

#### COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. *de Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

#### REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002  
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
Website Clingendael [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)

#### KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,  
W. Coussens, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

#### ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV  
Administratie Internationale Spectator  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
E.mail:internationalespectator@vangorcum.nl  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)

#### NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Abonnees ontvangen een factuur

#### ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:  
Particulier € 50,50  
Instelling € 58,-  
Student € 41,- (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 72,50  
Instelling € 82,-  
Student € 61,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

#### ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV  
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## Inhoud maart 2004

GIJS DE VRIES

**Een Europese kopgroep?** 117

PETER VAN GRINSVEN & JAN ROOD

**De ontdekking van Europa:  
het Europese onbehagen van Nederland** 119

LOUSEWIES VAN DER LAAN & HERMAN BEUN

**Een Europees Parlement dat er toe doet** 123

KEES VOS & ERIK DE GIER

**Arbeidsverhoudingen in Midden- en Oost-Europa  
en het Europees sociaal model** 128

JEROEN BULT

**Een klein land keert terug in de Europese familie:  
Estland op weg naar het EU-lidmaatschap** 133

ROB BOUDEWIJN & MENDELTIJE VAN KEULEN

**Roemenië: het te korte decennium tot 2007** 139

DAAN VAN DER SCHRIEK

**Georgië: nieuwe leiders, oude problemen** 143

PATRICK BIJSMANS

**Het vernieuwde Europees buitenlands beleid?** 147

#### RESPONS

SVEN BISCOP

**De EU-veiligheidsstrategie: een Europese weg** 155

#### BOEKBESPREKINGEN

SOPHIE VANHOONACKER OVER

**Transatlantische verhouding onder druk** 158

JAN WERTS OVER

**Waarom de Europese Conventie toch spannend werd** 160

TOM CASIER OVER

**Rusland en Europese 'normaliteit'** 162

PAULINE BEERNINK OVER

**Bestrijding van cultureel tekort van de Europese Unie** 164

#### SIGNALEMENTEN

#### SUMMARIES

#### AGENDA

0-III



won the elections) because up until then the neo-communists had forestalled most political reforms. A second reason for the drawn-out negotiations is of an economic nature: Romania's economy is far below EU average and is not even functioning as a proper market economy. Another factor that has prevented governmental reform and has therefore slowed down the process towards accession is the existence of widespread corruption. Moreover, the fact that Romanian law is not yet fully in accordance with the *acquis communautaire* severely complicates the negotiations. Finally, Romanian bureaucracy results in a lack of organisational transparency and in frequent miscommunication between policy-makers and those who execute policies. Romania would require at least another full decade of political and economic transformation before fully realizing the EU accession conditions.

### Daan van der Schriek

takes a look at recent developments in Georgia. The leaders who succeeded President Eduard Shevardnadze in November 2003 are new but the problems they inherited are old: weak state authority and a huge shadow economy (between 50 and 80% of GDP) largely due to a flawed tax law which encourages entrepreneurs to evade paying taxes and to *clans* that combine political with economic activities to the detriment of the state. Finding a solution for this is more difficult than the new leaders suggested when they were still in opposition. The international community has resumed large-scale financial aid to the country – which Shevardnadze had lost due to his bad financial policy, which contributed to his downfall. The new authorities' anti-corruption drive is, as yet, mainly targeting former allies of Shevardnadze, excusing other

equally corrupt persons. How the situation will develop also depends on decisions made abroad as Washington and Moscow are battling for influence in the Caucasian republic. The United States are interested in Georgia because of its strategic location and the soon operative \$2.95 billion Baku-Tbilisi-Ceyhan oil pipeline which runs through the country, transporting a daily one million barrels to the Mediterranean – making Washington less dependent on energy imports from the Persian Gulf region. The project is also meant to strengthen Georgia's statehood which Russia, fearing a loss of influence, resents. Moscow still has political, military and economic leverage it can use against Tbilisi. The new leadership should therefore try to keep relations with Russia as good as possible while pursuing domestic reforms that should bring the country closer to the West.

### Patrick Bijsmans

discusses recent initiatives to reform the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP): the military planning cell, the security strategy and the defence and external policy dimension of proposals made in the European Convention. It is claimed that, although useful, these initiatives are not able to do away with the main hurdle for the CFSP, the divergent interests of the member states. Although recent years have seen an improvement of the EU foreign policy record, an active stance is still regularly blocked. In light of the Convention's advice for a more effective usage of existing CFSP instruments, it is worthwhile looking at recent ideas for the formation of EU contact groups. Such *ad hoc*-arrangements may not be useful in every situation and they may not solve every problem. But they can further improve the CFSP record.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereekte vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

# Agenda

**Activiteit** 'Sociaal Europa': de toekomst van de verzorgingsstaten in Europa (publieksdebat)  
**Plaats** Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag  
**Organisator** Europese Beweging in Nederland (EBN)  
**Kosten** 8 maart, 15.30-17.30 uur  
**Datum** gratis  
**Aanmelding** EBN, Riouwstraat 137, 2585 HP Den Haag (tel. 070-3541144)

**Working with the EU: Institutional Relations and Public Affairs (6-day intensive teaching programme)**  
**Activiteit**  
 European Centre for Public Affairs Brussels (ECPAB), Avenue Adolphe Lacomblé 66, Brussel  
**Plaats** ECPAB  
 21-26 maart  
**Organisator** 4.200,= euro  
**Datum**  
**Kosten** Lucyna Gutman-Grauer, Executive Director ECPAB  
**Aanmelding** (tel. 32.2.7377746; email: eutraining@eutraining.be)

**Activiteit** From Peace to Justice: the Role of international law, negotiations and international development (seminar)  
**Plaats** Vredespaleis, Den Haag  
**Organisator** The Hague Academic Coalition, een samenwerkingsverband tussen het Institute of Social Studies (ISS), het Grotius Centre for International Legal Studies, het T.M.C. Asser Instituut, Instituut Clingendael en de Carnegie Foundation  
**Kosten** onbekend  
**Datum** 25-27 maart  
**Aanmelding** ISS (tel. 070-4260460; email: promotions@iss.nl)

# Een Europese kopgroep?

GIJS DE VRIES

SPECULATIES OVER MOGELIJKE KOPGROEPEN VORMEN EEN regelmatig terugkerend verschijnsel in beschouwingen over de Europese integratie. Het lijkt een aantrekkelijke, voor de hand liggende gedachte: nauwere samenwerking tussen lidstaten die daartoe bereid en in staat zijn, zoveel mogelijk ongehinderd door de achterblijvers. Toch blijkt het steeds opnieuw moeilijk een kopgroep tot stand te brengen. Want wie moet zo'n groep vormen, met welk doel, en met welke spelregels? En welk land is bereid anderen een kopgroep te laten vormen, en zelf genoegen te nemen met de status van pelotonslid? De kerngroep van Lamers en Schauble, de *avant-garde* van Delors, Fischers *Gravitationszentrum* – het is bij gedachten gebleven.

Even leek het erop dat het er toch van zou komen. Frankrijk en Duitsland, opperde oktober vorig jaar de Franse minister van buitenlandse zaken, zouden te zamen een *politieke unie* moeten vormen: '*le seul pari historique que nous ne pouvons pas perdre*', aldus De Villepin. Nu is het begrip politieke unie zo helder als de morgennevel – hoe meer licht erop valt, des te sneller het vervluchtigt. Zo ook nu. Het ging niet om een institutioneel idee, liet De Villepin zijn staatssecretaris toelichten, toen de beleefde stilte in Berlijn wat lang begon te duren. Het ging om de '*mise en commun*' van beleidsterreinen als het buitenlands beleid, de defensie, het sociaal-economisch beleid en het onderwijs. Samen stond men in Europa toch sterker? Maar ook daarvoor bleken de Duitsers niet warm te lopen.

Toch laat president Chirac de kopgroepgedachte niet los. Nadat de Poolse premier Miller, die thuis zoveel steun onder de bevolking had verspeeld dat hij zich geen compromis over een nieuw Europees verdrag dacht te kunnen veroorloven, de aanzet had gegeven tot het mislukken van de top in december 2003 – de unanimiteregel maakt zwakke nationale politici in Europa sterk – opperde de Franse president vrijwel onmiddellijk de mogelijkheid dat '*groupes pionniers*' van een aantal lidstaten de Europese samenwerking nieuw leven zouden inblazen. Groepen, zo

had Chirac in zijn rede tot de Bondsdag in 2000 al eens opgemerkt, die zowel binnen als buiten het EU-verdrag zouden kunnen opereren. Maar ook ditmaal waren de reacties uit andere hoofdsteden, Den Haag inclusief, overwegend negatief. Eerst maar eens zien of we dat grondwettelijk verdrag niet alsnog rond krijgen, was de teneur.

Is daarmee de kous af? Dat staat allerminst vast. De *analyse* die in Parijs gemaakt wordt, is immers juist: hoe meer lidstaten tot de EU toetreden, hoe geringer het gewicht van elke lidstaat, en hoe moeilijker de besluitvorming wordt. Wie dan toch invloed wil uitoefenen, en belang heeft bij een besluitvaardige Unie, zal aan coalitievorming moeten doen. Het is twijfelachtig of dat lukt met per onderwerp wisselende coalities, al zullen die zeker een rol spelen. De complexiteit in een EU van 25 à 33 lidstaten is immers een veelvoud van de huidige. Als minister-presidenten niet nog meer tijd kwijt willen zijn aan onderling overleg, zouden hechtere coalities tussen een beperkt aantal spelers weleens onvermijdelijk kunnen blijken.

Nu biedt het verdrag de mogelijkheid tot kerngroepen per beleidsterrein. Waarom die niet eens uitgeprobeerd? In de praktijk blijkt deze versterkte samenwerking echter niet erg aantrekkelijk. Er gelden te veel voorwaarden, en het blijkt moeilijk beleidsterreinen te vinden, naast de EMU en 'Schengen', waar versterkte samenwerking politiek aantrekkelijk en praktisch zinvol is. Bij gebrek aan een nieuw verdrag ontwikkelt zich de defensiesamenwerking vooral nog buiten de Unie.

Maar waar een wil is, is een omweg, moet men in Parijs hebben gedacht: de weg van het vooroverleg tussen een beperkt aantal grote landen. In de groeiende en steeds diverser EU spreekt het leiderschap van Frankrijk en Duitsland minder vanzelf. Ook Londen zoekt naar mogelijkheden invloed te behouden en waar mogelijk te vergroten. En zo tekent zich, ten tijde van het eeuwfeest van de *Entente Cordiale*, een

nieuw soort alliantie af. Londen steunde Parijs en Berlijn in hun uitleg van het Stabiliteits- en Groeipact. Voorbijgaand aan het Italiaans voorzitterschap en de overige lidstaten reisden Fischer, Straw en De Villepin eind oktober 2003 af naar Teheran. Gedrieën werkten Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk aan een akkoord over het Europees veiligheids- en defensiebeleid. En voortaan zullen hun drie regeringen regelmatig gezamenlijk overleggen, ook over EU-aan gelegenheden.

Is dat in het belang van de anderen, inclusief Nederland? Ten dele zeker. Zonder een gemeenschappelijke aanpak door Londen, Parijs en Berlijn is een Europees buitenlands beleid niet mogelijk. En eensgezindheid van die drie vergroot doorgaans de kans op effectieve en redelijke EU-besluiten. Toch wringt de schoen, zeker als de drie groten, zoals in de dialoog met Iran, voldongen feiten scheppen. Wat valt daaraan te doen, wanneer we ervan uitgaan dat de burleske van november 2001, toen diverse Europese leiders zichzelf uitnodigden op het Londense etentje van Blair, Chirac en Schröder, geen herhaling verdient?

Ten eerste dient het nieuwe verdrag, dat nu op de IGC in bespreking is, te worden ingevoerd. Dat verdrag is geen panacee, maar het maakt de Unie, inclusief de positie van Solana, wel sterker. *Meerderheidsbesluitvorming* (door het verdrag uitgebreid) *compliceert het spel van de groten*, die dan immers op zoek moeten naar voldoende bondgenoten. Als unanimiteit is voorgeschreven, legt dat extra druk op de anderen om in te stemmen met een compromis tussen grote landen. Anders dan sommige studeerkamerstrategen denken, werkt unanimiteit in de praktijk meestal *niet* in het voordeel van een kleine lidstaat.

Bondgenoten zal Nederland ook zelf moeten zoeken. Dat vergt een nieuwe aanpak. Hoe groter de Unie, hoe meer aandacht wij zullen moeten besteden aan de betrekkingen met de andere lidstaten. En niet alleen de diplomatieke. Zo zullen niet-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven door Den Haag veel intensiever bij de bilaterale contacten moeten worden betrokken. En politici, in kabinet en Kamer, zullen netwerken over de grens moeten opbouwen – een vermogen waarin nog niet iedereen uitblinkt.

Welke bondgenoten? Laten wij oppassen voor illusies. Alleen in Haagse sprookjes treedt Nederland ('de grootste van de kleineren') op als leider van de kleinere lidstaten. Ieren, Portugezen, Denen of Balten doen

liever rechtstreeks zaken met Parijs, Londen, Berlijn of Brussel. *Ad hoc*-coalities, zoals die van de nettobetalers, kunnen wel nuttig werken. Maar ook dan voert geen weg voorbij aan de grote lidstaten. Dus is het zaak de dialoog met de grote drie te intensiveren. Dat minister Bot onlangs in *Le Figaro* opriep tot een '*Europe puissance*' is wat dit betreft een krachtig signaal. Maar dan moet Nederland zelf, behalve een dalende defensiebegroting, ook iets te bieden hebben.

Op het gebied van het concurrentievermogen van de Unie, bijvoorbeeld. In zijn traditionele nieuwjaarsartikel in *ESB* pleitte de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, J.W. Oosterwijk, voor een Nederlands initiatief. Er zou een kopgroep moeten komen van 'hervormers [...] die het voortouw nemen bij cruciale economische hervormingen als voorloper op een volledig communautaire benadering'. Een interessante suggestie, die om uitwerking vraagt. Natuurlijk is het nuttig om, zoals nu wordt voorbereid, met Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk een 'vier-voorzitterschappen'-*paper* te presenteren over de administratieve lasten. Nog nuttiger zou het zijn als de lidstaten het *Lissabonprogramma* binnenslands de nodige prioriteit zouden geven. En als landen als Nederland hun achterstand in het naleven van de EU-wetgeving over overheidsaanbestedingen eens zouden inlopen.

Pascal Lamy lanceerde niet lang geleden nog een ander idee. Frankrijk en Duitsland zouden hun onderlinge band kunnen versterken door op hun nationale begrotingen sommige uitgaven te 'federaliseren', dat wil zeggen te oormerken voor gezamenlijke activiteiten. Elementen van het buitenlands beleid, het onderzoek en de defensie zouden zich lenen voor zo'n bundeling van financieringsstromen. Ook voor Nederland zouden dergelijke bescheiden, maar zichtbare vormen van *cofinanciering* wel eens de nodige politieke meerwaarde kunnen hebben. Daarbij ligt het voor de hand om, behalve naar België (en Luxemburg), vooral te kijken naar samenwerking met de drie toonaangevende landen in Europa.

Nederlanders fietsen graag aan kop, schreef minister – en fietser – Bot. Ook hier? ■

#### Over de auteur

GIJS DE VRIES was vertegenwoordiger van de Nederlandse regering in de Europese Conventie.

# De ontdekking van Europa

PETER VAN GRINSVEN & JAN ROOD

## Het Europese onbehagen van Nederland

*IN HOLLAND GEBEURT ALLES ALTIJD VIJFTIG jaar later.* Deze gevleugelde uitspraak lijkt ook van toepassing op het Nederlandse Europa-debat. Wie niet beter weet, zou immers gemakkelijk de indruk kunnen krijgen dat politiek en publiek in Nederland pas nu in de gaten krijgen wat het betekent deel uit te maken van een Europese Unie waarvan de bemoeienis zich steeds dieper uitstrekt tot in het nationale domein. Het besef dat Europese integratie niet vrijblijvend is, maar effecten meebrengt die vérgaande gevolgen – financieel en beleidsmatig – voor de eigen samenleving inhouden, resulteert vervolgens in een groeiend *onbehagen* en een gevoel van *verongelijkheid*. Onbehagen over wat Europa allemaal vermag, waarbij veelal gemakkelijk wordt vergeten dat Nederland in een eerder stadium – maar blijkbaar zonder de implicaties te overzien – had ingestemd met de desbetreffende besluiten. Verongelijkheid omdat Nederland in de eigen perceptie onvoldoende serieus genomen wordt, niet in de laatste plaats door de grote lidstaten.

De voorbeelden van deze tendens zijn legio. De rode draad is dat vaak in een laat stadium op gedane zaken werd teruggekomen dan wel dat Nederland hoog van de toren blazend zichzelf op onnavolgbare wijze buiten spel wist te zetten. Een illustratie van het eerste is de uitbreiding van de Unie met de Midden-Europese landen, waarbij Nederland toekomstige partners van zich vervreemde door op het laatste moment de toestroom van goedkope arbeid als obstakel te introduceren, af te dingen op de voor die landen bestemde fondsen en extra garanties te eisen voor hun voldoen aan het Europese *acquis*. Ook in het geval van Turkije schijnt het nog niet tot iedereen te zijn doorgedrongen dat de vraag of Turkije EU-lid zou kunnen worden een reeds vele malen met uitdrukkelijke instemming van Nederland gepasseerd station is. En bij het handhaven

*De houding van Nederland jegens de Europese Unie wordt thans gekenmerkt door onbehagen en verongelijkheid. Bezinning op de eigen positie binnen de EU van de toekomst en daarmee op het zelfbeeld is dringend gewenst. Het komend voorzitterschap van de Unie biedt een uitgelezen mogelijkheid voor bescheidenheid.*

van de begrotingsdiscipline binnen de Eurozone is het niet veel meer dan een schrale troost te weten dat Nederland het gelijk aan zijn kant had. Belangrijker is dat Nederland dit gelijk op een zodanige wijze wist uit te dragen, dat het uiteindelijk in isolement geraakte.

Van de weeromstuit is bij deze *founding father* van weleer sprake van een groeiende eurosceptis. Na decennia van desinteresse begint de Unie zowaar een zaak van publieke belangstelling te worden, echter in negatieve zin, tot uitdrukking komend in achterdocht tegenover de integratie en weezin tegen de bemoeienis van de 'Brusselse bureaucraten'. Een onderwerp dat zelfs electoraal interessant begint te worden, maar dan wel met een stem tegen Brussel. Kortom, het ontbreekt er nog maar aan dat vijftig jaar na toetreding de vraag naar uittreding aan de orde wordt gesteld. Maar een zekere naar-binnen-gekeerdheid valt aan de Nederlandse houding niet te ontkennen. Een ontwikkeling die al langer gaande is, maar die op haar minst omineus genoemd mag worden in het licht van het komende EU-voorzitterschap van Nederland. Een voorzitterschap onder evident moeilijke omstandigheden, niet alleen vanwege het tijdstip maar ook vanwege de agenda, waaronder Turkije en het nieuwe budget van de EU.

## Neerlands onbehagen verklaard

Dit onbehagen met Europa kan vanuit een aantal factoren verklaard worden. Allereerst de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie van nu 15 leden naar per 1 mei a.s. 25 lidstaten. Deze uitbreiding roept bij voorbaat de vraag op of een Unie van dergelijke omvang hoe dan ook zou kunnen *functioneren*. Een vraag die extra scherpte krijgt in de wetenschap dat het niet bij deze tien nieuwkomers zal blijven. Vanuit de Nederlandse positie bezien is echter wezenlijker dat met deze uitbreiding de wat genoemd mag worden ‘mythe van de founding father’ definitief zal worden doorgeprikt. Waar Nederland meende toch als mede-oprichter van de Unie een bijzondere plek te mogen claimen – niet in de laatste plaats in de relatie met Frankrijk en Duitsland – lijkt binnen een gezelschap waarin de overgrote meerderheid géén deel heeft uitgemaakt van die historie, die positie in toemende mate een anachronisme. Van een van de *founding fathers* wordt Nederland tot een van de velen binnen een Unie van velen. Deze verandering komt des te harder aan, omdat met de uitbreiding ook de identiteit van de Unie als een club van min of meer gelijkgezinde en -geaarde landen verder onder druk komt te staan. De Unie wordt ‘verrijkt’ met een keur aan nieuwe landen, met een ander verleden, andere achtergronden, tradities, enz., en is daarmee nog minder de Unie waarin Nederland zich van oudsher wel bevond. Deze ontwikkeling doet zich voor op een moment waarop ook de interne spankracht van de Nederlandse samenleving als gevolg van onzekerheid over de houdbaarheid van de multiculturele samenleving aan druk onderhevig is. Anders gezegd, *zorg over eigen identiteit* in een steeds veelkleuriger samenleving mengt zich met *onzekerheid over behoud van de nationale identiteit* in een steeds groter Europa. Deze factor kan wellicht ook verklaren waarom het vooruitzicht van een mogelijke – zelfs beperkte – toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zo’n gevoelige snaar raakte in het als tolerant bekend staande Nederland.

Een tweede, met de uitbreiding samenhangende, factor is de verandering waaraan het Europese integratieproces zelve onderhevig is. Terecht wordt opgemerkt dat met het einde van de Koude Oorlog, en met als ‘laatste nawee’ daarvan de uitbreiding, de Europese integratie in haar aard veranderd is. Het ideaal van het supranationale Europa wordt nu geconfronteerd met de harde realiteit van toestroom van landen die dat ideaal niet of in veel mindere mate delen. Conventie en IGC hebben bovendien laten zien dat de machtsverhoudingen tussen de lidstaten onderling nog verder op scherp zijn gezet. Het gevolg is dat, waar Nederland in Europese integratie op supranationale

grondslag toch vooral een middel zag om de eigen positie ten opzichte van de grote landen te waarborgen en deze lidstaten te binden aan communautaire spelregels, dit kenmerk van de integratie meer onder druk is komen te staan. Het Europa van de sterke Europese instellingen moet zich, gehinderd door zwak leiderschap, verweren tegen een rijzend intergouvernementeel tij. En de grote lidstaten eisen steeds vaker en uitdrukkelijker een aparte positie op, zelfs in die mate, dat zich de contouren van een informeel directorium van Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk beginnen af te tekenen. Een directorium waartoe Nederland, ondanks het gemeenschappelijk verleden van pionier en de vaak veronderstelde bijzondere relatie met het Verenigd Koninkrijk, geen toegang lijkt te hebben. Kortom, ook in dit opzicht zijn de zekerheden van weleer minder vanzelfsprekend.

