

## Burger wil best meer Europa

Op 9 november 2009 staan we stil bij het feit dat 20 jaar geleden de Berlijnse Muur viel, een gebeurtenis met spectaculaire gevolgen. De Sovjetunie viel uiteen, de landen van Midden- en Oost-Europa werden onafhankelijk en de beide Duitslanden werden verenigd. De Koude Oorlog kwam ten einde.

Staatslieden zoals François Mitterrand en Helmut Kohl zagen in de gebeurtenissen aanleiding Europa van een nieuw programma te voorzien. Dat werd het Verdrag van Maastricht, waarbij buitenlands beleid en justitiesamenwerking werden toegevoegd aan het scala van voornamelijk economisch getinte beleidsterreinen waarop de Europese Unie actief is. Ook de EMU en de modaliteiten betreffende de Euro werden door dit verdrag in een kader gezet. Zo kon de Europese Unie zich op een breed terrein profileren.

In 2004 zijn tien nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa tot de EU toegetreden. In 2007 volgden Bulgarije en Roemenië. Na 60 jaar kwam aldus een einde aan de deling van Europa, opnieuw een historische ommekeer.

Terwijl de val van de Muur – en de gebeurtenissen die erop volgden – in belangrijke mate het werk waren van de burger, *lijkt* die zelfde burger zich tegenwoordig te verzetten tegen verdergaande Europese samenwerking. Wanneer bijvoorbeeld in een lidstaat een referendum wordt gehouden over in Europees verband gemaakte nieuwe afspraken, gaat het in eerste instantie vaak mis. Zo werd het Verdrag van Lissabon afgestemd toen Ierland daarover in juni 2008 een volksraadpleging organiseerde. Eerder gebeurde dit met het Verdrag van Maastricht (Denemarken), het Verdrag van Nice (Ierland) en het Grondwettelijk Verdrag (Frankrijk en Nederland). Pas in tweede instantie, bij het referendum van 2 oktober jl., kon de Ierse bevolking ervan overtuigd worden dat er ook wel positieve elementen in het Verdrag van Lissabon zitten.

Als wij op zoek gaan naar de oorzaken van de Europa-moeheid, dan kan het haast niet anders dan dat 60 jaar stabiliteit en veiligheid in Europa de burger verwend heeft gemaakt. Voor deze fundamentele waarden hoeven we op ons continent niet meer te strijden.

Toch is de belangrijkste verworvenheid van de Europese integratie dat steeds meer Europeanen

kunnen genieten van gemeenschappelijke waarden zoals vrede, veiligheid en ook welvaart. Dat dit de essentie van de samenwerking is, maakte de val van de Muur reeds duidelijk. Het blijkt ook uit het feit dat nog steeds nieuwe lidmaatschapsaanvragen bij de Europese Unie binnenkomen. Het verhaal waar het werkelijk om gaat bij Europese samenwerking, wordt echter niet meer verteld door overheden, politieke partijen en de media in de lidstaten die van die samenwerking profiteren.

Maar er is meer aan de hand. Het eigenlijke probleem is dat tussen overheden en burgers toch al weinig wordt gecommuniceerd. Zouden overheden meer naar de eigen burger luisteren, dan zal blijken dat die burger op een aantal beleidsterreinen juist méér Europa wil. Dat bleek al na het echeq van het Nederlandse referendum van juni 2005. Toentertijd zei namelijk een grote groep (Nederlandse) burgers méér Europa te wensen op de gebieden buitenlands beleid en defensie, milieu en energie, alsmede asiel en immigratie. Anno 2009 kunnen waarschijnlijk de financieel-economische crisis en klimaatverandering aan deze lijst worden toegevoegd.

Mensen met gezond verstand kunnen het hier alleen maar mee eens zijn. Wil Europa immers vandaag de dag een relevante speler blijven, naast de Verenigde Staten en opkomende mogendheden als de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China), dan dient het zich als eenheid én met een gemeenschappelijk standpunt te manifesteren. Ook in multilateraal verband, denk aan de Verenigde Naties, de G20, de OESO en de OVSE, wordt het een en ander van Europa verwacht. Een met één stem sprekende Europese Unie boezemt immers meer gezag in dan afzonderlijk optredende staten. Samen sterk blijkt meer dan een cliché.

Zal het Verdrag van Lissabon de Unie eindelijk de instrumenten verschaffen om dergelijke doelstellingen te bereiken? Dat valt te betwijfelen. Het Verdrag van Lissabon houdt bijvoorbeeld geen rekening met de financieel-economische crisis, die immers eerst na de ondertekening de kop opstak. Wrang is verder dat het verdrag op sommige beleidsterreinen relatief weinig te bieden heeft. Een uitzondering betreft asiel en immigratie en, misschien ook, milieu. Die terrei-

nen worden inderdaad meer en meer voorwerp van een gemeenschappelijke aanpak. De Conferentie in Kopenhagen van december a.s. zal in dit verband een *test case* zijn wat betreft milieu en klimaatverandering. Energie en zeker ook buitenlands beleid en defensie blijven echter primair nationale verantwoordelijkheden. De lidstaten, de regeringen dus, hebben dat tijdens de onderhandelingen bewust zo gewild.

Het Europese integratieproces is dus nog niet voltooid. Of we het, zoals onze politici ons willen doen geloven, voorlopig zonder nieuwe verdragswijzigingen kunnen stellen, valt te bezien. Die opstelling lijkt voornamelijk te zijn ingegeven door angst om de burger onder ogen te komen. Dat is echter een drogreden. Indien de overheid met een goed voorstel komt, kan de burger heus wel overtuigd worden daarmee akkoord te gaan.

Een enkel voorbeeld moge volstaan. Zoals het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid nu is georganiseerd – denk aan het unanimitetsvereiste – liggen de mogelijkheden voor dwarsliggen en obstructie voor het oprapen. Veel zou dan ook gewonnen zijn indien een initiatiefrecht wordt ingevoerd voor de *drie grootste lidstaten* – Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – om *gezamenlijk* een voorstel bij de Raad in te dienen waarover dan

met (gekwalficeerde) meerderheid kan worden besloten. Aannemelijk is dat dergelijke voorstellen in de praktijk op brede steun binnen de Raad en de lidstaten kunnen rekenen.

Tot slot. De moedige demonstraties in Leipzig, Dresden en andere Oost-Duitse steden (oktober 1989) en het massale optreden van de bevolking in Berlijn (9 november 1989) geven aan dat de burgerontwikkelingen in werking kan stellen waar de overheid nog niet aan toe is. Nu gaat het bij het slechten van de Muur in november 1989 en de route die het Europese integratieproces anno 2009 moet inslaan, om thema's en tijdsgewrichten die niet goed te vergelijken zijn. Het gaat echter wel om hetzelfde proces, de doelstelling namelijk van Europa één grote zone met gemeenschappelijke waarden te maken. Dat proces kan alleen tot een goed einde worden gebracht als de overheden de mening van hun burgers serieus nemen.

---

**Prof. mr Jaap W. de Zwaan** is directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' en hoofdredacteur van dit blad.