met het Verdrag van Lissabon dat toen in werking trad? Veelgehoord commentaar was dat het teveel leek op de mislukte grondwet waar

men in het referendum tegen stemde. Doordat hij later alsnog in gewijzigde vorm werd aangenomen voelden veel mensen zich gepasseerd.

Als laatste nog een paar hele kleine opmerkingen. Er zijn een aantal keer wat begrippen voorbij gekomen die je niet uitlegt zoals gekwalificeerde meerderheid (pag. 13), OMV-based (pag. 19) en communautaire methode (pag. 21). Daarnaast moeten websites in de noten volgens mij uitgebreider worden geannoteerd (zie onderzoeksgids). Ook kan het af en toe geen kwaad om je citaten wat meer in- en uit te leiden. Soms ga je er wel heel snel overheen.

Heel veel succes nog met de afronding van je scriptie en je pitch.