En, tot slot, nu pas wordt duidelijk welke de gevolgen zijn voor het binnenlands-politieke speelveld van tal van besluiten die eerder onder de vlag van marktintegratie en Europese munt zijn genomen. De Europese integratie blijkt een politiek project te zijn, in de zin van een afnemende beleidsautonomie en zelfstandigheid op tal van terreinen die het strikt economische gebied verre overschrijden. Of dat nu de inrichting van de gezondheidszorg, de houdbaarheid van het pensioenstelsel, de normering van het strafrecht, of de publieke voorzieningen betreft, steeds vaker stuit de Nederlandse voorkeur allerlei zaken eerste intern in goed polderoverleg te regelen, op de harde realiteit van reeds bestaande Europese regelgeving terzake dan wel op de noodzaak het beleid met de partners af te stemmen.

Ook dit veroorzaakt onbehagen en onzekerheid. Waar Europese integratie immers van oudsher een eliteproject was, dat – enkele sectorale belangengroeperingen daargelaten – geen uitleg aan het grote publiek behoefde, is Europa nu een beleidsdomein dat op tal van terreinen de politieke elite direct beperkt in het vermogen een nationaal beleid te voeren. Anders gezegd, sterker dan in het verleden moet het Europese spel zowel op het niveau van ‘Brussel’ als op het nationale niveau gespeeld worden. Dan blijkt de verleiding groot dit spel te spelen als een variant op ‘zwarte pietten’: Brussel als schaamlap, als grote boosdoener, waarbij men vergeet dat wat in Brussel gebeurt, bepaald wordt door de lidstaten, waaronder Nederland zelf. Dit laatste is dan tegelijkertijd illustratief voor het feit dat de traditionele consensus binnen de Nederlandse politieke elite over het Europabeleid al langere tijd onder druk staat, met de VVD thans als de partij met de meest afstandelijke opstelling ten aanzien van de Unie. Overigens is het paradoxale effect hiervan vervolgens wel dat, waar het ontstaan

van een Unie met veel deelnemers en met voor Nederland grote belangen op het spel een flexibeler opstelling van Nederland in het onderhandelingscircuit vergt, het binnensluipen van de binnenlandse dimensie in het Nederlandse Europa-debat het zoveel moeilijker maakt die flexibele opstelling te hanteren. Tekenend hiervoor was het bezoek van de pas aangetreden minister van Buitenlandse Zaken Bot aan Berlijn, waar hij in zijn poging de scherven te lijmen van de ruzie over het Groei- en Stabiliteitspact voortdurend de hete adem van de Tweede Kamer in zijn nek voelde.

### Zelfbeeld Nederland

Het gevolg van de hierboven omschreven ontwikkelingen is dat in het Nederlandse politieke en electorale landschap een zekere neiging tot afstand en afzijdigheid ten aanzien van de Europese integratie valt te onderkennen. In ieder geval is er sprake van een verharding van de opstelling tegenover de EU. Daarbij kan gesteld worden dat, waar deze houding resulteert in vervreemding van partners en isolement van Nederland, dit evident niet in het Nederlands belang is. Gelet op ligging, economische positie en het van oudsher geldend ambitieniveau, is Nederland toch te zeer met de buitenwereld verweven en vooral te veel van de Europese partners afhankelijk om zich een dergelijke houding te kunnen permitteren, zeker in het zicht van het voorzitterschap. Kortom, de vraag dringt zich op hoe de Nederlandse politiek moet omspringen met dit idee van groeiende ontevredenheid over de eigen positie en gepercipieerde tanende invloed binnen Europa.

Dan is allereerst een kritische reflectie op het Nederlandse zelfbeeld als het gaat om de positie in Europa noodzakelijk. Dat zelfbeeld kan – mede op basis van het voorgaande betoog – in enkele pennestreken worden samengevat. Ten eerste is daar de neiging Nederland als middelgrote mogendheid af te schilderen c.q. als aanvoerder van de kleine landen. Aan die zelfbedachte status wordt vervolgens de conclusie verbonden dat Nederland – ook in het licht van de ambities – een door ieder, en door de grote landen niet in de laatste plaats, serieus te nemen partner is, die mede dank zij de altijd grondige voorbereiding van Europese dossiers het gelijk aan zijn kant heeft. Deze voorstelling wordt vaak nog verder onderbouwd met een verwijzing naar de bijzondere positie van Nederland als mede-oprichter van de Europese Gemeenschap; een status die ons land dan ook een bijzondere verantwoordelijkheid zou geven bij het bewaken van de Unie.

Nu valt niet te ontkennen dat Nederland beschikt over een verhoudingsgewijs grote economie, sterk

handelsgeoriënteerd is, en bovendien in vergelijking met vele andere lidstaten over een substantieel militair apparaat beschikt. Daartegenover staat dat Nederland in economisch opzicht na de euforie van het poldermodel achteruit holt en in het bijzonder op terreinen die beslissend zijn voor de toekomstige concurrentieverhoudingen binnen Europa en mondiaal achterblijft als gevolg van onvoldoende vermogen tot technologische innovatie. Het bekende 'schuiven met dozen' mag dan onze kracht zijn, het maakt Nederland tot niet meer dan de loopjongen van de rest van de wereld. Goed klinkende begrippen als *mainport* doen daar niets aan af. De Nederlandse reputatie binnen de Unie wordt daarbij ook niet bevorderd door rapporten van de Europese Commissie waaruit blijkt dat Nederland op het terrein van de implementatie van EU-regelgeving niet veel meer is dan een middenmoter, die bovendien steeds meer moeite heeft het tempo bij te houden. Dan wordt het opgeheven vingertje richting de partners snel ongeloofwaardig. Wie daarbij optelt dat elke suggestie aan de groten respectievelijk de kleinen dat Nederland middelgroot, aanvoerder of bijzonder is vanwege een grijs verleden, slechts op meewarigheid van die kant zal kunnen rekenen, komt al snel tot de conclusie dat er verstandig aan wordt gedaan in het onderhandelingsspel in Brussel dergelijke geluiden *niet* te uiten.

In het verlengde van dit zelfbeeld als middelgrote en daarom serieus te nemen natie liggen de veronderstelde bijzondere relaties met de grote lidstaten. Met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in harmonieuze zin vanwege gelijke opvattingen inzake de inrichting van de Unie respectievelijk het belang van de transatlantische relatie, en met Frankrijk in meer competitieve zin, omdat dat land de onbedwingbare neiging heeft het Nederlandse zelfbeeld uit te dagen. Hoe dan ook, vooral de speciale relatie met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zou Nederland toch toegang moeten verschaffen tot het gezelschap van de groten. Zeker in het licht van hun hang naar onderonsjes zou dat vanuit het vaderlandse zelfbeeld niet meer dan normaal moeten zijn. De frustratie in het 'Haagse' is dan ook niet van de lucht indien dit *niet* gebeurt.

Ook hier is enige nuchterheid echter dringend gewenst. Allereerst omdat politieke toegang tot andere landen geen recht is maar een kwaliteit, die op grond van reputatie, geloofwaardigheid en – zeker als het gaat om de grote lidstaten – nut van Nederland verworven moet worden en voortdurend onderhoud vergt. Dan moet bedacht worden dat de bijzondere relatie met de Britten wel *moest* veranderen, omdat de betekenis van de transatlantische relatie is veranderd. Daarbij krijgt men soms het gevoel dat zij dat zelfs eerder in de gaten hadden dan de Nederlanders. Men vergelijkte de Britse initiatieven in het kader van het

EVDB met de zeer afhoudende en daarmee zelfs voor Londen niet erg aantrekkelijke reacties van Nederland. In het geval van Duitsland is toch enig begrip gewenst voor een land dat worstelt met de gevolgen van hereniging, ook zoekend is naar zijn plek in het grotere Europa en tegelijkertijd in belangrijke opzichten de stap nog steeds moet maken naar de post-industriële economie. Dan helpt een al te belerend vingertje van de buurman niet aan het onderhoud van de goede relatie.

De implicatie van het voorgaande is dat het Nederlands zelfbeeld *geen relatie heeft met de werkelijkheid* die zich binnen de Europese Unie ontvouwt: een grotere Unie van vele lidstaten, waarin de groten hun plaats herdefiniëren. De zaak wordt er daarbij niet eenvoudiger op waar de Nederlandse reactie van verwonderlijkheid en afzijdigheid bij de overige en nieuwe lidstaten een ander beeld oproept van Nederland. Een beeld dat paradoxaal precies het tegenovergestelde bewerkstelligt van wat sommige Nederlandse politici met een harde opstelling beogen te bereiken. De andere landen zien toch vooral een opportunistische leermeester, wiens voormalige sterke pro-Europese visie plaats heeft gemaakt voor een kosten-batenanalyse over gelden en subsidies naar en uit Brussel en de nieuwe Europese partners. Dit is een houding die de geloofwaardigheid van Nederland niet ten goede komt en het bij voorbaat als potentiële partner bij coalitievorming uitsluit.

### **De Nederlandse opstelling herijkt**

Wil Nederland in een uitgebreide Unie nog enig recht van spreken hebben en enige invloed willen uitoefenen op de totstandkoming van de steeds verder in de nationale regelgeving doordringende Europese besluitvorming, dan lijkt een *bezinning op de eigen positie* binnen de EU van de toekomst en daarmee op het zelfbeeld dus noodzakelijk. In dat opzicht zou gesteld kunnen worden dat het Nederlands voorzitterschap van de Unie als geroepen komt. Wanneer

immers sprake is van een voorkeur om het spel hard te spelen met het (financiële) eigen belang als begin en eind van de onderhandelingen, is bij voorbaat duidelijk dat zo'n opstelling een garantie is voor een mislukt voorzitterschap; dit is een effect dat, gezien de reputatieschade van de afgelopen jaren, maar beter vermeden kan worden. Kortom, het voorzitterschap kan louterend zijn en bovenal Nederland de gelegenheid bieden het noodzakelijk onderhoudswerk aan het bekende netwerk (verder) ter hand te nemen. Die overweging voegt zich dan bij de wetenschap dat het Nederlandse voorzitterschap, gelet op de demissionaire status van de Europese Commissie, het aantreden van een nieuw samengesteld Europees Parlement en de aanwezigheid van tien nieuwe lidstaten, op zijn minst als bijzonder mag worden omschreven. Onder die moeilijke omstandigheden zou het al buitengewoon knap zijn als Nederland de zaak draaiende zou weten te houden, hetgeen actieve betrokkenheid bij de partners en terughoudendheid ten aanzien van eigen voorkeuren veronderstelt, zelfs als het om de financiën van de Unie of om Turkije gaat. Met dat laatste is ook gezegd dat een Nederlands voorzitterschap dat niet kan bogen op *binnenlands-politieke consensus* over de belangrijke thema's, maar beter niet naar Brussel kan afreizen; dit is een overweging die nu reeds tot terughoudendheid dwingt.

Een louterend voorzitterschap dus, dat beseft dat het in een Unie van 25 of meer landen erom zal gaan coalities te vormen, het oor te krijgen en te behouden van de grote landen, het Communautaire bestel te stutten en te versterken, en vooral te voorkomen dat, waar de Nederlandse belangen een 'harde opstelling' vereisen, dit tot isolement leidt. ■

#### **Over de auteurs**

DRS P.C.J. VAN GRINSVEN is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael; DR J.O.TH. ROOD is hoofd afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

# Een Europees Parlement dat er toe doet

LOUSEWIES VAN DER LAAN & HERMAN BEUN

HET EUROPEES PARLEMENT IS NIET POPULAIR in Nederland. De meeste kiezers kennen het alleen van de exorbitante vergoedingen en het zinloze heen-en-weer-gereis tussen Brussel en Straatsburg. Het inhoudelijk werk van het Parlement komt in de pers nog steeds nauwelijks aan de orde. Bij de Europese verkiezingen van 1999 was de opkomst in Nederland dan ook een van de laagste van Europa. In het licht van de erfenis van Fortuyn, de economische problemen, de discussie rond het Stabiliteitspact en de uitbreiding met tien landen in het voormalig Oostblok valt te vrezen dat de opkomst in 2004 niet beter zal zijn.

Kortom, dit lijkt niet het meest vruchtbare politieke klimaat voor een pleidooi voor vérgaande versterking van het Europees Parlement. Toch menen wij dat zo'n pleidooi, juist nu, gehouden moet worden. Niet alleen omdat het, met de uitbreiding en de daarvoor noodzakelijke omzetting van de bestaande Verdragen in een Europese Grondwet, nu het beste moment is fundamentele stappen te zetten naar een democratischer en doelmatiger Europese Unie. Maar ook omdat het publiek wantrouwen jegens Europa geen argument tegen, maar juist vóór zo'n versterking vormt. Wat in de Intergouvernementele Conferentie (IGC) voorop moet komen te staan, is niet het nationaal eigenbelang of de macht van ondoorzichtige ministeraden, maar democratische controle door direct gekozen vertegenwoordigers in een transparant besluitvormingsproces. Iedere Europese regering die in de IGC-onderhandelingen halsstarrig blijft vasthouden aan specifieke eigen belangen als nationale veto's of overgewaardeerde stemgewichten, vergroot daarmee de eurosceptis bij de bevolking van de andere landen zonder dat Europa er democratischer van wordt. Om Winston Churchill te parafraseren: meer macht voor het Europees Parlement is de slechtste oplossing voor

*Versterking van het Europees Parlement lijkt de enige mogelijkheid het wantrouwen bij de Europese burger jegens Europa terug te dringen. Een pleidooi om het EP structureel meer macht te geven.*

het democratisch tekort van Europa, afgezien van alle andere oplossingen die zijn voorgesteld.

Wij stellen daarom voor, het Europees Parlement structureel meer macht te geven. Het gaat hierbij onder meer om volledige financiële en wetgevende bevoegdheid, echte controle over het Europees buitenlands beleid, meer macht bij het kiezen van de Commissievoorzitter, betere mogelijkheden om overbodige wetgeving te voorkomen, een individuele parlementaire verantwoordingsplicht voor Eurocommissarissen en het recht de eigen werkplek te bepalen.

## **Begroting onder controle en medebeslissing op alle terreinen**

De Conventie stelt in de ontwerpgrondwet voor, de EU-begroting in haar geheel onder controle van het Parlement te brengen. Dat is essentieel voor het vergroten van het democratisch gehalte van de EU. Tegenwerking van de ministers van financiën moeten de regeringsleiders dan ook negeren.

Thans kan het Europees Parlement veel individuele begrotingsposten wel wijzigen, zoals de Structuurfondsen of de fondsen voor Onderzoek. Die posten maken samen echter maar de helft van de EU-begroting uit. De uitgaven aan de andere helft, landbouwbeleid, mag het Parlement niet aanpassen of afschaffen. De EU definieert deze uitgaven namelijk als 'verplicht', waarmee ze buiten het bereik van het Parle-

ment blijven. Dat kan alleen zijn veto uitspreken over de begroting in haar geheel, maar dit paardenmiddel heeft het sinds 1984 niet gebruikt.

Dit onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven is dubieus. Zelfs al moet er volgens het Verdrag een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn, dan nog behoeft dat immers niet te betekenen dat het Europees Parlement het niet mag wijzigen. Bovendien hebben ook nationale parlementen geen zeggenschap over het GLB, omdat de Raad van Ministers hierover met gekwalificeerde meerderheid besluit. Daardoor kan geen enkel vertegenwoordigend lichaam rechtstreeks democratische controle uitoefenen. Het feit dat de helft van de EU-begroting in het geheel niet onder parlementaire controle valt, is de kiezers niet uit te leggen. Het blijft één van de verbazingwekkendste voorbeelden van het democratisch tekort.

Het toezicht op de begrotingen voor buitenlands beleid, justitie en binnenlandse zaken is al even merkwaardig geregeld. Volgens art. 268 van het EG-Verdrag zijn 'administratieve' uitgaven op deze terreinen *verplicht*, terwijl 'operationele' uitgaven *niet-verplicht* zijn. Alleen de laatste vallen dus onder parlementair toezicht. Raad en EP hebben over het onderscheid tussen 'operationeel' dan wel 'administratief' eendeloos gediscussieerd, vooral met betrekking tot het snel uitdijende (en weinig doorzichtige) buitenlands beleid. Het probleem kan echter eenvoudig worden opgelost door de *gehele begroting* onder directe controle van het EP te brengen.

Volgens opiniepeilingen willen burgers op de meeste terreinen minder EU-inmenging. Tegelijkertijd willen kiezers echter dat Europa effectiever optreedt tegen misdaad, of dat zij internationale crises als in het Midden-Oosten snel oplost. De bevoegdheden van de EU op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) nemen dan ook snel toe. Juist op deze twee terreinen is het democratisch tekort van de EU echter het grootst.

Een volwassen Europees Parlement moet volledige democratische bevoegdheden hebben op elk beleids-terrein, ongeacht of de Raad met gekwalificeerde meerderheid of met unanimititeit besluit. Wetsvoorstellen die door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen, kunnen immers door geen enkel nationaal parlement worden tegengehouden. Op zulke besluiten is er dan geen democratische controle van betekenis. Het spreekt voor zich zelf dat het Europees Parlement hier volledige medebeslissingsbevoegdheid hoort te hebben. En natuurlijk geldt dat dan ook voor het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid.

Besluit de Raad met unanimititeit, zoals thans voor

justitie en binnenlandse zaken, dan kan – in principe – elk nationaal parlement ertoe overgaan voorstellen in de Raad via zijn minister met een veto te treffen. Op het eerste gezicht lijkt het niet nodig het Europees Parlement ook hier medebeslissingsbevoegdheid te geven. In de praktijk is het *nationale veto* echter *niet erg geschikt als democratische noodrem*. Het is voor nationale parlementariërs buitengewoon moeilijk een rol van betekenis te spelen in het Europese besluitvormingsproces. De politieke druk op nationale parlementen om een moeizaam bereikt compromis toch maar te aanvaarden, is groot. Ministers maken er een gewoonte van hun parlementen eerst voor te houden dat nog niets is besloten, om vervolgens ineens te zeggen dat ze het breekbare compromis dat in de Raad is bereikt, vooral niet in gevaar moeten brengen.

Het Europees Parlement probeert dit gat wel te dichten. Zo bespraken de instellingen van de EU begin 2002 een vérgaand Commissie-voorstel over de bestrijding van grootschalige internationale drugs-smokkel. Hoewel het EP hier geen formele bevoegdheden heeft, diende het toch gedetailleerde amendementen in. Nationale parlementen, die via het nationale veto wel invloed hadden, lieten het bij wat algemene debatten. De amendementen van het EP werden helaas genegeerd. Om deze vrijblijvendheid bij de nationale parlementen te ondervangen, zou het EP, ook wanneer de Raad met unanimititeit besluit, volledig medebeslissingsrecht moeten hebben. Natuurlijk zou dit de besluitvorming van de EU nog wat kunnen vertragen. Maar daar staat dan wel tegenover dat direct gekozen vertegenwoordigers van de burgers van Europa voortaan metterdaad toezicht uitoefenen op het wetgevingsproces.

Een bijkomend voordeel van de *verruiming van de medebeslissingsbevoegdheden* van het EP zou zijn dat de EU er inzichtelijker van wordt. Het aantal wetgevende procedures neemt dan af van 16 naar 2: *medebeslissing en instemming*.<sup>1</sup> Medebeslissing zou betrekking hebben op alle normale wetgeving, waardoor het EP voortaan alle wetsvoorstellen kan amenderen of afwijzen. De instemmings-procedure, waarbij het EP wel kan afwijzen of goedkeuren maar niet amenderen, zou dan gelden voor verdragen en internationale overeenkomsten die door de Commissie namens de gehele EU gesloten zijn.

De ontwerp-grondwet van de Conventie komt deels tegemoet aan genoemde kritiekpunten: delen van het landbouwbeleid zouden onder medebeslissing gaan vallen; ook bij justitie en binnenlandse zaken wordt unanimititeit voor veel besluiten afgeschaft en komt er medebeslissing. Besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid met volledig medebeslissingsrecht voor het EP zou de standaard-wetgevingsprocedure worden.

Tijdens de mislukte IGC-top in Brussel zijn de meeste van deze elementen tot nu toe overeind gebleven. Behoud en versterking ervan blijven voor de voorstanders van democratische controle echter een van de grootste uitdagingen tijdens de IGC.

### Ook democratische controle op buitenlands beleid

De verantwoordelijkheid voor het buitenlands beleid van de EU is nu nog versnipperd tussen de Commissie, de Raad en de afzonderlijke lidstaten. De onderlinge afstemming is wel verbeterd sinds de oprichting van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) bij het Verdrag van Maastricht, en versterking ervan bij het Verdrag van Amsterdam. Maar de bekende klacht van Henry Kissinger gaat nog steeds op: in plaats van één telefoonnummer heeft Europa er minstens drie – Chris Patten, de Commissaris voor Externe Betrekkingen; Javier Solana, de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid; en de minister van buitenlandse zaken van het land dat het roulerend voorzitterschap bekleedt. In de ontwerp-grondwet worden de functies van Solana en Patten samengevoegd tot één ‘minister van buitenlandse zaken’, die ook lid zou worden van de Europese Commissie. Wat effectiviteit betreft is dat een stap vooruit, maar of en hoe deze persoon verantwoording zal afleggen aan het Europees Parlement, is nog een open vraag. Nauwkeurig lezen van de ontwerp-grondwet doet vermoeden dat een motie van afkeuring van het EP alleen de Commissarissen en *niet* de minister van buitenlandse zaken raakt. In dat geval is de minister van buitenlandse zaken aan geen enkel vertegenwoordigend lichaam verantwoording schuldig.

Thans is raadpleging van het EP over buitenlands beleid niet verplicht. Nationale ministers van buitenlandse zaken kunnen wel door hun eigen parlementen ter verantwoording worden geroepen, maar die hebben geen mogelijkheden te volgen wat er op Europees niveau gebeurt. Democratische controle op het buitenlands beleid van de Unie moet daarom plaatsvinden door het EP ook op dit terrein volledige zeggenschap te geven. Nodig zijn: *controle* over de volledige *begroting*; *medebeslissing* over *beleid en wetgeving*; en het recht de nieuwe minister van buitenlandse zaken ter *verantwoording* te roepen. Het EP zou zich daarmee meer kunnen richten op de hoofdlijnen van het beleid, in plaats van – zoals nu – te proberen via micro-management van de begroting nog enige invloed uit te oefenen.

