



Plan Merkel/Sarkozy: meer vragen dan oplossingen

Wytze van der Woude, universitair docent staatsrecht, Capgroep Publiekrecht, Universiteit Maastricht

In Europees verband wordt wel betoogd dat als Duitsland en Frankrijk samenspannen, ze vrijwel altijd hun zin krijgen. Dat belooft wat voor het door bondskanselier Merkel en president Sarkozy gelanceerde voorstel van een Europese Economische regering voor de Eurolanden. Als de uiteenlopende reacties in de Nederlandse politiek voorspellende waarde hebben voor de overige Eurolanden, heeft de Duits/Franse-tandem nog behoorlijk wat werk te verstouwen.

Soevereiniteitsoverdracht en reikwijdte economie

Het toverwoord is – zoals zo vaak – soevereiniteitsoverdracht. En hoewel soevereiniteitsoverdracht een paard is dat soms te snel van stal wordt gehaald in debatten over Europese bevoegdheden, kan niet worden ontkend dat een vrij forse overdracht van beleidsbevoegdheden op de loer ligt. Daarbij moet overigens wel een slag om de arm gehouden worden. Omdat het plan nader moet worden uitgewerkt, is duidelijkheid over de te vormen Europese regering van Eurolanden op sommige vlakken ver te zoeken. In grote lijnen is het idee dat er een Europese regering van Eurolanden zou komen, die onder leiding van Europees president Van Rompuy twee keer per jaar (of vaker indien nodig) bijeenkomt om over (met name) de stabiliteit van de Euro te waken. In geval van dreigende crises zou deze regering de bevoegdheid moeten hebben in te grijpen in de economische situatie van één of meer lidstaten. Waaruit dit ingrijpen precies zou kunnen bestaan, is niet geheel duidelijk. Evenmin is duidelijk hoe dergelijke beslissingen tot stand komen. Is daarbij een gewone meerderheid, een versterkte meerderheid of unanimité vereist? En als dat laatste het geval is, mogen de landen in kwestie dan meestemmen? Zo ja, dan lijkt het plan tot mislukken gedoemd; zo nee, dan worden de landen in kwestie inderdaad geconfronteerd met een aanzienlijk verlies van eigen beleidsvrijheid.

Behoud van soevereiniteit hoeft overigens geen doel op zich te zijn. De inherente vaagheid die met de overdracht gepaard gaat, is echter bepaald onaantrekkelijk. Het belangrijkste nadeel van een economische regering die de bevoegdheid krijgt zelfstandig in te grijpen in de economieën van de lidstaten, is dat de term ‘economie’ zich nauwelijks laat definiëren. De Europese Economische Gemeenschap, die een voorloper was van de huidige Europese Unie, kon uitgroeien tot de supranationale organisatie die het geworden is, omdat het economische karakter van de gemeenschap het mogelijk maakte telkens nieuwe beleidsterreinen aan te boren. Het is de vraag of de grondleggers van de Europese eenwording zelf hadden kunnen voorzien dat economische samenwerking bijvoorbeeld uiteindelijk tot een Europa-brede invoering van de bachelor/master-structuur, vergaande harmonisatie van onderdelen van het strafrecht en uitgebreid Europees natuurbeschermingsbeleid zou leiden. Zolang echter ergens een verband met de economie gelegd kan worden, kon de Europese eenwording onverminderd doorgang vinden.

Democratische controle

Verdergaande Europese eenwording is op zich natuurlijk een prima idee. En ook dat is op zichzelf een legitiem streven. Nadeel was wel dat deze sluimerende Europeanisering lang niet altijd wortelde in de harten van de mensen voor wie de samenwerking uiteindelijk bedoeld was. Een ontwikkeling die overigens niet in de laatste plaats in de hand is gewerkt door nationale politici, die Europa maar al te graag opvoerden als excuus voor het doorvoeren van impopulaire maatregelen. Het aloude “dat mag niet/moet (doorhalen wat niet van toepassing is) van Europa”-verweer zal door de voorgestelde Europese regering waarschijnlijk eerder toenemen dan afnemen. Tel daarbij op dat de vertegenwoordiging van deze burgers op Europees niveau jarenlang nauwelijks effectieve sturings- en controlemechanismen heeft gekend. Wordt de vorming van deze nieuwe Europese regering wat dat betreft een stap terug in de tijd of krijgt deze Europese regering ook een parlementaire tegenhanger? Het is maar de vraag of het ‘gewone’ Europese parlement hiervoor geschikt is; daarin zijn immers grote groepen parlementariërs uit niet-Eurolanden vertegenwoordigd.

Constitutionalisering en toetsing

En dan is er nog de positie van de Eurolanden zelf. Waar het plan Merkel/Sarkozy misschien wel op zijn brutaalst is, is de manier waarop het grondwetgevers (de nationale hoeders van de soevereine macht) van de Eurolanden de wet voorschrijft. Binnen een jaar zouden deze lidstaten een bepaling in hun Grondwet moeten opnemen waarin een plafond voor de staatsschuld wordt uitgevaardigd. De Nederlandse grondwetsherzieningsprocedure, met zijn twee lezingen en tussentijdse kamerontbinding is volgens mij nog nooit zo snel doorlopen en het uitschrijven van vervroegde verkiezingen – binnen een jaar – lijkt me niet hoog op het verlanglijstje van de huidige coalitie staan. Als dit onderdeel van dit plan overeind zou blijven, is het overigens achteraf bezien maar goed dat het Verenigd Koninkrijk – dat het nog altijd doet zonder geschreven grondwet – geen Euroland is.

Opvallend genoeg was dat overigens niet het belangrijkste argument voor de minister van Financiën om dit onderdeel van het plan vooralsnog af te serveren. Volgens hem zou een dergelijke grondwetsbepaling zinloos zijn omdat de rechter – gelet op art. 120 Grondwet – toch niet bevoegd zou zijn tot constitutionele toetsing. Dat is toch een beetje teleurstellend. Ten eerste omdat art. 120 Grondwet alleen de toetsing van *wetten* aan de Grondwet verbiedt. Het doen van specifieke uitgaven of het aangaan van verplichtingen waarmee de grondwettelijke staatsschuldnorm overtreden zou worden, hoeft niet in de vorm van een wet gegoten te worden. Bovendien moet art. 120 Grondwet alleen worden opgevat als een manier om machtscheiding te bevorderen door rechters zoveel mogelijk buiten de deur te houden. Het enkele feit dat een rechter een bepaalde overheidshandeling niet zou kunnen toetsen aan de Grondwet, betekent nog niet dat de grondwettelijke norm juridisch onverbindend zou zijn. Zie het zo: als je weet dat er een landelijke staking van conducteurs is, ontslaat je dat van de verplichting om een kaartje te kopen? Zo bezien is de opmerking van de minister over het gebrek aan constitutionele toetsing tegelijkertijd een angstwekkende voorspelling over het vermogen van politici hun eigen afspraken – zonder rechterlijke stok achter de deur – zelfstandig na te komen.

augustus 2011