Wil het buitenlands beleid van de EU voordeel hebben van de collectieve kennis en vaardigheden van de lidstaten, dan moeten de nationale ministeries van buitenlandse zaken elkaar en de instellingen van de EU leren vertrouwen. De minister van buitenlandse

zaken moet zorgen voor een goede relatie met de nationale parlementen, vooral als het gaat om gevoelige onderwerpen, zoals de uitzending van militairen. Daarvoor moet niet alleen instemming van het EP, maar ook van de parlementen van de betrokken lidstaten vereist zijn. Europese en nationale parlementariërs moeten in gezamenlijke vergadering bijeenkomen in geval van een grote internationale crisis waarbij uitzending van troepen onder EU-vlag tot de mogelijkheden behoort.

### Openbare behandeling en aanname van wetten

De ontwerp-grondwet stelt dat de Raad *in het openbaar* moet vergaderen wanneer EU-wetgeving besproken of aangenomen wordt. Dat is een stap in de goede richting, maar de doorslaggevende fase daarvoor moet niet vergeten worden. Nationale ambtenaren drommen elke werkdag bij duizenden naar Brussel om daar in ruim tweehonderd *Raadswerkgroepen* nieuwe wetgeving voor te bereiden. Vaak maken zij wetsvoorstellen zo ver af, dat de ministers in de Raad ze als hamerstuk behandelen, de zg. ‘A-punten’.<sup>2</sup> Ook deze *voorbereidende fase* zou openbaar moeten zijn.

Een tweede transparantie-probleem, waar de ontwerp-grondwet niets over zegt, is de zogenaamde ‘verzoenings-procedure’. Dit is euro-taal voor de laatste krachtmeting tussen wetgevers, waarin ze het eens moeten worden over een compromis-tekst. Onder de medebeslissingsprocedure komen door het EP aangenomen, maar door de Commissie of de Raad afgewezen, amendementen terecht bij een *verzoenings-comité*, dat een compromis moet vinden. Deze comités bestaan uit 15 Europarlementariërs, die optreden namens het gehele Europees Parlement, en uit 15 ambtenaren van de Raad. Zij worden voorgezeten door een minister uit het land dat EU-voorzitter is. Bijeenkomsten vinden echter plaats achter gesloten deuren, waardoor het onmogelijk is te beoordelen of de deelnemers hebben gevochten voor het best denkbare resultaat. Bovendien is de uitkomst van deze vergaderingen niet onderhandelbaar. Er volgt slechts een definitieve stemming in een plenaire vergadering van het EP, zonder de mogelijkheid amendementen in te dienen. Dit betekent dat 15 Europarlementariërs en 15 ambtenaren achter gesloten deuren Europese wetgeving maken. Het spreekt voor zich zelf dat dit onacceptabel is. Onderhandelingen over en aanname van wetgeving moeten altijd in het openbaar gebeuren.

### Kiezen en ontslaan van de voorzitter van de Commissie

Als belangrijkste initiator van Europese wetgeving en eindverantwoordelijke voor de naleving ervan is de

Europese Commissie onmisbaar voor een soepel functioneren van de EU. Daarvoor heeft ze wel behoefte aan een krachtige voorzitter. De Conventie heeft lang gedebatteerd over het versterken van de positie van de voorzitter. Helaas verandert de ontwerp-grondwet niets substantieels aan het huidige systeem, waarbij het EP de door de Europese Raad aangewezen voorzitter van de Commissie uitsluitend kan accepteren of afwijzen.

Voorstanders van het aanwijzen van de Commissievoorzitter door het EP (het *monistisch systeem*) voeren aan dat de opkomst bij EP-verkiezingen zou stijgen. Dit kan kloppen als de kandidaten voor het Commissievoorzitterschap bij de EP-verkiezingen ook optreden als lijstvoerders van hun politieke groeperingen – liberalen, christen-democraten, socialisten, enz. Maar het kan ook averechts werken in de vorm van ‘Belgische toestanden’: premiers die kandidaat staan voor het EP, maar wanneer zij het voorzitterschap van de Commissie mislopen, afzien van hun parlamentszetel. Dat zou voor Europa’s kiezers evenmin aantrekkelijk zijn.

De beste manier om de legitimiteit van de Commissievoorzitter te vergroten, is hem of haar rechtstreeks te kiezen. Natuurlijk zullen kiezers aanvankelijk weinig binding hebben met buitenlanders die in hun land campagne komen voeren. Maar als het bekende kandidaten zijn met herkenbare programma’s – denk aan Joschka Fischer voor de Groenen, Guy Verhofstadt voor de Liberalen, José-Maria Aznar voor de Christen-Democraten en Tony Blair voor de Socialisten – dan kunnen het wel degelijk echte presidentsverkiezingen worden waarbij voor kiezers duidelijk is wat er op het spel staat. In elk geval is dat beter dan het parachuteren van een Romano Prodi of een Jacques Santer, omdat hun kandidatuur nu eenmaal in de achterkamertjes van de Raad is beklonken en door het Parlement wordt gesteund.

Dan is er nog de vraag wie de voorzitter van de Commissie moet kunnen ontslaan. Ongeacht op welke wijze de Commissievoorzitter wordt benoemd of gekozen: het EP moet het recht hebben hem of haar naar huis te sturen.

### Verdere hervormingsvoorstellen

Er zijn nog enkele andere manieren om de macht van het Europees Parlement en dus de Europese democratie te versterken. In de eerste plaats moeten Europese Commissarissen *individueel verantwoordelijkheid* afleggen aan het EP. Dat de hele Commissie van Jacques Santer moest aftreden vanwege het corrupte gedrag van Edith Cresson, de Franse Eurocommissaris, toont aan dat het anders moet. Verder zou het EP het *recht van initiatief* moeten hebben, net zoals veel andere

parlementen dat hebben. Aangezien zowel de Commissie als de Raad, via de praktijk van voorzittersinitiatieven, *de facto* initiatieven kan nemen, is het bizar de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers hiervan uit te sluiten. Op beide punten zwijgt de concept-grondwet helaas.<sup>3</sup>

Het EP moet ook een leidende rol nemen in het voorkomen van *overbodige Europese regels*. Dit zal niet alleen zijn eigen geloofwaardigheid versterken, maar het draagvlak voor Europa verbreden, zeker in een land als Nederland. Het EP kan dat doen in samenwerking met nationale parlementen, die volgens de conceptgrondwet een ‘early warning’ kunnen afgeven als *subsidiariteit* in het geding komt. Het kan ook zelf een Commissie Subsidiariteit instellen. Die zou zo de rol van de Begrotings-Commissie formaliseren, die onnodige initiatieven tracht te beperken met het argument dat er geen geld voor is.<sup>4</sup>

Daarnaast zou het Parlement ‘zonsondergangclausules’ en verval-data in alle EU-voorstellen moeten opnemen. Als het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na vijf jaar vervallen was, had het nooit kunnen uitgroeien tot haar huidige groteske proporties, en was het evenmin buiten democratische controle blijven vallen.

*Last but not least*, moet het geldverslindende, milieuvriendelijke gereis tussen Straatsburg en Brussel ophouden. De Franse regering houdt duizenden mensen maandelijks gegijzeld in een gebouw dat de andere 300 dagen per jaar leeg staat. De nieuwe grondwet moet hier een einde aan maken door te bepalen dat het Parlement zijn eigen zetel mag kiezen.<sup>5</sup>

### Slot

Vanaf 1 mei aanstaande telt de EU tien nieuwe lidstaten. Het Verdrag van Nice heeft zoveel belangrijke vraagstukken laten liggen, dat besluitvorming er met 25 landen beslist niet gemakkelijker op zal worden. Intussen groeit onder kiezers de weerzin tegen de ‘Leviathan’ EU en de manier waarop belangrijke Europese beslissingen steeds weer over hun hoofden heen genomen worden. De laatste tijd kiezen ook steeds meer Nederlandse politici voor de snelle stemmenwinst en wakkeren zij die gevoelens verder aan. Dat is kortzichtig, en eigenlijk ook onverantwoordelijk. Nederland kan niet zonder Europa. Te veel problemen kunnen alleen maar worden opgelost in een verband dat groter is dan Nederland alleen. Het is in ieders belang dat beslissingen op dat supranationale niveau zo democratisch mogelijk genomen worden. Niet het Europese integratieproces zelf, maar de verdere *democratisering* ervan moet daarom het hoofdonderwerp zijn van de discussie.

De tijd dringt om een Grondwet te maken waarmee de EU transparanter, democratischer en efficiënter wordt. Door het mislukken van de IGC-onderhandelingen onder voorzitterschap van Silvio Berlusconi komt de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming ervan waarschijnlijk grotendeels te liggen bij het Nederlands voorzitterschap in de tweede helft van 2004. Aan de Nederlandse regering daarom de taak het belang van alle Europeanen voorop te zetten en zich van haar meest democratische zijde te laten zien. ■

## Noten

- 1 De ontwerp-grondwet brengt het aantal categorieën wetgevende besluiten terug van 16 naar 6.
- 2 Hoge ambtenaren, de permanente nationale vertegenwoordigers, beslissen welke punten wel in de Raad besproken worden (B-punten) en welke niet (A-punten).
- 3 De ontwerp-grondwet formaliseert de initiatiefmogelijkheid van de Raad, maar beperkt deze tot voorstellen die door minstens een kwart van de lidstaten gesteund worden.

- 4 Voor een uitwerking van deze voorstellen zie Lousewies van der Laan, 'Preventieve aanval op overbodige Europese wetgeving', in: Ernst John Kaars Sijpesteijn & Jacek Magala (red.), *Het Volk van Europa; Boek van Grieven*, Amsterdam: Vereniging Democratisch Europa, 2003, blz. 21-24.
- 5 Voor een gedetailleerde analyse van de zetelkwestie zie: Lousewies van der Laan & Mendeltje van Keulen, 'Het Europees Parlement en de zoektocht naar een zetel', in: *Internationale Spectator*, december 2000, blz. 602-605.

## Over de auteurs

LOUSEWIES VAN DER LAAN is Tweede-Kamerlid namens Democraten 66.

HERMAN BEUN is lid van de programmacommissies van D66 en de Europese Liberaal-Democraten. Dit artikel is een samenvatting van één hoofdstuk van hun recent verschenen paper *The case for a stronger European Parliament* (Londen: Centre for European Reform, november 2003). Dit artikel sluit aan bij de bijdragen in het decembernummer 2003 van dit blad van de hand van Joep Boerboom en Dorette Corbey/Diederik Peereboom over informele trilogie: efficiënter Europa of Brussels torentjesoverleg, resp. het Europese onbehagen en het politiek tekort.

## Clingendael study 21

### The Political Dynamics of Constitutional Reform: Reflections on the Convention on the future of Europe

ISBN: 90-5031-089-3

Price: € 12,50

The Convention on the Future of Europe came to a close in July 2003, and the result of its deliberations – the draft constitutional treaty – was handed over to the EU's Italian Presidency for further negotiations in the Intergovernmental Conference that ensued in the autumn of 2003. By all accounts, the European Convention marked a new development in European politics, by opening up the process of constitutional reform to new actors and making it more transparent than before. By achieving consensus on a comprehensive package of reforms to the current EU treaties, the Convention confounded critics and commentators throughout Europe. The subsequent failure of the EU member states' leaders to reach agreement on the institutional reforms at the summit in Brussels in December 2003 does not diminish the importance of the Convention's work and the lessons that can be drawn from this experience. On the contrary, the current stalemate on EU constitutional reform makes it even more important to understand the political dynamics at play in Europe, so that a solution can be found for making an enlarged EU function in an efficient and accountable manner in the future.

This collection of essays endeavours to go beyond the habitual commentaries and analysis of institutional reform, by reaching deeper into the motivations and logic behind the Convention and by assessing the wider significance of these reforms in the light of Europe's prevailing political dynamics. In the present political climate, deeper knowledge into the complexities of the European Convention will provide important insights into the contours of a possible future constitutional settlement that ultimately depends on individual actors' commitments to the EU and the presence of political will in the European capitals.

With contributions from Mark Gray, Károly Gruber, Kirsty Hughes, Anna Michalski, Jan Rood, Michel Theys, Helen Wallace, Jan Wouters, Wolfgang Wessels and Thomas Traguth.

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)  
Please indicate 'Study 21'. For further information: please contact Research Department Clingendael, tel. 31-70-3746622/605.

# Arbeidsverhoudingen in Midden- en Oost-Europa en het Europees sociaal model

KEES VOS & ERIK DE GIER

SINDE DE VAL VAN HET IJZEREN GORDIJN en de Berlijnse muur hebben de landen in Midden- en Oost-Europa (MOE), in het bijzonder Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië, Slowakije en de drie Baltische staten in geforceerd tempo ook in sociaal-economisch opzicht vele veranderingen doorgevoerd. Aan de orde was een vervaagende decollectivering van de voormalige staatseconomieën, onder andere door privatisering van staatsbedrijven en politieke toenadering tot de Europese Unie. Deze veranderingen vonden in twee fasen plaats: de transitiefase tot het midden van de jaren '90 en vervolgens de pré-accessiefase, die in het teken staat van de voorbereiding op het lidmaatschap van de EU. Een belangrijk element in die voorbereiding is de overname van het *communautaire acquis* (dat wil zeggen het totaal van wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige afspraken die in de EU gelden) op het gebied van de *interne markt*, alsook van het *sociaal acquis* (dat wil zeggen de regelgeving op sociaal terrein ten behoeve van het vrije verkeer van werknemers). Dit laatste omvat ook de sociale dialoog die kenmerkend is voor het Europees sociale model.

Welke gevolgen hebben deze veranderingen gehad voor de arbeidsverhoudingen? De centrale vraag is of soepele inpassing in en versterking van het binnen de EU overheersende Europees sociale model valt te voorzien, of dat de toetreding in mei 2004 juist zal leiden tot verdere druk op het Europees sociale model in de richting van het meer liberale Angelsaksische model. Indien zich in de landen van Midden- en Oost-Europa met West-Europa vergelijkbare stelsels van arbeidsverhoudingen hebben ontwikkeld, zou soepele inpassing in het Europees sociale model metterdaad in de rede liggen. Dit blijkt maar gedeeltelijk het geval. Verdere en wellicht versnelde amerikanisering van het Europees model valt na toetreding van de MOE-landen op termijn zelfs niet uit te sluiten.

*De arbeidsverhoudingen in de binnenkort tot de EU toetredende landen van Midden- en Oost-Europa zijn in de overgangsfase ingrijpend gewijzigd. Zal de toetreding ook bijdragen aan versterking van het Europees sociale model?*

## Het Europees sociale model nader bezien

Eén uniform Europees sociaal model bestaat niet. Veeleer is sprake van een optelsom van nationale verzorgingsstaten en gereguleerde stelsels van arbeidsverhoudingen binnen een context van communautaire Europese regelgeving op sociaal gebied, het *sociaal acquis*. Dat bevat regelgeving met betrekking tot zowel resultaat- als inspanningsverplichtingen van de lidstaten op het terrein van arbeidsomstandigheden, werkgelegenheid en sociale insluiting. Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is dat in alle lidstaten sprake is van na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen nationale *stelsels van arbeidsverhoudingen*, met daarin een belangrijke plaats voor de *sociale dialoog* tussen de sociale partners en de afzonderlijke regeringen. De EU-lidstaten hebben zich in die zelfde periode ontwikkeld tot sociaal herverdelende welvaartsstaten. Deze herverdeling is gebaseerd op gemeenschappelijk gedeelde waarden zoals solidariteit en publieke verantwoordelijkheid. Als tegenhanger van het liberale Angelsaksische model is het dan ook gerechtvaardigd te spreken van het Europees sociale model.

## Arbeidsverhoudingen

Arbeidsverhoudingen vormen een sociaal (sub)systeem binnen de context van een geïndustrialiseerde samenleving. Een essentieel element betreft de in de

loop der tijd gegroeide gereuleerde betrekkingen tussen de drie belangrijkste partijen (werkgevers, werknemers en overheid) en de weerslag van deze betrekkingen in formele en informele afspraken over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. De afspraken komen mede tot stand onder invloed van maatschappelijke omgevingsfactoren. Binnen een gereuleerd stelsel van arbeidsverhoudingen opereren de drie partijen elk met een eigen ideologie. Bovendien beschikken zij gezamenlijk over een systeemideologie, een *common set of values*. Essentieel is ook dat de afspraken die binnen het systeem tot stand komen, bijdragen aan stabiliteit van de bredere politieke en economische *context* en aan interne cohesie en stabiliteit van het *systeem* van arbeidsverhoudingen.<sup>1</sup>

Welke interne en externe veranderingsprocessen vonden in de MOE-landen plaats en wat waren de gevolgen daarvan voor de arbeidsverhoudingen? Zijn die gevolgen van dien aard, dat we kunnen spreken van stelsels van arbeidsverhoudingen? En, zo ja, met welk type of model van arbeidsverhoudingen zijn deze stelsels te vergelijken?

Om te beginnen wordt in de literatuur over de nieuwe lidstaten doorgaans gewezen op het ontbreken van een traditie op het gebied van de arbeidsverhoudingen, zoals die in West-Europa is ontstaan.<sup>2</sup> Dit heeft vooral betrekking op de situatie van vóór de 'Wende'. In die periode vervulde de staat via de alomtegenwoordige staatsbedrijven de functie van werkgever en trad hij via aan de communistische partij gelieerde vakbonden tevens op als 'belangenbehartiger' van de werknemers. Van een eigen ideologie van de drie partijen kon in die periode nauwelijks sprake zijn. Evenwicht en stabiliteit zijn opgelegd en zeker geen resultaat van een patroon van gemeenschappelijke waarden. Gezamenlijke afspraken en regelingen kwamen niet via collectieve onderhandelingen tot stand, maar ze werden eenzijdig door de staat gedicteerd. Kortom, van onderscheiden basiselementen in een systeem van arbeidsverhoudingen was in deze periode niet of nauwelijks sprake.

Met de val van de Muur en het IJzeren Gordijn is hierin, welhaast van de ene op de andere dag, een kentering gekomen. Vrij snel zijn de economische structuren ontmanteld en is een nieuwe politieke, economische en sociale omgeving ontstaan. Volgens sommigen zijn deze ingrijpende contextuele veranderingen een belemmering geweest voor het ontstaan van échte stelsels van arbeidsverhoudingen.<sup>3</sup> Anderen wijzen er juist op dat in deze periode de grondslagen voor de systeemelementen van de arbeidsverhoudingen zijn gelegd.<sup>4</sup>

Dergelijke analyses wijken niet af van wat bij vergelijkend onderzoek van arbeidsverhoudingen gebruikelijk is. Zij zijn meestal gebaseerd op een beschrijving van de drie actoren, hun (al dan niet geïnstitu-

tionaliseerde) betrekkingen, de niveaus en resultaten van hun collectieve onderhandelingen. In deze bijdrage volgen wij een vergelijkbare aanpak. Zo gaan wij in op systeemelementen als: de organisatiegraad van werknemers en werkgevers; de dekkingsgraad van CAO's; het niveau en de instituties van collectieve onderhandelingen; en de vertegenwoordiging van werknemers op ondernemingsniveau. Eerst schetsen wij de sociaal-economische context aan de hand van: groei van het bruto binnenlands product (BBP); ontwikkeling van handel en investeringen; toepassing van informatie- en communicatietechnologie; en het werkloosheidsniveau en de inkomensontwikkeling.

De ontmanteling van economische structuren in de transitiefase betekende tevens openstelling voor mondiale invloeden, zoals toepassing van nieuwe informatie- en communicatietechnologie (ICT). Het ontstaan van mondiale netwerkeconomieën in het kader van 'globalisering' leidt tot nieuwe vormen van werk, met een toenemend gebruik van contractarbeid en flexibele werklocaties, een minder dominante rol van de vakbonden en toename van gedecentraliseerd overleg.

Het is denkbaar dat dergelijke verschijnselen, juist vanwege het ontbreken van tradities van gereuleerde arbeidsverhoudingen, zich in versterkte mate in de nieuwe lidstaten doen gelden.

### Sociaal-economische ontwikkelingen

De ontmanteling van de oude economische structuren heeft in het begin van de transitiefase, vooral omstreeks 1992, tot grote economische teruggang geleid. De daling van het BBP was het grootst in de Baltische staten, in Letland met -34,9%, gevolgd door Litouwen met -21,3% en Estland met -14,2%.<sup>5</sup> Maar ook de andere MOE-landen hadden in deze periode met een forse achteruitgang te kampen. Dit ging gepaard met grote toename van de werkloosheid, in bijvoorbeeld Estland: van 0,6% in 1990 tot 9,7% in 1995. Verscheidene landen werden geconfronteerd met grote arbeidsonrust. In Slovenië bereikte de stakingsgolf in 1992 een hoogtepunt, met een aantal stakingsdagen per 1000 werknemers dat veertig keer zo hoog lag als in het jaar 2000.<sup>6</sup> Omstreeks 1996 kwam er, wat de economische ontwikkeling betreft, een kentering in de meeste MOE-landen en nam ook de stakingsgevoeligheid vrijwel overal af.

Sindsdien hebben de nieuwe lidstaten een gestage, zij het niet altijd gelijkmatige, economische groei doorgemaakt. In de periode 1996–2000 laat het BBP van landen als Hongarije, Polen, Letland, Slowakije en Slovenië groeicijfers zien die variëren van 1 tot 8% per jaar, maar vertonen landen als Tsjechië, Estland en Litouwen naast (soms) forse groei ook jaren met een daling van 0,5 tot 4%.

Verder is de handel met de EU-landen aanzienlijk toegenomen. In 1990 bedroeg de uitvoer van de EU-landen naar Midden-Europa 5% van het totaal en de import bijna 4%. Thans bedraagt de export 16% en de import 14%. Inmiddels behoren EU-lidstaten, vooral Duitsland, Finland en Italië, tot de belangrijkste handelspartners, zodat de nieuwe lidstaten in economisch opzicht al stevig in de EU zijn geïntegreerd. Op het punt van de buitenlandse handel begint bovendien de invloed van de 'globalisering' zich af te tekenen vanwege de toenemende betekenis van de Verenigde Staten en Japan als handelspartners voor landen als Estland, Hongarije en Polen. Illustratief is de omvang van Amerikaanse investeringen. Tussen 1993 en 2000 was bijvoorbeeld bijna 20% van de buitenlandse investeringen in Polen uit de Verenigde Staten afkomstig. Voor landen als Litouwen, Letland en Hongarije lag dit tussen de 12 en 17%.

Voorts is de ontwikkeling van de nieuwe lidstaten op het gebied van ICT van belang. Landen als Estland, Tsjechië en Hongarije zijn in dit opzicht inmiddels vergelijkbaar met het EU-gemiddelde. Alleen de landen die het laagst scoren (Letland en Polen), staan nog beneden het niveau van Griekenland, dat op dit punt het laagst scorende EU-land is.<sup>7</sup>

De positieve economische ontwikkeling heeft het hoge niveau van werkloosheid nog niet kunnen compenseren, dat in de meeste landen nog aanzienlijk boven het EU-gemiddelde ligt, met Tsjechië, Hongarije en Slovenië als duidelijke uitzonderingen.

In aansluiting hierop vertonen de inkomensniveaus een langzame doch gestage stijging, hoewel ook hier de achterstand op de EU nauwelijks wordt overbrugd. In het totaalbeeld neemt Slovenië een uitzonderlijke positie in, waardoor het welvaartsniveau in dit land ongeveer vergelijkbaar is met dat van Griekenland.<sup>8</sup>

Wel zijn er grote regionale verschillen. In Slovenië, Tsjechië, Estland, Letland en Slowakije bedraagt het BBP per hoofd van de bevolking in en rond de hoofdsteden soms het dubbele van dat in de andere regio's. Het werkloosheidsniveau in de hoofdsteden is ongeveer de helft van het niveau in de achtergebleven regio's. Deze verschillen lijken eerder groter dan kleiner te worden.

### Ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen

In de literatuur over de arbeidsverhoudingen in de nieuwe lidstaten wordt de nadruk gelegd op de zwakke positie van de *vakbonden*.<sup>9</sup> Daarbij wordt veelal verwezen naar de organisatiegraad. Deze varieert van ongeveer 40% in Slovenië en Slowakije tot 15% in Litouwen, Polen en Estland. Daarmee zit de helft op of boven het gewogen gemiddelde van de huidige vijf-

ten lidstaten van de EU. Litouwen, Polen en Estland bevinden zich overigens op, dan wel boven, het niveau van de EU-lidstaten met de laagste organisatiegraad, te weten Spanje en Frankrijk met 15% respectievelijk 9,1%. Dit is opmerkelijk, zeker wanneer men wantrouwen jegens de oorspronkelijk aan de communistische partijen gelieerde vakbonden in aanmerking neemt. Verder is de organisatiegraad het laagst in de nieuwe ondernemingen. In Estland is slechts 1 à 2% van de daarbij betrokken werknemers in de nieuwe ondernemingen bij een vakbond aangesloten.<sup>10</sup> De vakbonden zijn het sterkst in de publieke sector, vooral bij onderwijzend en verplegend personeel.

Vergelijkbare gegevens over de organisatiegraad van *werkgevers* ontbreken, maar er zijn aanwijzingen dat de talrijke werkgeversorganisaties die in de jaren negentig zijn ontstaan, veelal klein en weinig invloedrijk zijn op nationaal en sectorniveau.<sup>11</sup> Werkgevers zijn meer geneigd voor behartiging van eigen belangen rechtstreeks bij de overheid te lobbyen dan collectief overeenkomsten uit te onderhandelen.<sup>12</sup> In dit licht bezien is de *dekkingsgraad van collectieve arbeidsovereenkomsten* in landen als Slowakije en Polen met zo'n 40% enigszins verrassend. Slovenië met een dekkingsgraad van 100%, veroorzaakt door een in dat land bestaande specifieke vorm van verbindend-verklaring, vormt een duidelijke uitzondering (vgl. Nederland met 78%). Voor de overige landen geldt dat de dekkingsgraad lager ligt dan in huidige lidstaten (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk). Weliswaar kennen de meeste nieuwe lidstaten één of andere vorm van verbindend-verklaring, maar deze lijken van weinig betekenis. Een mogelijke verklaring is dat er meestal sprake is van een sterk *gedecentraliseerd systeem van arbeidsverhoudingen*, waarbij loononderhandelingen vooral plaatsvinden op ondernemingsniveau. Zo bezien vertonen de meeste MOE-landen de kenmerken van het Angelsaksisch model van arbeidsverhoudingen. Dit met uitzondering van de landen met de hoogste organisatiegraad, *in casu* Slovenië, waar onderhandelingen op centraal niveau plaatsvinden, en Slowakije, met collectieve onderhandelingen op bedrijfstakniveau. Uitzondering vormt ook de overheidssector, waar mede als gevolg van een relatief hoge organisatiegraad de onderhandelingen eveneens op sectorniveau plaatsvinden.<sup>13</sup>

Het feit dat in het merendeel van de landen de onderhandelingen op bedrijfsniveau plaatsvinden, wil overigens niet zeggen dat er geen geïnstitutionaliseerd overleg op nationaal niveau zou bestaan. Als eerste kwam in Hongarije in 1988 een Raad voor Verzoening van Nationale Belangen tot stand, waarin *werkgevers, werknemers en overheid* waren vertegenwoordigd. Volgens zijn *tripartiete* organen opgericht in Tsjechië (1990), Polen en Slovenië (1994), in Litouwen (1995)

en in Estland en Letland (1998). Voor de *overheden* in deze landen waren de redenen het initiatief te nemen tot oprichting van dergelijke organen vooral: handhaving van de eigen, prominente rol in het democratiseringsproces en verwerving van *steun van de sociale partners* bij het treffen van vaak ingrijpende maatregelen gedurende de transitiefase. De sociale partners waren bereid tot medewerking om de eigen positie te legitimeren en om invloed op het transitieproces uit te oefenen. Het succes van deze samenwerking blijkt uit het feit dat in deze periode de ingrijpende veranderingen zonder al te grote sociale onrust hebben plaatsgevonden.<sup>14</sup>

In de pré-accessiefase kwam er verandering in de positie van de instituties. In de meeste landen werd de raadpleging van de sociale partners teruggebracht tot bescheiden advisering. Hierbij speelde een rol dat de complexe en in hoog tempo plaatsvindende toetredingsonderhandelingen zich uitsluitend voltrokken in de relatie tussen de nationale overheden en de Europese Commissie. Voor zover daarbij nog een (beperkte) taak voor de sociale partners was weggelegd, was dit vooral het gevolg van de druk van de Commissie met het oog op de overname van het 'sociaal acquis'.<sup>15</sup>

Een uitzondering op dit patroon vormt (wederom) Slovenië, waar na de stakingsgolf van 1992 op informele basis tripartiet overleg werd gestart, dat in 1994 resulteerde in de oprichting van een Economische en Sociale Raad. Vanaf 1995 kwamen hier twee brede tripartiete sociale overeenkomsten tot stand en vijf tripartiete overeenkomsten over inkomensbeleid, waarvan de laatste is getekend in juni 2002. Bovendien dienen op aandrang van het Sloveense parlement alle wetten die van belang zijn voor de sociale partners, vergezeld te gaan van een advies van deze Raad.<sup>16</sup>

Inmiddels wordt men geconfronteerd met het gegeven dat in het perspectief van het EU-lidmaatschap ook de noodzaak bestaat aan de EMU-criteria te voldoen. Voor de meeste huidige EMU-lidstaten is dit destijds aanleiding geweest tot het sluiten van nationale sociale pacts gericht op het terugdringen van de staatsschuld, de bevordering van de werkgelegenheid en/of het realiseren van een gematigde loongroei.

Wat de *vertegenwoordiging van werknemers op ondernemingsniveau* betreft is de situatie dat er in sommige landen, zoals Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije en Slovenië, overlegstructuren bestaan die vergelijkbaar zijn met een *ondernemingsraad*. In Polen bestaan nog ondernemingsraden in de snel verdwijnende staatsbedrijven; in Tsjechië en Slowakije kunnen ondernemingsraden slechts worden ingesteld in bedrijven waar de vakbonden *niet* aanwezig zijn. Alleen de overlegstructuren in Hongarije en Slovenië zijn, wat hun samenstelling en rechten betreft, volledig vergelijkbaar met de ondernemingsraden in de

EU-landen.<sup>17</sup> Inmiddels doet de invloed van het Europese *sociaal acquis* zich ook hier gelden. Van de 1.865 ondernemingen waarop de richtlijn inzake de *Europese ondernemingsraden* van 1994 van toepassing is, heeft 29% ook *vestigingen in de nieuwe lidstaten*. Van deze ondernemingen heeft 59% een Europese ondernemingsraad ingesteld, waarvan in zo'n 15% van de gevallen een of meer vertegenwoordigers uit de nieuwe lidstaten deel uitmaken.<sup>18</sup>

Uit het voorgaande valt af te leiden dat er wat de hier besproken landen betreft, ondanks of misschien juist dank zij de ingrijpende interne en externe veranderingen, wel degelijk sprake kan zijn van (het ontstaan van) stelsels van arbeidsverhoudingen, zij het niet in de vorm van een 'one size fits all'. De uiteindelijke vormgeving varieert al naar gelang de nationale situatie en de uiteenlopende reacties op ontwikkelingen in de nationale en internationale context.

### Spanningsveld

De MOE-landen hadden gedurende de transitiefase te maken met een sterke economische terugval en een grote mate van sociale instabiliteit, die omstreeks 1992 een dieptepunt bereikten. Juist in die tijd zijn nieuwe organisaties van werkgevers en werknemers ontstaan, is de basis gelegd voor (decentrale) collectieve onderhandelingen en is er aanleiding geweest te zoeken naar vormen van tripartiete samenwerking. Zo bezien vormen ingrijpende veranderingen in de politieke, economische en sociale context kennelijk geen beletsel voor het ontstaan van stelsels van arbeidsverhoudingen.

In de pré-accessiefase is er langzaam aan verbetering in de sociaal-economische situatie gekomen. De werkgelegenheid neemt toe, onder meer door de vestiging van nieuwe ondernemingen, vooral in de tertiaire sector. Deze bedrijfstak kenmerkt zich in het algemeen door een zeer lage organisatiegraad van werknemers. Tegelijkertijd is de staat (wederom) de belangrijkste vormgever van de arbeidsverhoudingen geworden. Dit mede omdat de voor de toetreding tot de EU noodzakelijke overname van het Europese (sociale) *acquis* vooral een *top down*-proces is geweest.

Het proces van vormgeving van stelsels van arbeidsverhoudingen vond plaats in een periode waarin er nauwelijks of geen vanuit de traditie van arbeidsverhoudingen geboren instituties en praktijken tot wasdom zijn gekomen. Daardoor werd men extra ontvankelijk voor externe invloeden als gevolg van mondialisering. Deze ontwikkelingen doen zich voor in een periode van industriële vernieuwing en marktliberalisering, waarbij vooral instituties als Wereldbank en IMF een invloedrijke rol spelen. Als gevolg van mondiale invloeden zal men vaak eerder geneigd

zijn tot overname van het Angelsaksische model dan het Europese sociale model van arbeidsverhoudingen. In dit licht bezien is het ook verklaarbaar dat de arbeidsverhoudingen meestal gekenmerkt worden door een grote mate van decentralisatie. Alleen daar waar de vakbonden wél een sterke positie hebben weten te behouden, is sprake van een zekere mate van centralisering van onderhandelingen. Voor zover, onder meer op aandrang van de Europese Commissie, is overgegaan tot instelling van tripartiete overlegstructuren, zijn deze nog betrekkelijk weinig in de nationale stelsels geïntegreerd.

Dit brengt ons tot de vaststelling dat de meeste stelsels van arbeidsverhoudingen in de nieuwe lidstaten in veel opzichten de kenmerken vertonen van het Angelsaksische model. Dit laatste met uitzondering van Slovenië en, in mindere mate, Slowakije. Deze twee landen zijn in de vormgeving van de arbeidsverhoudingen op nationaal, sectoraal en/of ondernemingsniveau meer vergelijkbaar met de in West-Europa vigerende stelsels van arbeidsverhoudingen.

In het perspectief van het EU-lidmaatschap dit jaar kunnen we, rekening houdend met de eisen die de EMU stelt, concluderen dat de MOE-landen nog geruime tijd in een spanningsveld tussen beide modellen zullen verkeren. Aan de ene kant is er de lokroep van de marktliberalisering van het Anglosaksisch model en aan de andere kant de *top-down*-druk tot convergentie in de richting van een (meer gereguleerd) Europees sociaal model. De toetreding van de nieuwe lidstaten zal daardoor nauwelijks of niet bijdragen aan versterking van het Europese sociale model c.q. een scherper profilering van dit model ten opzichte van het Amerikaanse sociale model. ■

## Noten

- 1 Vgl. de klassieke standaardwerken op dit gebied: J.T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, New York: Holt, 1958; en A.N.J. Blain & J. Gennard, 'Industrial relations theory – a critical review', in: *British Journal of Industrial Relations*, 1970, no 3.
- 2 Jürgen Hoffmann, Reiner Hoffmann, Judith Kirton-Darling & Luitpold Rampeltshammer, in: *Literature Review on the Europeanisation of Industrial Relations in a Global Perspective*, European Trade Union Institute/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Brussel/Dublin, 2002 (voorlopige versie).

- 3 Cf. Kollonay & M. Ladó, 'Hungary', in: U. Carabelli & S. Sciarra (red.), *New Patterns of Collective Labour Law in Central Europe. Czech and Slovak Republics, Hungary, Poland*, Milaan: Giuffrè Editore, 1996; C. Frege & A. Toth, 'Institutions matter: Unions' solidarity in Hungary and East-Germany', in: *British Journal of Industrial Relations*, vol. 37, 1999, no 1.; D. Ost, 'Illusionary Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities', in: *Politics and Society*, vol. 28, 2000, no 4.
- 4 Timo Kauppinen & Christian Welz, *Social dialogue and EMU in the Candidate Countries* (interim report), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003.
- 5 Kaia Philips & Paul Eamets, 'Social dialogue and EMU in the Candidate Countries: Estonia', in: Timo Kauppinen & Christian Welz, a.w. noot 4.
- 6 Miroslav Stanojevic, 'Slovenian Industrial relations and EMU', in: Kauppinen & Welz, a.w. noot 4.
- 7 World Economic Forum, *The Lisbon Review 2002-2003. An assessment of policies and reforms in Europe*, Cologny/Geneva, 2003.
- 8 *Het Parool*, 28 februari 2003.
- 9 Vgl. Hoffmann e.a., a.w. noot 2.
- 10 Philips & Eamets, a.w. noot 5.
- 11 Mark Carley, *Industrial relations in the EU Member States and candidate countries*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002.
- 12 Kauppinen & Welz, a.w. noot 4
- 13 *Ibid.*
- 14 Maria Ladó, *Challenges for tripartism in an enlarged EU*, Bijdrage aan de Deense EU-presidency-conference 'Tripartism in an enlarged Europe', Elsinore, 29 en 30 oktober 2002.
- 15 Maria Ladó, *Expectations of the European Union in the field of social dialogue*, Budapest, november 2000; Maria Ladó & Ferenc Tóth, *Fate of Tripartism in Hungary*, manuscript, Boedapest, 2000.
- 16 Miroslav Stanojevic, 'Slovenian Industrial relations and EMU', in: Kauppinen & Welz, a.w. noot 4.
- 17 Carley, a.w. noot 11.
- 18 Peter Kerckhofs, *European works councils, facts and figures*, Brussel: European Trade Union Institute, 2002.

## Over de auteurs

**Kees Vos is werkzaam bij de Directie Internationale Zaken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zijn bijdrage is op persoonlijke titel.**  
**Erik de Gier is hoogleraar sociaal beleid aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen.**

# Een klein land keert terug in de Europese familie

JEROEN BULT

## Estland op weg naar het EU-lidmaatschap

DOOR 'JAH' TE ZEGGEN TEGEN TOETREDING tot de Europese Unie schreven de Esten op 14 september 2003 geschiedenis. Zij bezegelden de terugkeer van hun natie, die eeuwenlang ten prooi is gevallen aan oorlog, bezetting en onderdrukking – met als treurig dieptepunt de periode 1940-1991 – in de Europese familie. Estland zal aldus, samen met de negen andere nieuwkomers, op 1 mei a.s. aanschuiven aan de Brusselse vergadertafel.

### Estland terug op de wereldkaart

Eind jaren '80 werd de wereld verrast door de snelle afbrokkeling van het sovjetblok en de uiteindelijke implosie van de communistische supermogendheid zelf. Partijleider Gorbatsjov had met zijn politiek van *Glasnost* en *Perestrojka* een ware doos van Pandora geopend; de diverse nationaliteiten in het immense rijk gingen zich roeren, zo ook de inwoners van de Baltische regio – de beelden van de lange keten die zij op 23 augustus 1989 vormden, van Tallinn tot Vilnius, ter herdenking van de ondertekening van het Molotov-Von Ribbentrop Pact, maken nog steeds een net zo verpletterende indruk als die van de val van de Muur. De drang naar zelfbeschikking dateert echter al van vóór de periode-Gorbatsjov; de Baltische volkeren hebben de annexatie door de Sovjetunie nimmer geaccepteerd. In Estland vond dit latente streven in de jaren '80 een uitlaatklep in het groeiend verzet tegen het door Moskou gevoerde industriebeleid, dat rampzalige gevolgen had voor het milieu, maar ook de gestage verslechtering van de levensstandaard en de gaandeweg groeiende contacten met het nabij gelegen Finland zouden het nationale bewustzijn aanwakkeren.

Op 30 maart 1990 proclameerde de Opperste Sovjet van Estland – waar, na kort daarvoor gehouden

*Estland keert op 1 mei voorgoed terug in de Europese schoot. Toch mag van het nieuwe EU-lid geen gepassioneerde inzet voor verdere integratie worden verwacht. Daarvoor is de euroscepsis onder de eigen bevolking te groot.*

verkiezingen, de voorstanders van afscheiding van Moskou de overhand hadden gekregen – het voortbestaan van de in 1918 gestichte *Eesti Vabariik* (Republiek). Bewust vermeed men de term 'onafhankelijkheid', omdat dit een impliciete erkenning van de inlijving door de Sovjetunie zou betekenen. Gorbatsjov weigerde zich neer te leggen bij de gebeurtenissen, maar als gevolg van de tegen hem gerichte reactionair-communistische coup in augustus 1991 geraakte het feitelijk afscheidingsproces in een stroomversnelling – op 20 augustus kondigde de Opperste Raad (voorheen de Opperste Sovjet) het volledig herstel van de Estse soevereiniteit af. IJsland zou deze als eerste erkennen, uiteindelijk gevolgd door de Russische Federatie op 24 augustus en de Sovjetunie als zodanig (die drie maanden later ophield te bestaan) op 6 september.<sup>1</sup>

Estland stond nu voor de zware taak een op Westerse leest geschoeide democratische rechtsstaat en vrije-markteconomie op te bouwen. Het zou hier goeddeels in slagen. Hoewel de bewindslieden elkaar in hoog tempo zouden opvolgen – sinds 1990 zijn zeven premiers, negen ministers van buitenlandse zaken, negen ministers van financiën en veertien ministers van binnenlandse zaken aangetreden – legde de grondwet van juli 1992 de grondslag voor een solide parlementaire democratie. De wetgevende macht, de *Riigikogu* (het Estse parlement) is snel in haar rol gegroeid; de vier landelijke verkiezingen (in 1992, 1995, 1999 en 2003) zijn open en eerlijk verlopen; en

de media hebben in alle vrijheid kunnen floreren. Het meest heikele probleem waarmee Estland te maken kreeg, was de integratie van de binnen zijn landsgrenzen levende Russische minderheid, die zo'n 30% van de totale bevolking uitmaakt en die in 1991 niet automatisch in aanmerking kwam voor het Estse staatsburgerschap. Dit vraagstuk zou niet alleen de relatie met Rusland, dat de verleiding niet kon weerstaan via deze minderheid greep proberen te krijgen op Estland, onder druk zetten, maar zou tevens van grote invloed zijn op de houding van de Westerse organisaties vis-à-vis Estland. Zij zouden Tallinn herhaaldelijk aansporen meer vaart te zetten achter de integratie van de Russen in de Estse samenleving. 'Mindful of the possible repercussions in terms of westward integration, successive Estonian governments have generally taken heed of these recommendations, yet they have been forced to balance them with their own domestic agenda of "re-nationalizing" the state through Estonian as the sole official language,' aldus de Britse Balticum-expert David J. Smith.<sup>2</sup>

### Een eigen buitenlandse politiek

Het zal niet verbazen dat de belangrijkste doelstelling van de buitenlandse politiek van Estland een zo spoedig mogelijke opname in de diverse Westerse samenwerkingsverbanden was, met als voornaamste streven toetreding tot de NAVO en de Europese Gemeenschap/Europese Unie. Het land wenste koste wat kost het lot van de Eerste Republiek (1918-1940) – het moeten opereren in een grauw schemergebied tussen Oost en West, zonder uitzicht op welke tastbare veiligheidsgarantie dan ook – te ontlopen. Uiteraard was het Estland evenmin ontgaan dat deze organisaties een grote bijdrage hadden geleverd aan de groei van welvaart en duurzaamheid van hun leden. De eerste internationale gremia die Estland als lid verwelkomden, waren de Verenigde Naties (september 1991), de CVSE (oktober 1991) en de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR) (december 1991). Kort daarop vroeg Estland het lidmaatschap van de Raad van Europa aan (toetreding volgde in mei 1993) en ondertekende het een economisch verdrag met de EG. Ook zou Estland deelnemen aan het *Partnership for Peace*-programma van de NAVO (januari 1994).

Maar in de dagelijkse praktijk stond het buitenlands beleid vooral in het teken van de uiterst moeizame betrekkingen met de voormalige kolonisor, Rusland. De wederzijdse frictie stoelde op drie factoren: de aanwezigheid van het Russische leger op Estse bodem; de positie van de etnische Russen; en een slepend grensgeschil – Estland stelde zich op het standpunt dat de in het Verdrag van Tartu (1920) overeengekomen grens, die enige kilometers oostwaarts lag,

nog altijd rechtsgeldig was, terwijl Rusland volhield dat Estland in juni 1940 zelf had ingestemd met opname in de Sovjetunie en dat genoemd verdrag derhalve *niet* langer als juridisch bindend behoefde te worden beschouwd. De Esten verzetten zich juist tegen de Russische perceptie dat het jaar 1991 een 'nieuwe start' markeerde. Rusland brak zijn militaire aanwezigheid in Estland geleidelijk af, maar weigerde zich te committeren aan een strikt tijdschema. Pas op 26 juli 1994 bereikten de presidenten Jeltsin en Meri, onder Amerikaanse druk, een akkoord – op 31 augustus van dat jaar zouden de laatste Russische troepen Estland verlaten. Estland beloofde zich te bekommeren om de in het land woonachtige gepensioneerde Russische militairen. Ook zou het grensgeschil aan hevigheid inboeten – Estland gaf eind 1994 te kennen bereid te zijn 'Tartu' als uitgangspunt te laten varen.<sup>3</sup> Dit alles betekende beslist niet dat zich direct een ontspanning in de ijzige bilaterale betrekkingen aandeede. Zo zouden de – totaal ongefundeerde – beschuldigingen uit Moskou over 'discriminatie' van de Russische minderheid aanhouden, doch het ernstigste dispuut was opgelost. Estland kon nu eindelijk zijn blik westwaarts richten.<sup>4</sup>

### Estland als 'Baltische Tijger'

Aansluiting bij het Westen veronderstelde, naast het opbouwen van een volwaardige democratie, het integreren van het Russische bevolkingsdeel en het onderhouden van een constructieve relatie met Moskou, eveneens het creëren van een goed functionerende vrije-markteconomie. Dit leek aanvankelijk een lastige opgave; industrie en landbouw waren hopeloos verouderd, Rusland ging marktconforme prijzen berekenen voor de levering van brandstoffen en in de periode 1992-1994 maakte Estland een bancaire crisis door. Maar al spoedig wist Estland de reputatie van 'Baltische Tijger' te verwerven. De regering-Laar introduceerde in juni 1992 een nieuwe munteenheid, de *Eesti Kroon* (tevens de naam van de valuta die van 1918 tot 1940 werd gehanteerd), hetgeen een sterke beteugeling van de inflatie tot gevolg had en het internationale vertrouwen in de Estse economie vergrootte.<sup>5</sup> De achtereenvolgende regeringen hebben dit rigoureuze liberaliseringsbeleid gecontinueerd; staatsbedrijven zijn in rap tempo geprivatiseerd, het investeringsklimaat voor buitenlandse bedrijven is bijzonder aantrekkelijk gemaakt (bedrijven die te kennen geven hun winst in Estland te herinvesteren, krijgen vrijstelling van verdere heffing van vennootschapsbelasting) en het strikte begrotingsbeleid is gehandhaafd. In 1997 werd zowaar een economische groei van 10% geboekt.

De dynamische economische ontwikkeling had

evenwel ook haar schaduwkanten. De groei beperkte zich feitelijk tot de ICT- en dienstensector; de agrarische sector, die achterbleef in het privatiseringsproces en die het zonder verdere subsidiëring en bescherming door tariefmuren zou moeten stellen, zou een zorgkind blijven, terwijl de sociale kloof groter werd, vooral die tussen de metropool Tallinn en de periferie (het zuiden, het oosten en de westelijke eilanden), maar ook die tussen de jongeren en oudere generaties.

### Op weg naar het EU-lidmaatschap

Op 24 november 1995 diende premier Tiit Vähi de officiële aanvraag van het Estse EU-lidmaatschap in. Vanzelfsprekend voelde hij zich hierbij gesterkt door de resultaten van het economisch beleid. Toch was het de factor-Rusland die voor hem de doorslag gaf; de verstandhouding met de machtige oosterbuur mocht zich dan wel hebben gestabiliseerd, bijna 300 jaar Russische overheersing kon niet zomaar uit de nationale psyche worden gebannen. Alleen als het een onafscheidelijk bestanddeel van het Westen zou vormen, kon Estland voorkomen dat het telkenmale ten prooi zou vallen aan het grillige, neo-imperialistische gedrag van Moskou, zoals zich dat in de periode 1991-1994 had gemanifesteerd. Inkapseling in het Westen werd gezien als de voorwaarde bij uitstek voor normalisering van de band met het Oosten. Het besef dat de kans op toetreding tot de NAVO – het werd de Baltische staten snel duidelijk dat de NAVO-top te Madrid (juli 1997) niet zou resulteren in een invitatie aan hun adres voor de (eerste) uitbreidingsronde van het bondgenootschap – voornog klein was, deed Tallinn besluiten bovenal in te zetten op de EU, al was het maar om indirect toch een veiligheidsgarantie tegen Rusland te verwerven. De achterliggende filosofie hierbij was dat de meeste EU-landen tevens NAVO-lid waren, zodat de NAVO in geval van een aanval op Ests grondgebied welhaast verplicht zou zijn het land te hulp te schieten. Voorts hoopte Estland het EU-beleid inzake Rusland in gunstige zin te kunnen bijsturen.

Vähi's opvolger Mart Siiman trok 'Europa' meer naar zich toe en wenste meer vaart te zetten achter de harmonisatie van de Estse wetgeving met de Brusselse richtlijnen. Dit mede naar aanleiding van de door Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen Van den Broek geventileerde zorg dat Estland dienaangaande een achterstand dreigde op te lopen.<sup>6</sup> De Europese Commissie selecteerde in juli 1997 een groep van zes landen die in aanmerking kwam voor toetredingsonderhandelingen, inclusief Estland. De Europese regeringsleiders besloten op hun Top te Luxemburg (december 1997) deze lijn te volgen – Letland en Litouwen zouden nog twee jaar geduld moeten uitoefenen (zij verweten Estland een gebrek

aan solidariteit). Wel sommeerde de Commissie de regering-Siiman het tempo van de integratie van de Russische minderheid op te voeren. De regering diende prompt een wetsontwerp in dat voorzag in een automatisch staatsburgerschap voor alle etnische Russen die na februari 1992 waren geboren. Het parlement nam dit ontwerp in december 1998 aan.<sup>7</sup>

Het was uiteindelijk aan die zelfde Europese Commissie om het finale oordeel te vellen over de aspirant-lidstaten. De Commissie schetste in haar opeenvolgende jaarverslagen een relatief rooskleurig beeld van Estland. In haar op 13 november 2001 gepresenteerde rapportage maakte zij nog wel kritische opmerkingen over de noodzakelijke hervorming van het ambtenarenapparaat om het *acquis communautaire* in concrete wetgeving om te zetten, over het rechtssysteem (zo heeft Estland een tekort aan rechters en zou de toegang van burgers tot de rechtspraak nog te wensen overlaten), de aanpak van de georganiseerde misdaad en de voedselveiligheid. In 2002 werden overeenkomsten bereikt over de lastigste dossiers: van het vrije personenverkeer, douane, binnenlandse zaken en justitie, fiscaliteit, regionaal beleid (lees: de structuurfondsen) en energie. Vooral de dialoog over het energie-dossier verliep stroef, aangezien Estland in eerste instantie niet voornemens was de winning van olie uit leistein, die naar de mening van Brussel te belastend voor het milieu is, te beëindigen. Uiteindelijk kwamen beide partijen een overbruggingstermijn van tien jaar overeen. Als laatste werden de landbouw- en financieel-budgettaire (met als voornaamste thema de opbouw van afdrachten aan de Unie) dossiers gesloten. De Commissie maakte die in haar op 9 oktober 2002 verschenen rapport wederom aanmerkingen, veelal betrekking hadden op dezelfde terreinen, maar gaf de Europese regeringsleiders het advies Estland op te nemen in de EU-gelederen. Op 16 april 2003 tekende president Arnold Rüütel, in de schaduw van de Akropolis, namens Estland het verdrag dat de toetreding bezegelde.

### 2003: een late discussie over Europa

De belangrijkste horde die nu nog moest worden genomen, was de instemming van de bevolking met de toetreding. Het Estse parlement, de *Riigikogu*, had eind 2002 besloten op 14 september 2003 een referendum over deze vraag te organiseren. Van een echt debat was aanvankelijk evenwel geen sprake. De politieke elite van het land, met in haar kielzog het bedrijfsleven, was groot voorstander van het EU-lidmaatschap en meende dat de bevolking haar wijze visie wel zou delen. Maar de Estse burger, die als gevolg van de sovjetdictatuur een diep wantrouwen koestert tegen 'de politiek', was heel wat minder

enthousiast. Zou men de ene unie niet voor de andere verruilen, met ditmaal, in plaats van Moskou, Brussel als machtscentrum? Zou toetreding niet het einde van het economische succes inluiden; en wat zou er van de kwetsbare Estse cultuur en identiteit overblijven? Voor veel Esten leek het om een keuze tussen twee kwaden te gaan.

Er waren weinig echte fanatieke tegenstanders, maar premier Juhan Parts – zijn regering, bestaande uit het conservatief-liberale *Res Publica*, het liberale *Reformierakond* en de plattelandspartij *Rahvaliit*, was op 10 april 2003 aangetreden<sup>8</sup> – onderschatte het gevaar dat deze latente scepsis toch zou kunnen uitmonden in een ‘Ei’ (nee). Zo weigerde hij in eerste instantie een expliciet stemadvies ten gunste van de EU te geven en verdeelde hij de subsidie voor de campagne voerende organisaties gelijkmatig over het ‘ja’- en ‘nee’-kamp. Uit een in juni uitgevoerde opiniepeiling bleek echter dat de tegenstanders van het lidmaatschap inmiddels in de meerderheid waren. In het bijzonder de sociaal zwakkeren en de inwoners van het achtergebleven zuiden bleken ontvankelijk voor hun argumenten. De regering-Parts besloot nu tot actie over te gaan. In een op 25 juni uitgegeven verklaring riepen president Rütel, parlamentsvoorzitter Ergma en Parts de Esten op vóór Europa te kiezen. Zij garandeerden het voortbestaan van de Estse onafhankelijkheid en de bescherming van de taal en cultuur en waarschuwden tegen het risico van economische stagnatie en het ontstaan van een machtsvacuüm.<sup>9</sup>

Van het overweldigende Litouwse ‘ja’ tegen Europa (11 mei) ging een zeker positief effect uit, maar toch bleek Parts’ offensief bittere noodzaak. De grootste oppositiepartij, het links-populistische *Keskerakond*, had op haar op 9 augustus gehouden congres namelijk een motie tegen toetreding tot de EU aangenomen. Partijleider Edgar Savisaar, omstreden als gevolg van een aantal schandalen, zei in zijn toespraak iedereen vrij te willen laten in zijn keuze, maar liet niet na de bizarre parallel tussen de EU en de Sovjetunie te trekken.

Parts trok nu alle registers open. Op 22 augustus deed hij, samen met zijn Letse en Litouwse collega’s, Repše resp. Brazauskas, een klemmend beroep op de Estse burgers om vooral ‘ja’ aan te kruisen. Het ging om een keuze tussen Oost en West en om ‘het voorkomen van nieuwe tirannie’. In de slotfase bezochten o.a. de Zweedse premier Persson en de Finse president Hallonen Estland, om uit te leggen dat het EU-lidmaatschap in economisch opzicht uiterst profijtelijk is en zeker niet leidt tot het verwateren van de nationale identiteit.

Parts’ aanpak zou uiteindelijk zijn vruchten afwerpen. Op 14 september 2003 stemde 66,8% van de Esten vóór toetreding tot de EU, bij een opkomst van 64%. Toch was dit resultaat aanzienlijk minder bevredigend dan de premier en andere politici wilden doen

geloven. In bijna alle andere aspirant-lidstaten, Malta en Letland uitgezonderd, lag het percentage ‘ja’-stemmen hoger en in sommige delen van het land, vooral in het noordoosten (de provincie Ida-Viru) en het zuidoosten (de provincie Võru), behaalden de tegenstanders zelfs scores van boven de 40%.<sup>10</sup>

Hoewel de Europese Commissie in haar eindverslag nog wat kritische kanttekeningen plaatste bij Estlands vorderingen (zo wees zij op het oplopend begrotingstekort en de dreigende achterstand bij de aanpassing van het arbeidsrecht aan de EU-richtlijnen), staat niets toetreding meer in de weg.

### Estland als EU-lid

Het valt, mede gezien de in aanloop naar het referendum blootgelegde euroscepsis onder de bevolking, niet te verwachten dat Estland zich in de toekomst gepassioneerd zal inzetten voor verdere verdieping van de Europese eenwording. Integendeel, het land zal eerder in de geest van het Scandinavische en Britse EU-beleid opereren. Men zal zich verre houden van discussies over een toekomstige Europese federatie en zal enkel opteren voor integratie op bepaalde beleids-terreinen, als zulks aantoonbaar praktisch nut heeft. Voor het overige zal de regering in Tallinn, ongeacht haar politieke kleur, zoveel mogelijk willen vasthouden aan de prille soevereiniteit (de kleinste regeringspartij, *Rahvaliit*, bevestigde dit nog eens in een op 12 januari jl. uitgegeven verklaring) en neigen naar een op intergouvernementele wijze vormgegeven EU.

Dit bleek ook duidelijk uit de opstelling van Estland tijdens de *Europese Conventie*. Premier Siim Kallas gaf in een toespraak in het Estse parlement op 13 februari 2003 te kennen tegen een vaste voorzitter van de Europese Raad te zijn, omdat het roulerend voorzitterschap Europa juist dichterbij de burger zou brengen en alle landen, ook de kleine, de kans zou geven zich te profileren.<sup>11</sup> Op 27 maart verwierpen de drie politieke partijen die kort daarop een nieuwe regering zouden vormen – *Reformierakond*, *Res Publica* en *Rahvaliit* – in een gezamenlijke verklaring de eventuele totstandkoming van een Europese federatie, een standpunt dat al eerder door minister van buitenlandse zaken Kristiina Ojuland was uitgedragen. Het parlement zelf nam op 12 juni een motie aan, waarin het zijn voorkeur voor de EU als een bond van soevereine en gelijkwaardige staten uitsprak. In plaats van de bevoegdheden van het Europese Parlement uit te breiden, zou de *Riigikogu* liever zien dat de nationale parlementen nauwer bij Europa worden betrokken. Estland toonde zich tijdens de Conventie een warm pleitbezorger van samenwerking tussen de kleinere lidstaten en probeerde op soortgelijke wijze tijdens de daarop volgende IGC zijn eisenpakket kracht bij te zetten – d.w.z. één Europese Commissaris (met stem-

recht) per lidstaat, handhaving van de stemverdeling zoals vastgesteld op de EU-top van Nice (Estland heeft vier stemmen in de Raad), unanimitieit bij besluitvorming op het gebied van fiscale en sociale zaken, afwijzing van een Wetgevende Raad en het maken van heldere afspraken over het roulatiesysteem voor de voorzitterschappen van de Ministerraden. De Esten reageerden tamelijk gelaten op het mislukken van de EU-top te Brussel op 13 december, omdat zij altijd al een minder overhaast tempo van de IGC hebben bepleit en menen dat 'Nice' en een werkbare EU elkaar niet bij voorbaat hoeven uit te sluiten.

Estland stelt zich terughoudend op jegens ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), wat ook merkbaar was gedurende de Conventie en de IGC. Op veiligheidsgebied zal het land te allen tijde prioriteit geven aan de betrekkingen met Washington – om met minister Ojuland te spreken: 'Estonia has very clearly taken the position that the only defence structure, and an actually functioning defence structure, can be NATO, which could serve as Europe's security guarantee.'<sup>12</sup> Premier Parts benadrukte op 8 juli in een interview eveneens dat Europa en Amerika het niet zonder elkaar kunnen stellen. Estland zal loyaal blijven aan Washington, ook in Irak, al was het maar omdat het zijn bestaan dankt aan president Wilsons concept van nationale zelfbeschikking en omdat het in de jaren '90 op veel Amerikaanse hulp mocht rekenen.<sup>13</sup> EU en NAVO dienen elkaar in de Estse optiek aan te vullen, zonder dat de eerste afbreuk mag doen aan de tweede. Het idee van een onafhankelijke EU-defensie, al dan niet in de hoedanigheid van een kopgroep, wordt door Tallinn resoluut verworpen.

### Begrijpelijke achterdocht

Vanuit historisch perspectief is de Estse gereserveerdheid ten aanzien van verdere verdieping der Europese eenwording begrijpelijk. Estland is vanaf begin 13de eeuw bezet geweest door diverse buitenlandse mogendheden, die er vaak hevige strijd hebben geleverd. Dit trof vooral de Estse bevolking, die in de loop der eeuwen qua omvang sterk is afgenomen. Hoewel hun bewind natuurlijk een sterk verschillend karakter had, hebben de overheersing door Denemarken, de Duitse Ridderorden, Zweden, Polen, tsaristisch Rusland, nazi-Duitsland en de Sovjetunie, en de sterke positie die de Baltisch-Duitse grondbezitters ondanks al deze machtswisselingen bleven innemen, stilaan geculmineerd in een grondig wantrouwen jegens wat de Esten ervaren als inmenging van buitenaf.<sup>14</sup> Dit sentiment kwam begin vorig jaar duidelijk aan de oppervlakte. De Franse president Chirac meende de nieuwkomers in de EU op de vingers te moeten tikken, omdat zij in een op 30 januari 2003 in een aantal

kranten gepubliceerde brief en in de op 6 februari wereldkundig gemaakte verklaring van de uit tien Oost-Europese landen bestaande *Vilnius Group* hun adhesie aan het Amerikaanse Irak-beleid hadden betuigd – zij hadden 'een goede gelegenheid voorbij laten gaan om te zwijgen', aldus de president. In een ingezonden artikel in *The Wall Street Journal* vergeleek de Estse oud-premier Mart Laar Chiracs opmerking met een bevel, zoals de sovjetbonzen te Moskou dat vroeger aan hun vazalregimes plachten te geven.<sup>15</sup>

Bovendien sluimert nog altijd het gevoel dat de Westerse landen Estland tot tweemaal toe in de steek hebben gelaten – in 1939/40, toen zij niets ondernamen tegen het duivelse Molotov-Von Ribbentrop Pact en de daarop volgende bezetting door Stalins Rode Leger; en in 1990/91, toen zij tamelijk koel reageerden op het Estse onafhankelijkheidsstreven en het voortbestaan van de Sovjetunie relevanter leken te vinden. Ojulands voorganger Toomas Hendrik Ilves wist dit gevoel goed te verwoorden. Zijns inziens weigerde een aantal Europese mogendheden, maar in eerste instantie ook de Verenigde Staten, Estland nog tot ver in de jaren '90 als een serieuze gesprekspartner te behandelen.<sup>16</sup> Ilves onderscheidt vier fasen in de naoorlogse relatie tussen zijn (bezette) land en het Westen. Van 1945 tot 1987 beleden de meeste Westerse landen officieel een politiek van niet-erkenning van de inlijving door de Sovjetunie, maar in de praktijk lieten zij zich leiden door *Realpolitik*. De Sovjets bestierden hun imperium immers met straffe hand, laat staan dat herstel van de Estse onafhankelijkheid een reële mogelijkheid was. Toen de Baltische volkeren in de periode 1987-1991 eenmaal van zich lieten horen, riep dat bovenal irritatie op in het Westen, omdat zij het waagden de nobele intenties van Gorbatsjov te dwarsbomen. Van 1991 tot 1998 werd Estland als een veredeld GOS-land beschouwd; de onafhankelijkheid zou toch geen lang leven beschoren zijn. In zijn achtereenvolgende aanvaringen met Rusland mocht Estland op weinig steun rekenen van Europa en Amerika, die geobsedeerd leken door de relatie met Jeltsins Rusland. Pas medio jaren '90, toen het economische succes van Estland niemand meer kon ontgaan, de Europese Commissie zich in positieve zin over het land uitliet en de Verenigde Staten stilaan gingen nadenken over een eventueel NAVO-lidmaatschap van de Baltische staten, verdween het beeld van Estland als een tweederangs staat naar de achtergrond. Ilves' bevindingen zijn illustratief voor een sentiment zoals dat onder de meeste Esten leeft.

Volgens de oud-minister legden in het vorige decennium alleen de Scandinavische landen oprechte interesse voor Estland aan de dag. Deze opmerking weerspiegelt de door *veel Esten* gehuldigde idee dat zij een *Scandinavisch* en niet zozeer een Baltisch volk zijn. Toch doet Estland er verstandig aan zich niet geheel te

fixeren op aansluiting bij een 'Noords blok' binnen de EU. Weliswaar trok het in de Europese Conventie veel op met Finland en is de economische verwevenheid met de regio groot – 74% van de buitenlandse investeringen is afkomstig uit Scandinavië, vooral uit Finland en Zweden<sup>17</sup> – maar het Zweedse 'nej' tegen de euro heeft aangetoond dat de vorming van een dergelijk eendrachtig blok nog verre toekomstmuziek is. Zweden en Denemarken zullen de komende jaren blijven vasthouden aan hun *opt out*, Zweden en Finland zullen hun neutraliteitspolitiek vooralsnog niet opgeven,<sup>18</sup> terwijl een Noors en IJslands EU-lidmaatschap een utopie lijkt. Estland zal zodoende meer aangewezen zijn op *ad hoc*-coalitievorming met (kleine) lidstaten in heel Europa. Zijn actieve bijdragen aan het organiseren van informele bijeenkomsten met gelijkgestemde landen in de marge van de Europese Conventie toont aan dat het hiertoe wel degelijk in staat is. Landen die eveneens beducht zijn voor dominantie door de grote mogendheden en voor afbrokkeling van de transatlantische relaties, zijn in de toekomst Estlands meest natuurlijke bondgenoten.

Een lange reis is ten einde gekomen. Estland is voorgoed teruggekeerd in Europa. De Estse bevolking, de etnische Russen inclusief, zal profiteren van het EU-lidmaatschap in de vorm van welvaarts-groei. Ook de betrekkingen met Rusland zullen in een ander daglicht komen te staan. Deze zijn sinds de herfst van 2003 wederom aan verslechtering onderhevig. De Russen toonden zich verbolgen over de vervolging van 'Sovjet-held' Arnold Meri, die door Estland wordt beschuldigd van genocide (hij zou in 1949 260 bewoners van het eiland Hiiumaa naar Siberië hebben laten deporteren). Estland benadert de *nieuwe militaire doctrine* van Rusland, die spreekt van een mogelijk ingrijpen indien 'landgenoten' elders worden bedreigd, met grote argwaan. Naar verluidt weigerde president Poetin tijdens een bezoek aan fungerend EU-voorzitter Italië zelfs in te stemmen met een gezamenlijke verklaring over de situatie in Tsjetsjenië, omdat hierin niet werd gerefereerd aan de positie van de Russische minderheden in Estland en Letland.<sup>19</sup> Maar het Kremlin zal op den duur moeten onderkennen dat alle pogingen om Estland in zijn invloedssfeer te trekken, gedoemd zijn te mislukken. Van de onomkeerbare verankering van Estland in de EU (en de NAVO) zal ook in die zin een stabiliserend effect uitgaan. De introverte en argwanende Esten wachten onderwijl af, maar één ding weten zij diep in hun hart zeker: zij hebben hun rechtmatige plaats in de Europese familie teruggekregen. ■

## Noten

- 1 Zie voor een beknopt overzicht van dit proces: R. Misiunas & R. Taagepera, *The Baltic States. Years of Dependence 1949-1991*, Berke-

ley/Los Angeles: University of California Press, 1993, blz. 303-335; en R. Taagepera, *Estonia. Return to Independence*, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview, 1993, blz. 127-214.

- 2 D.J. Smith, *Estonia. Independence and European Integration*, Londen/New York: Routledge, 2001, blz. 68.
- 3 T.U. Raun, *Estonia and the Estonians (Updated Second Edition); Studies of Nationalities*, Stanford: Hoover Institution Press, 2001, blz. 251-252. In november 1996 bereikten beide landen een principeakkoord over de grens, dat Rusland echter nog steeds niet heeft geratificeerd.
- 4 Zie voor een goede analyse van het verdere verloop van de relatie met Rusland: K. Lang, *Die baltischen Staaten vor den Toren von EU und NATO*, FES-Analyse, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, februari 2003, blz. 11-16.
- 5 Raun, a.w. noot 3, blz. 254.
- 6 Smith, a.w. noot 2, blz. 101.
- 7 *Ibid.*, blz. 101-103. Het parlement bleef evenwel vasthouden aan strenge eisen inzake beheersing van de Estse taal. Een automatisch staatsburgerschap voor alle Russen wees het van de hand.
- 8 *NRC Handelsblad*, 13 augustus 2003.
- 9 Na onenigheid over verlaging van de inkomstenbelasting, kondigde *Rahvaliid* op 19 november 2003 aan uit de coalitie te zullen stappen. Parts beloofde het regeerakkoord te zullen openbreken. Op 24 november kwam de partij op haar besluit terug.
- 10 Zie over het referendum ook: J. Bult, 'Estland zegt "jah" tegen Europa, maar niet van harte', in: *Europa in Beweging*, jrg. 28, 2003, no 6, blz. 8-9.
- 11 *Estonian Review*, no 6, 19 februari 2003 (ook te vinden op: [www.vm.ee/english](http://www.vm.ee/english)).
- 12 *Estonian Review*, no 35, 18 september 2003.
- 13 *Eesti Postimees*, 8 juli 2003.
- 14 Denemarken bezette Noord-Estland in 1219. De Duitse Ridderorden rukten vanaf 1208 op vanuit het zuiden en namen in 1346 de zegenschap over geheel Estland over. De Lijflandse Oorlog (1558-1583) resulteerde in heerschappij door Zweden en Polen. Van 1625 tot 1710 zouden de Zweden alleen over Estland heersen. Na de nederlaag tegen Peter de Grote in de Noordse Oorlog (1700-1721) raakten zij Estland kwijt aan Rusland, dat er tot 24 februari 1918, toen de Esten hun nationale onafhankelijkheid proclameerden, de dienst zou uitmaken.
- 15 *The Wall Street Journal*, 19 februari 2003. Premier Kallas had de brief van de 'Bende van Acht' zelf niet ondertekend, maar gaf op 5 februari wel te kennen de harde lijn van de Verenigde Staten te steunen. Een dag later tekende hij de verklaring van de *Vilnius Group*.
- 16 *Eesti Postimees*, 7 augustus 2001.
- 17 Zie: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 september 2003; en *Het Financieel Dagblad*, 25 september 2003.
- 18 Zie ook: *Eesti Postimees*, 1 oktober 2003. In Finland woedde afgelopen zomer een debat over de toekomst van de neutraliteitspolitiek (zie: *Helsingin Sanomat, International Edition*, 4, 25 & 29 september 2003: [www.helsinki-hs.net](http://www.helsinki-hs.net)).
- 19 *Eesti Paevaleht*, 7 november 2003.

## Over de auteur

JEROEN BULT is historicus en publicist.

# Roemenië: het te korte decennium tot 2007

ROB BOUDEWIJN & MENDELTIJE VAN KEULEN

ROEMENIË HOOPT EN VERWACHT IN 2007 te kunnen toetreden tot de Europese Unie. Daartoe wil Boekarest de toetredingsonderhandelingen medio 2004 afronden – bij voorkeur vóór het aflopen van het mandaat van de Commissie-Prodi. Van alle kandidaat-lidstaten is het Roemeense enthousiasme onder de bevolking voor toetreding het grootst.<sup>1</sup> Deze overrompelende publieke geestdrift en alle bestuurlijke inspanningen ten spijt, lijkt het er echter op dat het Roemeense schrikbeeld, namelijk dat Bulgarije en wellicht zelfs Kroatië eerder dan Roemenië tot de Unie zullen toetreden, bewaarheid zal worden. Maar waarom wil het in Roemenië niet lukken? Naast het feit dat de omgang met het verleden Roemenië op achterstand zet, is een aantal politiek-bestuurlijke factoren debet aan het moeizame verloop van de toetredingsonderhandelingen.

## Roemenië na Ceaușescu: jaren van stagnatie

Eén verklaring voor de achterstand van Roemenië ten opzichte van de andere kandidaat-lidstaten is gelegen in het karakter van de politieke omwenteling in Boekarest na de val van de Muur. Even leek het erop dat Roemenië het enig overgebleven orthodox-communistisch regime uit het voormalige oostblok zou blijven. Terwijl omringende landen het communistische juk afwierpen, werd *Conducator* Ceaușescu op het 14de partijcongres unaniem herkozen tot partijleider. Maar vanaf het moment dat de eerste protesten weerklonken, op een ter zijner ere georganiseerde aanhanke-lijkheidsbetoging op 21 december 1989 in Boekarest, verliep de Roemeense omwenteling juist sneller dan elders in het voormalige Oostblok: 'In Polen duurde het democratiseringsproces 10 jaar, in Hongarije 10 maanden, in Oost-Duitsland 10 weken en in Roemenië 10 uur.'<sup>2</sup>

*Roemenië maakt moeizaam vorderingen op het lange hervormingspad richting EU-lidmaatschap. De politiek-historische ballast weegt zwaar. Wordt het land het nakomertje van Europa?*

Historici zijn er inmiddels van overtuigd dat in plaats van een spontane volksrevolte sprake is geweest van een *georkestreerde machtswisseling*, met als doel wisseling van het leiderschap, niet van het systeem.<sup>3</sup> De eerste 'vrije' verkiezingen in mei 1990 leverden dan ook een eclatante overwinning op voor de post-communistische FSN (*Frontul Salvatori National*), vooral omdat de nieuwe politieke partijen politieke ervaring én mediazendtijd ontbeerden. Het eerste beginselprogramma dat de FSN bekendmaakte, ging niet verder dan 'een herstructurering [geen privatisering!] van de industrie en de landbouw, en vriendschap met de westerse landen binnen het 'Europese huis'; over integratie in de Europese Unie of de NAVO werd niet gerept.<sup>4</sup> Voeg daarbij de beelden van mijnwerkers die op last van *ex-apparatsjik* Iliescu de buitenparlementaire oppositie in Boekarest letterlijk wegknuppelden; het opstappen van oud-dissidenten uit de FSN vanwege het neocommunistisch karakter ervan; en het feit dat na de onwettelijke executie van het echtpaar Ceaușescu vrijwel geen enkel voormalig kopstuk van de Communistische Partij werd vervolgd – en het beeld van een gemanipuleerde machtswisseling door een selecte groep neocommunisten (of, met een verwijzing naar de moderne terminologie: *neo-coms*) is compleet. Als gevolg van de dominantie van de FSN en, later, de sociaal-democratische PDSR (*Partidul Democratiei Sociale den Romania*) bleven wezenlijke politieke hervormingen uit. Het Roemeens buitenlandse beleid – voor zover het die benaming

waardig was – werd vooral met geestverwant Gorbatsjov afgestemd.

Waarom was er in Roemenië, in tegenstelling tot vrijwel alle andere Oostbloklanden, geen sprake van een spontane *Wende* en (her-)oriëntatie op het Westen? Een belangrijke verklaring is daarin gelegen dat de Roemeense omwenteling plaatsvond aan het einde van een decennium dat in het teken stond van verscherping van de centrale controle en verdere isolering van 'de buitenwereld'. Roemenië ontbeerde sociale machtscentra of een georganiseerde oppositie, zoals *Charta 77* in Tsjechoslowakije of *Solidarność* én de katholieke kerk in Polen. De *neocoms* vulden zo het machtsvacuüm na Ceaușescu, resulterend in een lange periode van stagnatie.

De jaren 1989-1996 kunnen gekenschetst worden als *overgangsjaren* van het *ancien régime* naar een op Westerse leest geschoeid bewind. Pas de winst van christen-democraat Constantinescu in de verkiezingen van 1996 markeerde aldus de *werkelijke* breuk met het verleden. Nadat de lidmaatschapsaanvraag voor de EU in de zomer van 1995 was ingediend, vond in april 1996 de eerste vergadering met de NAVO plaats. In september van dat jaar werd een verdrag met Hongarije gesloten over de etnische, culturele, taalkundige en religieuze erkenning van de Hongaarse minderheid. Een overzicht van de handelsrelaties illustreert hoe Roemenië in toenemende mate in Europa werd ingekapseld.<sup>5</sup> Maar ondanks dit hoopvolle begin was de periode-Constantinescu (1995-2000) uiteindelijk niet succesvol. 'Onervarenheid, machteloosheid en vriendjespolitiek leidden tot een algehele teleurstelling, die het pad effende voor een terugkeer van Iliescu.'<sup>6</sup>

Wat de staat van de *economie* betreft, leek de Roemeense uitgangspositie aanvankelijk gunstiger dan die van de andere voormalige Oostblokstaten. Aangezien Ceaușescu in de jaren tachtig een sterk autarkische politiek had doorgevoerd om niet afhankelijk te zijn van het Westen, begon Roemenië de jaren negentig schuldenvrij: het land beschikte over valutareserves van c. 1,5 miljard dollar. Waar andere landen zich diep in de schulden moesten steken om de economische transitie op gang te brengen, had Roemenië deze in beginsel uit eigen middelen kunnen financieren. Een dergelijk uitgelezen kans liet Roemenië echter liggen: initiatieven zoals de Poolse *shocktherapie* ontbraken of verzandden jammerlijk in de welig tierende *corruptie en vriendjespolitiek*.

Ook de langverwachte privatisering bleef uit. In het gunstigste geval kan gesproken worden van pseudo-hervormingen, zoals de introductie van nominatieve privatiseringscoupons: de 'couponiade'. Iedere burger had hiermee recht op een bepaald aantal aandelen in een van de staatsbedrijven. In 2001 was echter

tweederde van de Roemeense economie nog in staats handen. Weliswaar werd door persoonlijk ingrijpen van premier Nastase de grootste staalfabriek van Roemenië, Sinex, verkocht, maar op dat moment stonden 135 andere grote overheidsbedrijven, waaronder talloze staatsbanken, nog op de verkooplijst.

Exemplarisch voor de voortdurende economische malaise is het feit dat begin 1996 maar liefst 42% van de bevolking onder het bestaansminimum leefde en dat de levensstandaard tussen 1989 en 1996 nota bene met 35% was *gedaald*.<sup>7</sup> Ondanks indrukwekkende groeicijfers van het BNP, met bijna 5% per jaar, is het gemiddelde Roemeense inkomen per hoofd van de bevolking nog slechts 25% van het EU-gemiddelde. In deze situatie leidt het toetreden tot de Europese binnenmarkt tot desastreuze gevolgen voor de Roemeense economie. Roemenië is dan ook nog bij lange na geen functionerende markteconomie.<sup>8</sup>

Het bracht de rapporteur van het Europees Parlement inzake Roemenië, Emma Nicholson, tot een strenge waarschuwing: '[Roemenië] moet besluiten ofwel in de richting van de EU te gaan door het privatiseringsproces te verbeteren en de economische hervormingen te versnellen [...] of anders moet het de doelstelling lid te worden van de EU maar vergeten, met als optie autarkie en isolement.'<sup>9</sup> Aldus wankelde Roemenië over de drempel van het nieuwe millennium.

### Nieuw millennium, nieuw elan?

Op de Europese topontmoeting in Helsinki in 1999 is door de lidstaten het *politieke* besluit genomen de toetredingsonderhandelingen met zes kandidaten, onder wie Roemenië, in februari 2000 te openen. En sinds de presidentsverkiezingen in december 2000 en de massale keuze voor Iliescu – of beter: tégen de populistische en extreem-nationalistische Corneliu Vadim Tudor – lijkt Boekarest de lethargie voorbij. De *tweede periode-Iliescu* kenmerkt zich door een enorme inhaalslag, teneinde het politiek-bestuurlijke apparaat zo snel mogelijk te laten voldoen aan de toetredingscriteria en het *acquis communautaire*. Dit is niet zozeer de verdienste van de president, voor wie de Europese oriëntatie vooral pragmatisch lijkt zijn, maar veel meer die van premier Nastase, die een sterk Europese koers volgt.

Niettemin rest Roemenië een aantal grote obstakels, die vooral gelegen zijn in de politiek-bestuurlijke constellatie waarin de toetredingsonderhandelingen zich afspelen. Meest in het oog springende belemmeringen voor bestuurlijke hervorming zijn de endemische *corruptie* en, van recenter datum, de *gebrekkige persvrijheid*. In 2001 stond Roemenië op de 63ste plaats van de *Corruption Perception Index*, op gelijke

hoogte met landen als Ghana en Egypte.<sup>10</sup> Een belangrijke verklaring is de blijvende invloed van het regime-Ceausescu, dat een meester was in maatschappelijke verdeel-en-heerspolitiek. Corruptie en cliëntelisme vormen een 'normaal' onderdeel van het maatschappelijk leven, alsmede het intrinsieke wantrouwen van de gemiddelde Roemeen jegens de overheid. Een willekeurig bericht uit *de Volkskrant* van 15 maart 2003: 'Een volksvertegenwoordiger die belangen heeft in het bedrijf dat de parlementaire autovloot beheert. In Nederland zou het niet kunnen, in Roemenië kijkt niemand ervan op. Meer dan de helft van de Roemenen is ervan overtuigd dat politici corrupt zijn en vooral aan hun eigenbelang denken.'

Hervormingen van de overheidsbureaucratie en het juridisch systeem ter bestrijding van de corruptie hebben thans in Roemenië absolute prioriteit. Niettemin concludeerde de Europese Commissie eind vorig jaar dat '[C]orruption in Romania continues to be widespread. A number of high-profile measures were taken, but substantially increased efforts are needed.'<sup>11</sup> Ook de persvrijheid staat op het spel. In 2003 werden zestien journalisten aangevallen en mishandeld – de daders zijn nooit gearresteerd. De Europese Commissie is bovendien van mening dat politie, justitie en rechtspraak nog steeds niet naar behoren functioneren.<sup>12</sup>

### Politieke en bestuurlijke factoren

Naast corruptie en criminaliteit is ook de *politieke constellatie* er debet aan dat het tempo van de onderhandelingen wordt gefrustreerd. Exemplarisch is de moeizame afschaffing van het fameuze voormalige artikel 200 in het Roemeense wetboek van strafrecht, waarin homoseksualiteit strafbaar werd gesteld. Het schrappen van dit artikel liep, vooral als gevolg van de politieke oppositie van de invloedrijke orthodoxe kerk, geweldige vertraging op. Ook de afschaffing van de doodstraf, één van de keiharde Kopenhagen-criteria, kon in het Roemeense parlement niet eerder dan in 2003 gerealiseerd worden.

Een ander voorbeeld is de gelijkberechtiging van de Hongaarse minderheid, inclusief het gebruik van de eigen taal. De aanvankelijke weigering van de Roemeense overheid hiervan officieel werk te maken, leidde tot een diplomatieke rel tussen Hongarije en Roemenië. Thans zijn de Hongaarse rechten in overeenstemming met de Europese vereisten gewaarborgd, wat echter nog niet gezegd kan worden van de positie van de Roma.

Een laatste onderwerp dat waarnemers zorgt, is het feit dat, overigens geheel overeenkomstig politiek-bestuurlijke tradities, de toetredingsonderhandelingen buitengewoon formeel en vooral *hiërarchisch*

*zijn* georganiseerd. Een spilfunctie in de onderhandelingen is toebedeeld aan het relatief nieuwe en derhalve nog volop in ontwikkeling zijnde ministerie van Europese integratie (MEI), dat in 2001 een aantal coördinerende taken kreeg toebedeeld in de facilitering van het toetredingsproces. Zo is daar het aansturen van alle, onder de hoofdonderhandelaar fungerende, *sector-delegaties* met alle bestuurlijk betrokkenen, voor bijvoorbeeld het schrijven van 'position papers' voor alle hoofdstukken van het *acquis*. Ondanks deze geoliede machinerie, die aldus in een hoog tempo nieuwe regels en documenten uitbraakt, is er vaak echter geen tijd of capaciteit voor de noodzakelijke afstemming tussen de beleidsvormers en diegenen die alle afspraken in een later stadium in de Roemeense regelgeving zullen moeten implementeren en handhaven.

Het Roemeense openbaar bestuur heeft een schrijnend gebrek aan die financiële of institutionele capaciteiten die nodig zijn om te investeren in (jong) personeel, dat vaak na enige 'tropenjaren' voor een karige beloning te hebben gewerkt naar het bedrijfsleven of – vaker nog – het buitenland vertrekt. Brussel is als nieuwe vestigingsplaats zeer in trek. Ook de ondoorzichtige organisatie van het openbaar bestuur blijft zorgen baren. Tijdens een door de auteurs verzorgd seminar voor ambtenaren van het ministerie van Europese Zaken in mei 2001 in Sinaia bleef het lang stil op de vraag naar het *aantal* nationale ministeries. Ook tijdens een andere training van recenter datum voor junior-diplomaten van het Roemeense ministerie van buitenlandse zaken leidde deze eenvoudige vraag tot een heftig debat onder de deelnemers, zonder een – althans voor de trainers – ondubbelzinnige uitkomst.<sup>13</sup> Pas na lang aandringen van de Europese Commissie en externe donoren is het vorige zomer gelukt de logge overheidsbureaucratie in Boekarest te saneren en het aantal ministeries van ruim *twintig* te reduceren tot *veertien*. In hoeverre sprake is van een échte sanering, valt echter nog maar te bezien, aangezien vele voormalige departementen nu het predikaat 'agentschap' of 'secretariaat' opgeplakt hebben gekregen.

Bovenstaande voorbeelden zijn illustratief voor de problemen, beter gezegd: de uitdagingen waar Roemeense politici en bestuurders, maar ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties mee worden geconfronteerd in de moeizame hervormingsslag. Deze wortelen grotendeels in het verleden dat Roemenië met zich sleept. Vanzelfsprekend heeft deze situatie [ultimo januari 2004] haar weerslag op het verloop van de onderhandelingen tussen Boekarest en Brussel. Thans hebben de onderhandelaars 22 van de 31 hoofdstukken van het *acquis communautaire* kunnen afsluiten. Voorlopig – want voor de werkelijke

sluiting dienen nog de nodige obstakels genomen te worden,<sup>14</sup> terwijl de besprekingen over de Roemeense omgang met de inhoudelijk meest complexe beleidsgebieden, onder andere de *financiën* en het *landbouwbeleid*, pas onder Deens voorzitterschap in het najaar van 2002 zijn geopend en thans nog in volle gang zijn. De ervaring met Polen heeft de EU geleerd dat alleen al de onderhandelingen over het landbouw-*acquis* zich jarenlang kunnen voortslepen.

### Ten slotte

Roemenië maakt slechts langzame vorderingen op het lange hervormingspad dat uiteindelijk moet leiden naar EU-lidmaatschap. Deels is de zwaarte van de opgave waar Roemenië voor staat, te verklaren uit de moderne politiek-historische geschiedenis van het land. Roemenië heeft lang gekampt met de *politieke erfenis van het regime-Ceaușescu* en de naweeën van een in de jaren negentig nog herhaaldelijk haperende economie. Ook de alom aanwezige corruptie en de bestuurscultuur van cliëntelisme verklaren het trage verloop van de toetredingsonderhandelingen. De stroperige coördinatie van het nationale EU-beleid leidt bovendien tot een weinig coherent Roemeens optreden in Brussel.

De in Boekarest gekoesterde hoop in 2004, vóór het eind van het mandaat van de huidige Commissie, de onderhandelingen te kunnen afronden, lijkt dan ook eerder ingegeven door idealisme dan door rationaliteit. De logica achter deze streefdatum is niet duidelijk – de angst om tot ‘het late kind van Europa’<sup>15</sup> te worden bestempeld, lijkt de belangrijkste drijfveer. Sommige waarnemers beweren dat Roemenië nog minstens *dertig* jaar nodig zal hebben om tot het economisch ontwikkelingsniveau van de minst ontwikkelde (huidige) lidstaten te komen.<sup>16</sup> Deze sombere voorspelling doet geen recht aan de enorme inspanningen die een groot deel van het Roemeense bestuursapparaat zich getroost om het land op een aanvaardbaar niveau van economische en maatschappelijke ontwikkeling te tillen. Niettemin lijkt een *decennium* toch de minimaal benodigde periode vooraleer de politieke en economische hervormingen een Roemeens EU-lidmaatschap kunnen rechtvaardigen: het ‘decennium tot 2007’ lijkt daarvoor simpelweg te kort. ■

### Noten

- 1 Volgens de *Eurobarometer* (2003) is ruim 84% van de Roemenen voorstander van toetreding, een percentage waar geen enkele andere (kandidaat-)lidstaat aan kan tippen.
- 2 Samuel P. Huntington, *The Third Wave of Democratisation*, Oklahoma, 1991, blz. 207.

- 3 Zie bijv.: Tom Callagher, *Romania after Ceausescu*, Edinburgh, 1995.
- 4 Sorin Alexandrescu, ‘Jaren van voltooiing: Roemenië na de revolutie van 1989’, in: Jan Willem Bos & Jacques Neven (red.), *Democratisering aan de Donau*, Amsterdam, 1997, blz. 53.
- 5 In 2000 kenden de handelsbetrekkingen van Roemenië met de EU een waarde van 14 miljard dollar, een verdrievoudiging ten opzichte van 1992.
- 6 Eppo Jansen, ‘Roemenië verkeert in de ban van een troebel en tragisch verleden’, in: *Europa in Beweging*, 2003, nr 1, blz. 11.
- 7 Patrick Bijsmans, ‘Roemenië in de herkansing’, in: *Atlantisch Perspectief*, 2001, nr 5, blz. 19.
- 8 Aldus het voortgangsrapport van de Europese Commissie uit oktober 2003: *Continuing Enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey*, Brussel, 2003.
- 9 Geciteerd in: Liviu Murescan, ‘Reinventing Romania, or redefining the national identity’, in: Petr Drulák (red.), *National and European identities in EU enlargement*, Praag, 2001, blz. 150-151.
- 10 Freedom House, *Nations in Transit: country report Romania*, New York, 2001.
- 11 Zie Bijsmans, *a.w. noot 7*.
- 12 Freedom House, *Nations in Transit: country report Romania*, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (december 2003).
- 13 Seminar ‘Uniunea Europeana: dezbaterele actuale si viitorul’, Boekarest, 30 oktober–1 november 2002.
- 14 Zo staat het hoofdstuk ‘Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid’ geboekstaafd als voorlopig afgesloten. Roemenië heeft echter als enige kandidaat-lidstaat een niet-uitleveringsverdrag met de Verenigde Staten afgesloten. Hoewel dit verdrag nog geratificeerd dient te worden in het Roemeense parlement, staat dit haaks op de EU-prioriteiten inzake de verdere ontwikkeling van het GBVB.
- 15 Aldus de kop in het dagblad *Evenimentul Zilei* van 5 november 2003.
- 16 Zoals Stanila (2001), geciteerd in: Murescan, *a.w. noot 9*, blz. 156-157.

### Over de auteurs

**ROB BOUDEWIJN** en **MENDELTIJE VAN KEULEN** zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut Clingendael.

# Georgië: nieuwe leiders, oude problemen

DAAN VAN DER SCHRIEK

HET AFTREDEN VAN PRESIDENT EDOEARD Sjevardnadze op 23 november 2003 naar aanleiding van massale protesten, aangevuurd door de oppositieleiders Zoerab Zjvania, Nino Boerdzjanadze en Micheil Saakasjvili, gevolgd door Saakasjvili's verkiezing tot president op 4 januari jl., heeft in Georgië een nieuwe generatie aan de macht gebracht. De problemen waarvoor deze nieuwe generatie zich gesteld ziet, zijn echter oud – en moeilijker op te lossen dan de vaak populistische leuzen van de kersverse leiders doen vermoeden.

In een 'Georgië zonder Sjevardnadze' zou weldra alles goed gaan in de Kaukasische republiek, waar het staatsgezag broos is en de economie zieltoegt. Dit, althans, is wat Saakasjvili sinds jaar en dag heeft verkondigd. Maar zo eenvoudig is het niet. Het valt te begrijpen dat de Georgiërs Sjevardnadze, die sinds het begin van de jaren '70 vrijwel onafgebroken de scepter over Georgië heeft gezwaaid, voor de wijdverspreide corruptie, misdaad en armoede verantwoordelijk houden. Maar Saakasjvili c.s. – die zelf door Sjevardnadze is opgeleid en ingewijd – zou beter moeten weten.

Meer dan de persoon van Sjevardnadze is 's lands probleem dat de staat er voor velen slechts bar weinig toe doet. Grote delen van het land – allereerst de afgescheiden gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië, maar ook andere, zoals Adzjarië, Mingrelië, Dzjavacheti en de Pankisi-vallei – staan niet of nauwelijks onder controle van de centrale autoriteiten in Tbilisi. Bovendien is meer dan 50% (misschien wel zoveel als 80%) van de economie zwart en zodoende buiten controle van de staat. Dit verandert niet zomaar ineens door het wegvallen van Sjevardnadze.

Het uiteenvallen van de Sovjetunie en de afscheidings- en burgeroorlogen in het begin van de jaren '90

*In Georgië is vreedzaam een nieuwe generatie politici aan de macht gekomen. Hoewel niet alle nieuwe machthebbers volledig schone handen hebben en de beloften die ze maken moeilijk zijn in te lossen, verdient het land de buitenlandse steun die het nu krijgt.*

hebben de Georgische economie zo goed als vernietigd. Het land had zodoende een lange weg te gaan naar welvaart en markteconomie. Weliswaar groeide het BNP weer vanaf 1995, maar niet iedereen profiteerde daarvan mee. Sterker nog: sinds 1998 neemt de armoede weer toe. Volgens schattingen van de Wereldbank leeft zo'n 70% van de bevolking op of onder de armoedegrens, terwijl er toch sprake is geweest van massale buitenlandse steun.

## Hervormingen veronachtzaamd

Medio vorig jaar, toen het Internationaal Monetair Fonds (IMF) zijn werkzaamheden in Georgië opschortte, had het land in totaal \$710 miljoen van de Wereldbank, \$260 miljoen van de EBRD (gewoonlijk aangeduid als 'Oost-Europabank') en \$66 miljoen van het IMF ontvangen. Bovendien ontving Georgië per hoofd van de bevolking na Israël meer geldelijke steun uit de Verenigde Staten dan welk land ook. Het bewind heeft met dit alles, zacht gezegd, echter weinig gedaan. De hulp werd niet gebruikt om economische lange-termijnstrategieën te ontwikkelen, maar om gaten in de jaarlijkse begrotingen op te vullen. Veel van het geld bleef onderweg ook hangen aan ministers, hun ondergeschikten en familieleden – wat de gaten alleen maar groter maakte.

Hervormingen vonden onderwijl steeds minder

plaats. Afgelopen zomer verzuchtte het hoofd van de Wereldbank in Georgië, Tefvik Yaprak, dat het land 'geen vorderingen maakt met hervormingen', en dit al geruime tijd. Toch is vernieuwing nog steeds broodnodig, in het bijzonder wat betreft de belastingwetgeving, die in 1997 van kracht werd en alom wordt bekritiseerd. 'Ze werd geschreven door sovjet economen op een manier die het stelen vergemakkelijkt,' zo meende Ramaz Klimiasjvili, president van de Europese Kamer van Koophandel in Georgië. De wetgeving is zowel onbegrijpelijk als onbillijk. Als een bedrijf zich aan alle regels zou houden, moet het vaak meer aan belasting afdragen dan het winst heeft gemaakt. Kleine en middelgrote bedrijven hebben niet de middelen zich hier effectief tegen te verzetten. Een vaak toegepaste optie is dan ook de belastinginspecteur geld toe te stoppen en er zodoende mee weg te komen als men geen officiële belasting betaalt – waardoor de geldtekorten van de staat nog groter worden. Mede om deze reden maakt de schaduweconomie, waar de staat part noch deel aan heeft, tussen de 50 en 80% van het BNP uit. 'Ik zou zeggen dat het [aandeel van de informele economie] zeker meer dan 50 procent is', zei de vertegenwoordiger van de Oost-Europabank in Georgië. Hier zouden de nieuwe machthebbers dan ook allereerst wat aan moeten doen. Maar kunnen ze dat ook? Ze hebben weliswaar beloofd de belastingwetgeving te verbeteren, maar velen van hen hebben 'geen flauw benul van zaken'.

Er is echter nog een andere reden waarom de schaduweconomie zo omvangrijk is in Georgië. Dit verschijnsel valt niet zozeer te wijten aan ondernemers die wel belastingen zouden willen betalen maar niet kunnen zonder failliet te gaan, maar aan zakenlieden die gewoon niet willen. De laatsten maken deel uit van een handvol *clans* die politieke aan zakelijke functies koppelen en in feite de economie van het land beheersen, buiten de staat en marktwerking om.

## Corruptie

Om een paar voorbeelden – voornamelijk politici die gesneuveld zijn in 's lands omwenteling – te noemen: de voortvluchtige ex-gouverneur van Kvemo-Kartli, Levan Mamaladze, stak veel geld in zijn zak van de opbrengsten van de goudindustrie in zijn provincie; de ex-leider van de Abchazische regering in ballingschap, Tamaz Nadareisjvili, beheerste een groot deel van de smokkel aan Georgische zijde (voornamelijk olie, noten en sigaretten) via het afgescheiden Abchazië; de voormalige presidentiële gezant belast met het bewerkstelligen van een oplossing voor het Zuid-Ossetische conflict, Vachtang Rtsjeolisjvili, beheerste een deel van de smokkel (vooral, naar wordt beweerd, hout) door dit gebied; en familieleden van Sjevard-

nadze beheersen de winstgevende export van schroot. En er zijn meer van dergelijke *clans*, zoals de Achvlediani's, de Giorgadzes en de Boerdzjanadzes.

Uit bovenstaande voorbeelden valt nog iets anders op: hoe sommige personen hun eigen zakken weten te spekken dank zij *smokkel door de afgescheiden gebieden*. Een studie uit 2001 raamde de hoeveelheid gemiste belastinginkomsten vanwege smokkel door Zuid-Ossetië op \$1,7 miljard per jaar (ter vergelijking: 's lands BNP in de eerste helft van 2002 bedroeg \$1,57 miljard). En dit zou slechts 10 tot 15% van de totale hoeveelheid in of door Georgië gesmokkelde waar betreffen. Smokkel door andere, wel onder controle van de centrale autoriteiten staande gebieden zou nog veel groter zijn dan die door Zuid-Ossetië. Het totaal van de door smokkel gederfde inkomsten kan echter aldus gemakshalve aan de gebieden buiten de eigen controle worden geweten, nl. Abchazië en Zuid-Ossetië.

Maar dit alles gaat voorbij aan het echte probleem, dat niet de smokkel als zodanig is, maar slechte wetten en corruptie. 'Onze buurlanden hebben een beter belasting- en douanesysteem', zo verklaarde Alexandre Kuchianidze van Tbilisi's *Transnational Crime and Corruption Centre*. 'En daarom stroomt de smokkel natuurlijkerwijze door ons land. Corruptie [...] is de belangrijkste reden waarom smokkel hier zo goed gedijt' en niet het feit van de afgescheiden gebieden.

En zal de nieuwe regering daar echt wat aan gaan doen? Sommige van corruptie verdachte figuren, zoals Mamaladze, zijn al aangeklaagd. Maar zulke mensen zijn voormalige bondgenoten van Sjevardnadze geweest (al begon Mamaladze net als Saakasjvili zijn loopbaan als een beschermeling van Zjvania. Zowel Mamaladze als Zjvania staat bekend om hun effectieve verkiezingsvervalsingen). Anderen, zoals de door de nieuwe regering herbenoemde gouverneur van Mtscheta-Mtianeti, Koba Boetsjoekoeri (die in 2002 door Sjevardnadze was ontslagen vanwege aantijgingen van corruptie) en Nino Boerdzjanadzes vader (een belangrijke persoon in de profijtelijke broodfabrieken en een oude vriend van Sjevardnadze) lijken de dans te ontspringen.

## Geldkraan dichtgedraaid

Hoe dit ook zij, het valt te begrijpen dat niet alleen de Georgische bevolking, geconfronteerd met persoonlijke armoede en een rijke, corrupte elite, en zakenlieden, maar ook Westerse donoren genoeg begonnen te krijgen van Sjevardnadzes regering, waar alle geld in een bodemloze put terecht kwam. 'We hebben onze koffers nog net niet gepakt', zo zei een teleurgestelde Yaprak in juni jl. Wel draaide de Wereldbank de geldkraan al langzaam dicht. Werd Georgië in 2001 nog

\$300 miljoen voor een periode van drie jaar ter beschikking gesteld, in 2003 was dit voor eenzelfde tijd nog slechts \$90 miljoen. Het IMF hield het later in 2003 helemaal voor gezien en ook de Verenigde Staten leken genoeg te krijgen van, in Yapraks woorden, 's lands 'rampant corruption and weak government' en verlaagden de hulp.

Het dichtdraaien van de buitenlandse geldkraan heeft, naar wordt aangenomen, Sjevardnadzes verdrijving en Saakasjvili's verkiezing vergemakkelijkt. De vraag is nu wat Saakasjvili gaat doen. Tot dusverre lijkt de anti-corruptiekrusocht in ieder geval deels ingegeven door politieke motieven. Verder spelen populistische daden en beloften een grote rol, zoals de – schier onvervulbare – belofte in 2009 presidentsverkiezingen in het hele land, inclusief Abchazië en Zuid-Ossetië, te houden en de verheffing van Saakasjvili's partijvlag tot de nieuwe nationale vlag. Verontrustend is voorts het besluit de president nog meer macht te geven ten koste van het parlement. Dat was Sjevardnadze nooit vergund.

Waar beter meer tijd aan zou kunnen worden besteed, is het verbeteren van de belastingwetgeving teneinde corruptie, smokkel en de schaduw economie te verminderen en 's lands inkomsten te vergroten. Geen gemakkelijke opgave, aangezien de *clans* hier veel bij te verliezen hebben en er zich daarom naar verwachting tegen teweer zullen stellen. Het nieuwe bewind heeft echter een voordeel dat Sjevardnadze had verspeeld: steun van de internationale donorgemeenschap, die Georgië al nieuwe fondsen in het vooruitzicht heeft gesteld. Er kan zodoende veel ten goede veranderen. Maar of dit ook zal gebeuren, hangt niet slechts van binnenlandse maatregelen af, maar evenzeer van buitenlandse factoren. Er bestaat namelijk een relatief grote belangstelling voor het land – meer dan zijn ongeveer vier miljoen inwoners zelf rechtvaardigen.

Gelegen aan de rand van het Midden-Oosten en bestuurd door een pro-Amerikaanse elite (dat is onder Saakasjvili niet anders dan onder Sjevardnadze) is Georgië strategisch van belang voor de Verenigde Staten als betrouwbare potentiële (logistieke) uitvalsbasis tijdens mogelijke toekomstige conflicten in de regio. Washington is dan ook actief bezig met het trainen en uitrusten van het Georgische leger, dat wellicht over vijf tot tien jaar aan NAVO-standaarden kan voldoen. In januari deed Washington de belofte dat de Amerikaanse troepen het land ook na afloop van de huidige trainingsmissie niet zullen verlaten.

## Oliebelangen

Tot deze beslissing is, naar wordt aangenomen, mede besloten vanwege Amerika's andere belang in Georgië:

olie. De \$2,95 miljard kostende Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC)-oliepijpleiding die thans wordt aangelegd, moet spoedig een miljoen vaten Kaspische olie per dag van Azerbeidzjan door Georgië naar de Turkse Middellandse-Zeekust gaan vervoeren. Washington heeft zich zeer ingezet voor dit door *British Petroleum* geleide project, dat de Verenigde Staten – en Europa – minder afhankelijk moet maken van olie-invoer uit de Perzische-Golfregio. Maar het project is ook bedoeld om het Georgische en Azerbeidzjaanse staatsgezag te versterken en minder afhankelijk van Rusland te maken. Behalve transitgelden ten bedrage van \$16 miljoen per jaar, kan Tbilisi daarom dank zij de BTC-pijpleiding rekenen op langdurige Amerikaanse belangstelling en hervatte steun.

Rusland is begrijpelijkerwijs geen enthousiast aanhanger van het project, dat het onrendabel noemt. Politieke redenen zijn waarschijnlijk echter van groter belang om deze antipathie te verklaren: Rusland vreest dat de pijpleiding Georgië inderdaad onafhankelijker van Moskou zal maken en, nog ernstiger, Amerikaanse invloed in Ruslands Kaukasische achtertuin zal vergroten.

Helaas voor Tbilisi kan Moskou het zijn kleine zuiderbuur flink lastig maken, mocht het dat willen: het heeft nog steeds politieke, militaire en economische middelen om Georgië onder druk te zetten. Om te beginnen heeft het nog immer invloed bij een deel van de Georgische politieke elite – al wordt dit snel minder, naarmate Saakasjvili meer benoemingen doet – en bovendien bevinden zich diverse politieke anti-Saakasjvili-figuren, zoals bijvoorbeeld Mamaladze, in Moskou, klaar om wanneer nodig 'uit de kast te worden gehaald'.

Voorts heeft Rusland nog steeds twee militaire bases in het land, en juist in gebieden waar het gezag van Tbilisi zich slechts zwak doet gelden, in Adzjarië en Dzjavacheti. Deze bases kunnen worden opgevat als een bedreiging van 's lands soevereiniteit. Georgië, hierin gesteund door Washington en de OVSE, wil ze zo spoedig mogelijk gesloten zien, maar Moskou ligt dwars. Bijkomend probleem is dat de Russische basis in Dzjavacheti nagenoeg de enige bron van werkgelegenheid vormt voor de plaatselijke, Armeense bevolking. Onverhoedse sluiting zou daarom meer problemen kunnen veroorzaken dan oplossen.

Ten slotte is de Georgische economie voor de levering van gas en elektriciteit grotendeels van Rusland afhankelijk. Moskou zou de gas- en elektriciteitstoevoer naar Georgië stop kunnen zetten om zijn argumenten extra kracht te verlenen, wat het in het verleden al dikwijls heeft gedaan (al is het waar dat Tbilisi zijn rekeningen slecht betaalt, wat Moskou doorgaans als reden voor deze straffe maatregel aanvoert).

## Verdiende kans

Rusland heeft ook invloed in Abchazië en Zuid-Ossetië, waar meer dan de helft van de bevolking tegenwoordig Russisch staatsburger is. Wil Georgië een oplossing vinden voor zijn separatistische problemen, dan kan het zich niet veroorloven Rusland, dat bovendien nog steeds zijn belangrijkste handelspartner is, te veel voor het hoofd te stoten.

Saakasjvili onderkent dit en zegt ook betere relaties met Rusland na te streven. Moskou, van zijn kant, mag dan ontevreden zijn met Tbilisi, maar een lastig en pro-Amerikaans Georgië is nog altijd beter dan een nieuw gewapend conflict in de zuidelijke Kaukasus, zoals het Russische weekblad *Itogi* in januari schreef. Wat betreft de Georgisch-Russische relaties zal het daarom waarschijnlijk wel doormodderen blijven, terwijl Tbilisi versneld aansluiting zal trachten te vinden bij het Westen. Met steun uit die richting heeft het land een echte kans weer vooruit te komen. Maar om te slagen zijn ingrijpende hervormingen nodig en geen populisme. Als de bevolking na enige tijd merkt dat er nog niets terecht is gekomen van de absurde beloften,

zal steun voor Saakasjvili snel afkalven, wat het hervormingsproces alleen maar verder kan bemoeilijken.

De nieuwe machthebbers hebben, anders dan ze zelf beweren, geen schone handen. Dat is onmogelijk en ook niet echt van belang op dit moment. Waar het om gaat is dat ze geestdrift bezitten en, voornamelijk, grote steun onder de bevolking genieten; de parlementsverkiezingen van 28 maart a.s. zullen ze naar verwachting met overmacht winnen. Kortom, de uitgangspositie voor een herstart van het hervormingsproces is ideaal. Buiten de Baltische landen biedt Georgië van alle staten op het grondgebied van de voormalige Sovjetunie thans de meeste hoop op vestiging van een echte democratie met een markteconomie. Daarom verdient het land de buitenlandse steun die het nu krijgt – ondanks Zjvania's vuile handen en Saakasjvili's onbesuisde beloften. ■

### Over de auteur

DRS. DAAN VAN DER SCHRIEK studeerde Russisch en Ruslandkunde aan de Universiteit van Amsterdam en Centraal-Aziatische politiek aan de School of Oriental and African Studies in Londen. Hij is gespecialiseerd in Centraal-Azië en het Kaspische-Zeegebied.

## Clingendael Notitie 22

### De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie

ISBN: 90-5031-090-7

Price: € 12,50

A. van Staden,  
P. van Ham, C. Homan,  
J.Q.Th. Rood en  
B.A.G.M. Tromp

Het Nederlands buitenlands beleid heeft zich de afgelopen decennia afgespeeld binnen drie kaders: het Atlantische, het Europese en het mondiale verband. In elk van deze kaders zijn belangrijke verschuivingen opgetreden. De Atlantische oriëntatie van Nederland staat onder druk doordat met het einde van de Koude Oorlog het geopolitieke belang van Europa voor de VS is afgenomen en het Amerikaans buitenlands beleid een sterk unilaterale inslag heeft gekregen. Binnen het Europese kader wordt Nederland geconfronteerd met een dreigende aantasting van de Communautaire verworvenheden als gevolg van de uitbreiding van de Unie en een eigenzinniger optreden van de grote lidstaten. Op mondiaal niveau is, mede als gevolg van de Amerikaanse opstelling, sprake van een afnemend gezag van de Verenigde Naties en van een aantasting van de multilaterale regimes. Daarmee staan de natuurlijke ijkpunten van het Nederlands buitenlands beleid ter discussie.

In deze studie staat de vraag centraal of deze verschuivingen dwingen tot een heroverweging van prioriteiten, en, zo ja, in welke richting zo'n heroriëntatie zou moeten gaan. Sterker Atlantisch, meer Europees of hoger inzetend op de mondiale kaart? En welke voorwaarden zouden van Nederlandse kant aan het vasthouden aan c.q. versterken van een specifieke richting moeten worden verbonden? In deze studie worden deze vragen besproken aan de hand van een analyse van respectievelijk het Atlantische, Europese en mondiale speelveld. Ook wordt ingegaan op de implicaties van een eventuele herschikking van prioriteiten voor de omvang en samenstelling van de Nederlandse krijgsmacht. De studie wordt afgesloten met een nabeschouwing waarin gepoogd wordt een samenhangend perspectief voor het Nederlands buitenlands beleid in een tijd van onzekerheid te schetsen.

Een belangrijke conclusie van de studie is dat het op zijn minst voorbarig is indien Nederland zich nu van de VS zou afkeren en de NAVO zou afschrijven als veiligheidsinstituut 'in eerste aanleg'. Maar mochten de VS het Atlantische bondgenootschap selectief blijven gebruiken als handzame gereedschapskist ten behoeve van Amerikaanse veiligheidsbelangen, dan heeft Nederland geen andere keuze dan een versterkte inzet op het EU veiligheids- en defensiebeleid. De levensvatbaarheid van dit alternatief is echter afhankelijk van een aantal onzekerheden, ondermeer de vraag of de EU in staat zal blijken ook na uitbreiding de noodzakelijke slagvaardigheid en saamhorigheid op te brengen. Bij alle twijfel die daarover gerechtvaardigd is, lijkt het daarom raadzaam ook serieus na te denken over het alternatief van een veel uitdrukkelijker mondiale oriëntatie, waarbij Nederland in nauwe samenwerking met gelijkgezinden maximaal inzet op versterking van de internationale rechtsorde en het multilaterale bestel.

Deze studie is het resultaat van een gemeenschappelijke inspanning van het Instituut Clingendael, waaraan A. van Staden, P. van Ham, C. Homan, J.Q.Th. Rood en B.A.G.M. Tromp een bijdrage hebben geleverd.

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

# Het vernieuwde Europees buitenlands beleid?

PATRICK BIJSMANS

MET MILITAIRE MISSIES EN POLITIEMISSIONS op de Balkan en met een *out-of-area*-optreden in Congo heeft het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) van de Europese Unie in 2003 een niet onverdienstelijke rol op het internationale toneel gespeeld. De Irak-crisis heeft echter aangetoond dat er betreffende het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

(GBVB) nog steeds uiteenlopende prioriteiten bestaan. Onenigheid over een gezamenlijke koers en vastberadenheid en koppigheid met betrekking tot het eigen beleid maakten de EU vleugellam en hebben de onderlinge verhoudingen tussen de huidige en toekomstige lidstaten weinig goed gedaan. In aanloop naar de oorlog in Irak heeft men geen moment geprobeerd meningsverschillen binnenskamers op te lossen. Unilaterale, bilaterale en multilaterale initiatieven, zoals de beruchte brief van acht Europese regeringsleiders en het Duits-Franse plan voor verlenging van de wapeninspecties, leidden tot een patstelling die onoverkomelijk bleek.

De Irak-crisis heeft het werk van de Europese Conventie deels overschaduwd. Dit forum moest een nieuwe structuur ontwerpen die de EU klaar moet maken voor de geplande uitbreiding. Op de agenda stond onder meer de Europese rol op het wereldtoneel, door de Europese leiders zelfs tot één van de hoofdpunten gebombardeerd: 'Nu de Koude Oorlog voorbij is en we leven in een geglobaliseerde, maar tegelijkertijd ook heel versplinterde wereld, moet Europa zijn verantwoordelijkheid nemen bij het besturen van de globalisering.'<sup>1</sup> Juist de Irak-crisis maakte duidelijk dat er heel wat zal moeten veranderen, wil de EU deze doelstelling verwezenlijken. De ontstane situatie heeft diverse politici dan ook opnieuw doen beseffen dat er meer moet gebeuren om GBVB en EVDB in een Unie van vijftientig (en

*Komt er metterdaad een Europees buitenlands beleid? De onderhandelingen in de Conventie en de IGC, alsmede de besluiten over een Europese planningscel en een strategisch concept bieden aanknopingspunten voor verbetering.*

meer) lidstaten te doen slagen. Zo besloten België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg tot het beleggen van een mini-defensietop op 29 april 2003, die gericht was op het presenteren van nieuwe plannen voor betere Europese militaire samenwerking. Dit initiatief mondde uit in een besluit betreffende de oprichting van een eigen planningscapaciteit voor de EU. De lidstaten namen verder een Europees strategisch concept aan.

Of de EU in de toekomst in staat zal zijn van het GBVB een efficiënt instrument te maken, is nog maar de vraag. De voorstellen van de Conventie, de autonome planningscapaciteit en het strategisch concept kunnen wellicht een stap in de goede richting betekenen. Analyse van deze zaken wijst echter uit dat de uiteenlopende visies van de lidstaten een belangrijke hindernis vormen voor meer revolutionaire stappen. Men lijkt niet de wil te hebben vérgaande besluiten te nemen. Daarom zal ook aandacht worden besteed aan de vorming van EU-contactgroepen als optie voor een doeltreffender Europees buitenlands beleid.

## Een Europese planningscapaciteit

België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg (de 'bende van vier') toonden zich vanaf het begin van de crisis rond Irak de felste tegenstanders van militair optreden. Vlak na het uitbreken van de oorlog op 20 maart 2003 gaven zij te kennen een defensietop te willen

beleggen. Deze top zou moeten leiden tot versterkte militaire samenwerking tussen de betrokken landen. De overige EU-lidstaten waren vrij om, wanneer zij dit wilden, ook aan de onderhandelingstafel plaats te nemen. Deze stelden echter vrijwel unaniem dat dergelijke initiatieven in EU-verband moesten worden uitgewerkt. Bovendien was men huiverig voor verdere verslechtering van de relaties met de Verenigde Staten en binnen de toch al gehavende NAVO. Het beeld van een verdeeld Europa werd zodoende verder versterkt.

Het slotcommuniqué van de top sprak van de noodzaak van de ontwikkeling van een Europese Unie van Veiligheid en Defensie (EUVD), die erop gericht zou moeten zijn '... die Lidstaten te verenigen die bereid zijn sneller en verder te gaan in de versterking van hun defensiesamenwerking'.<sup>2</sup> In feite dus een pleidooi voor ontwikkeling van een kopgroep inzake Europese defensiesamenwerking; een aantal bereidwillige landen zou op dit gebied sneller en dieper moeten kunnen integreren dan andere. Alle geïnteresseerde landen werden uitgenodigd onderdeel uit te maken van de EUVD. De tekst bevatte ook andere voorstellen, waarvan de oprichting van een multinationaal ontplooibaar hoofdkwartier ter verbetering van de bevelvoerings- en controlecapaciteiten (te vestigen in Tervuren, België) het meest controversieel was. Om de overige EU-lidstaten en de NAVO-partners niet af te schrikken, wezen de vier landen op het belang van de transatlantische relatie en werden de voorstellen gepresenteerd als bijdragen aan het EU-toekomstdebat.

De reacties op de resultaten van de mini-defensietop waren aanvankelijk overwegend negatief, zowel van Europese als van Amerikaanse zijde. Er werd gesproken van een onnodige duplicatie van NAVO-structuren. Ook werd de vrees geuit dat de samenwerking van de vier ten koste zou gaan van de relaties binnen de EU en de NAVO. Toch werden de plannen voor een Europees hoofdkwartier door de overige EU-lidstaten opgepikt en in de tweede helft van 2003 werd naar een consensus toegewerkt. Van groot belang was dat in september duidelijk werd dat ook de Britten het nut inzagen van een eigen Europese planningscapaciteit. Samen met de Duitsers en de Fransen werkten zij aan een compromis, dat uiteindelijk op 11 december werd bereikt. Besloten werd dat de EU moest beschikken over eigen planningscapaciteiten, die echter slechts dan worden gebruikt wanneer geen gebruik kan worden gemaakt van NAVO-middelen of nationale capaciteiten. De planningscel zal bovendien niet uitgroeien tot een volwaardig EU-hoofdkwartier, maar zal niet meer behelzen dan een beperkte uitbreiding van de bestaande militaire structuren van de Unie. Ter geruststelling van de Amerikanen en de overige bondgenoten werd daarnaast beslo-

ten tot het toelaten van een permanente NAVO-vertegenwoordiging bij de planningscel.

Op 12 december stemden de overige lidstaten in met de plannen van Duitsland, Frankrijk en Groot-Britannië. Dit besluit is om een aantal redenen positief te noemen. Zo voorkomt het nieuwe splitsingen binnen de EU en binnen het transatlantisch bondgenootschap. Nieuwe geschillen worden voorlopig voorkomen en er zijn perspectieven voor verdere Europese militaire samenwerking. Voorts stelt het de Unie in staat autonome militaire operaties beter te coördineren. Hier is geen sprake van onnodige duplicatie. De EU moet op enkele terreinen haar eigen middelen verwerven, want men zal nooit te allen tijde gebruik kunnen maken van NAVO-middelen. Maar de planningscel zal geen oplossing bieden voor andere capaciteitsproblemen (bijvoorbeeld op het gebied van transport). Hiervoor zijn nieuwe initiatieven gewenst. De oprichting van een EU-materieelagentschap is een stap in de goede richting. De planningscel zal niet leiden tot een efficiënter GBVB, want hiervoor is een bredere benadering nodig.

### Het strategisch concept

Tijdens een informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU en hun collega's van de kandidaat-lidstaten (2-3 mei 2003) werd de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Javier Solana, gevraagd een document op te stellen dat de basis moest vormen voor een Europees strategisch concept.<sup>3</sup> Dit document zou de algemene richtlijnen moeten bevatten voor het Europees diplomatiek en militair beleid. Op basis van deze richtlijnen moeten specifieke problemen worden aangepakt. Een Europees strategisch concept zou interne problemen, zoals die met betrekking tot Irak, wellicht kunnen voorkomen. Het idee van een dergelijk document is lange tijd genegeerd door de Europese bewindslieden; in academische kringen was het echter wel degelijk onderwerp van discussie. Steven Everts en Daniel Keohane stelden in dit verband dat het ontbreken van een Europees strategisch concept een belangrijke rol speelde in de onenigheid over de crisis in Irak. Het ontbrak de EU aan een 'shared threat assessment'.<sup>4</sup> Enkele deskundigen van Instituut Clingendael hebben al eerder betoogd dat de EU een strategisch concept zou moeten opstellen. Dit zou bijdragen aan de oplossing van enkele praktische problemen, onder meer op het gebied van militaire vermogens.<sup>5</sup> De Venusberg Group, een internationaal samengestelde denktank, ging het verst. Zij stelde dat de EU een 'New Strategic Security Goal' zou moeten ontwikkelen, met als doel een Gemeenschappelijke Defensie.<sup>6</sup> Gilles Andréani, Christoph Bertram en Charles Grant waren echter van

mening dat het opstellen van een Europees strategisch concept contraproductief kan werken. Sommige landen (in het bijzonder de neutrale EU-lidstaten) zouden een negatieve kijk op het EVDB kunnen krijgen. Deze landen moesten de kans krijgen hun visie op Europese militaire samenwerking te ontwikkelen.<sup>7</sup>

Tijdens de Europese Raad van 20 juni 2003 presenteerde Solana een eerste versie van de veiligheidsstrategie.<sup>8</sup> De reacties hierop waren positief en Solana werd gevraagd het document verder uit te werken. De definitieve versie werd tijdens de top van 12 december door de Europese leiders goedgekeurd.<sup>9</sup> Het document noemt drie strategische doelstellingen: creëren van een veiliger directe omgeving; versterking van de internationale orde op basis van multilaterale samenwerking; en tegengaan van nieuwe en oude bedreigingen. Als belangrijkste bedreigingen voor de Europese veiligheid worden terrorisme, massavernietigingswapens, regionale conflicten, mislukte staten en georganiseerde misdaad genoemd. Het document pleit verder o.a. voor meer coherentie van het beleid, betere capaciteiten en versterkte multilaterale samenwerking. Er is sprake van een holistische benadering; conflicten hebben vaak uiteenlopende oorzaken en kunnen zodoende ook slechts worden aangepakt door inzet van diverse middelen (economisch, politiek, juridisch, enz.). De Europese veiligheidsstrategie legt veel nadruk op het belang van internationale instituties, maar stelt tevens dat deze zich moeten aanpassen aan de veranderende realiteiten van de internationale politiek. Ook wordt erop gewezen dat de bedreigingen voor Europa vaak ver buiten de grenzen van de EU ontstaan, waardoor het beleid een globaal karakter moet hebben. Deze laatste twee zaken zijn door diverse commentatoren aangeduid als een stap in Amerikaanse richting.<sup>10</sup>

Dit is een terechte constatering. De implicaties zijn namelijk dat de EU, wanneer noodzakelijk, zonder instemming van internationale instituties zal optreden. Het document spreekt dan ook van 'preventieve betrokkenheid'. Bovendien is er geen geografische limiet voor een EU-optreden. De militaire missie in Congo was zodoende een eerste indicatie van de veranderende Europese kijk op veiligheidsvraagstukken.

Een Europees strategisch concept kan een efficiënter GBVB mogelijk maken. Het is een belangrijke stap, want nog niet zo lang geleden was het ondenkbaar dat de EU een dergelijk document zou opstellen. Toch kan men ook kanttekeningen plaatsen. Zo is het document vrij algemeen; het ontbreekt aan heldere richtlijnen met betrekking tot het eventuele gebruik van geweld. Een Europese veiligheidsstrategie sluit ook niet uit dat zich in de toekomst nieuwe meningsverschillen zullen openbaren. Specifieke gevallen vergen meestal een specifieke benadering, die slechts

deels door hoofdlijnen wordt bepaald. Er blijft dus ruimte voor onenigheid.

### De Europese Conventie

De toekomst van de Europese samenwerking op het gebied van buitenlands en defensiebeleid vormde één van de belangrijkste onderwerpen van de Europese Conventie. De lidstaten waren het er al vóór de Irak-crisis met elkaar over eens dat zowel het GBVB als het EVDB flexibeler en doeltreffender moet worden. De discussies in de Conventie spitsten zich voornamelijk toe op drie vraagstukken.

Het *eerste* vraagstuk betrof de vertegenwoordiging van de EU op het internationale toneel, in het bijzonder de consistentie van het EU-beleid. Hierbij valt een onderscheid te maken tussen verticale en horizontale consistentie.<sup>11</sup> De eerste vorm doelt op consistentie tussen het beleid van de EU en dat van haar lidstaten. Deze laten hun nationale belangen immers geregeld prevaleren ten koste van het GBVB. De tweede vorm heeft betrekking op de consistentie tussen het diplomatiek beleid van de Gemeenschappen en dat van het GBVB. In dit verband wordt vaak gewezen op de concurrentie tussen de Commissaris voor het GBVB (Chris Patten) en de Hoge Vertegenwoordiger (Solana). Om consistentie en, daarmee samenhangend, efficiëntie van Europees extern beleid te vergroten, zouden beide posten moeten worden samengebracht in één functie. Er werd dan ook gepleit voor een Europese minister van Buitenlandse Zaken.

Het *tweede* vraagstuk had betrekking op besluitvorming en efficiëntie van het GBVB. Thans kan een minderheid van de lidstaten gezamenlijk beleid tegenhouden. Dit kan slechts in enkele gevallen worden voorkomen. Tijdens de onderhandelingen voor het Verdrag van Maastricht werd besloten dat bij de implementatie van gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens eventueel stemming bij gekwalificeerde meerderheid kan worden toegepast (art. 23.2 EU-Verdrag). Het Verdrag van Amsterdam bepaalde vervolgens dat lidstaten zich van stemming kunnen onthouden, zonder de besluitvorming te blokkeren (constructieve onthouding; art. 23.1 EU-Verdrag). Ook werd besloten dat de uitvoering van een gemeenschappelijke strategie kan geschieden door middel van stemming bij gekwalificeerde meerderheid. De lidstaten kunnen dus op deze manier besluiten tot een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt (art. 23.2 EU-Verdrag). Mits in het kader van een gemeenschappelijke strategie, kan men bij toepassing van de laatste twee instrumenten sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice bovendien besluiten tot nauwere samenwerking (art. 27b). Lidstaten kunnen meerderheidsstem-

ming en nauwere samenwerking echter om speciale redenen met betrekking tot nationale belangen te houden (de noodrem; art. 23.2). Daarnaast zijn de mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming en nauwere samenwerking vooralsnog nauwelijks toegepast.<sup>12</sup> De gebeurtenissen betreffende Irak maakten nogmaals duidelijk dat in gevallen van crisis de EU niet in staat is krachtig op te treden. Stemming bij (gekwalficeerde) meerderheid zou daarom in de ogen van velen na de inwerkingtreding van het volgende verdrag van toepassing moeten worden verklaard op vrijwel het gehele externe beleid van de EU.

Het derde vraagstuk speelde al tijdens de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 2000. In aanloop naar de Europese Raad van Nice werden verscheidene pleidooien gehouden voor het mogelijk maken van nauwere samenwerking inzake het EVDB.<sup>13</sup> Aangelegenheden die implicaties hebben op veiligheids- en defensiegebied werden echter uitgesloten van nauwere samenwerking (art. 27b EUV). Dit werd een gemiste kans genoemd, want nauwere samenwerking had een vernieuwingsimpuls kunnen zijn.<sup>14</sup> Dit geldt vooral voor materieel samenwerkingsverbanden. Verscheidene EU-lidstaten zijn betrokken bij dergelijke initiatieven, zoals OCCAR (*Organisme Conjoint de Coopération en Matière d'Armement*). Deze samenwerking vindt echter buiten EU-verband plaats. Tijdens de bijeenkomsten van de Conventie stond nauwere samenwerking op het gebied van het EVDB weer op de agenda. Steeds meer politici zagen in dat dit voor meer efficiëntie zou kunnen zorgen. Bovendien werd nauwere samenwerking niet meer automatisch gezien als bedreiging van de NAVO.

### Conclusies van de Conventie

Op 23 april presenteerde het Presidium van de Conventie de eerste ontwerp-artikelen voor het externe beleid van de EU.<sup>15</sup> Er bleek consensus te bestaan over de wenselijkheid van een Europese minister van Buitenlandse Zaken. Deze zou volgens de ontwerp-artikelen initiatiefrecht krijgen, de bijeenkomsten van de Raad Buitenlandse Zaken voorzitten en het externe beleid van de EU vertegenwoordigen. Hij of zij zou bovendien als vice-voorzitter plaats moeten nemen in de Commissie. Op het gebied van de besluitvormingsstructuren werd unanimiteit wederom aangeduid als de regel. Ook de noodrem bleef overeind. Stemming bij gekwalficeerde meerderheid en nauwere samenwerking bleven gelden in de door eerdere verdragen aangewezen gevallen. Nieuw was echter dat meerderheidsbesluitvorming ook van toepassing zou moeten worden in geval van een gezamenlijk voorstel van de Commissie en de minister van Buitenlandse Zaken. Bovendien zou de Europese Raad in de toekomst met

unanimiteit kunnen instemmen met uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming wat betreft het externe beleid. Met betrekking tot het EVDB bleef eenparigheid van stemmen, zoals verwacht, bestaan. Wel werd er besloten tot invoering van nauwere samenwerking met betrekking tot de uitvoering van missies, samenwerking betreffende militaire vermogens en wederzijdse defensie. Een andere noviteit was het voorstel voor oprichting van een Europees agentschap voor bewapening en strategisch onderzoek. Ten slotte werd voorgesteld de zg. Petersbergtaken uit te breiden, o.a. met *out-of-area*-missies.

De plannen kregen een wisselend onthaal. Voorstanders van verdere integratie voorzagen versterking van het GBVB/EVDB. Anderen wezen de voorstellen af, omdat zij ten koste zouden gaan van de nationale soevereiniteit. In de creatie van een Europese minister van Buitenlandse Zaken kon men zich nog vinden, maar uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming werd fel aangevochten, voornamelijk door de Britten. De voorstellen betreffende het EVDB werden overwegend positief bevonden. In het definitieve ontwerp van de grondwet<sup>16</sup> is duidelijk rekening gehouden met de gevoeligheden over de besluitvorming. Invoering van meerderheidsbesluitvorming bij een gezamenlijk voorstel van de minister van Buitenlandse Zaken en de Commissie is komen te vervallen. Zij is vervangen door de bepaling dat unanimiteit alleen dan vervalt wanneer de minister een initiatief indient op verzoek van de Europese Raad. De overige voorstellen bleven grotendeels overeind.

De verdeeldheid over Irak heeft bijgedragen aan de deels povere resultaten van de Conventie. Enerzijds werd de Europese onenigheid aangeduid als een teken dat het GBVB radicaal moet worden aangepast. Anderzijds werd gesteld dat een op meerderheidsbesluitvorming gebaseerd extern beleid landen tegen hun wil zou betrekken in conflicten. De unanimiteitsregel moet daarom gehandhaafd worden, wat de efficiëntie van het beleid natuurlijk niet ten goede komt. De voorstellen voor invoering van de nieuwe functie van minister van Buitenlandse Zaken zijn wel positief te noemen. Een consistenter extern beleid is op deze manier mogelijk. Bovendien is het een vrij gewichtige post, waardoor de invloed van de Unie in bepaalde gevallen zeker kan groeien. Het is echter nog onduidelijk hoe deze functie zich in de praktijk zal verhouden tot die van de Europese president. Ook is onduidelijk hoe de minister zich zou moeten opstellen in geval van een conflict tussen Raad en Commissie. De voorstellen met betrekking tot het EVDB zijn vooral constructief. Hier was het invoeren van meerderheidsbesluitvorming natuurlijk helemaal geen optie. Maar dat nauwere samenwerking mogelijk wordt, is een belangrijke stap. In feite scheidt het ontwerpverdrag

ruimte voor een kopgroep op het gebied van defensie. Ten slotte moeten de voorstellen voor een nieuw op te richten agentschap voor bewapening en strategisch onderzoek gezien worden als fundamentele stap in de richting van een efficiënter Europees materieelbeleid.

### Evaluatie

Aangezien de onderhandelingen over de grondwet voorlopig zijn opgeschort, is het nog onduidelijk hoe GBVB en EVDB er uiteindelijk gaan uitzien. Wel is inmiddels overeenstemming bereikt over bovengenoemde vraagstukken betreffende het EVDB. Het lijkt er echter op dat de unanimiteitsregel in het GBVB zal blijven bestaan, ondanks Italiaanse voorstellen om alsnog meerderheidsbesluitvorming uit te breiden. Werkgroep VII van de Conventie, verantwoordelijk voor het externe optreden van de EU, heeft daarom tevens gepleit voor optimaal gebruik van bestaande mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming en nauwere samenwerking in het GBVB.<sup>17</sup> In de praktijk zou dit betekenen dat constructieve onthouding vaker wordt toegepast, maar ook dat de lidstaten moeten streven naar toename van het aantal gemeenschappelijke strategieën.<sup>18</sup> Bij een efficiënter gebruik van de huidige mogelijkheden zouden de lidstaten binnen de gemeenschappelijke strategie voor het Middellandse-Zeegebied via gekwalificeerde meerderheid bijvoorbeeld kunnen besluiten tot een gemeenschappelijk optreden voor de bestrijding van drugsmokkel. De toepassing hiervan kan dan geschieden door nauwere samenwerking. Een efficiënter gebruik van zowel meerderheidsbesluitvorming als nauwere samenwerking vereist echter een mentaliteitswijziging van de lidstaten, aangezien zij van deze instrumenten vooralsnog nauwelijks gebruik hebben gemaakt.

Handhaving van de unanimiteitsregel past binnen het historisch beeld van eerdere (pogingen tot) Europese samenwerking betreffende buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid. Initiatieven voor supranationale samenwerking hebben hier altijd het onderspit moeten delven tegenover de intergouvernementele benadering. Dit laat onverlet dat zich in het buitenlands beleid van de lidstaten in de loop der jaren een Europese reflex heeft ontwikkeld.<sup>19</sup> Het externe optreden wordt zoveel mogelijk geharmoniseerd en waar mogelijk leidt dit tot een waarlijk gemeenschappelijk beleid. Bovendien is er sprake van convergentie van de visies van de lidstaten. Zo heeft de EU nu een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de Balkan, terwijl men tien jaar geleden niet in staat was tot overeenstemming te komen.

Er blijven echter belangrijke verschillen van inzicht bestaan. De tegenstelling tussen 'Atlantici' en 'Europeanen' speelt nog steeds een voorname rol.

Vooraf onenigheid tussen de drie grote lidstaten is problematisch. Frankrijk wil van Europa een grote mogendheid maken (*L'Europe puissance*), onafhankelijk van en kritisch tegenover de Verenigde Staten. Deze visie contrasteert sterk met die van de Britten, die hun speciale relatie met de Amerikanen niet te grabbel willen gooien. Duitsland, tot slot, wil zijn goede banden met zowel de Verenigde Staten als Frankrijk behouden en kiest voor een 'Sowohl-als-auch-Position'.<sup>20</sup> Ben Soetendorp concludeert terecht dat een gemeenschappelijk Europees beleid slechts mogelijk is wanneer de grote landen het met elkaar eens zijn. Is dit niet het geval, dan is een EU-optreden onwaarschijnlijk.<sup>21</sup> De ontwikkeling van een Europees defensiebeleid in het algemeen, en die van het EVDB in het bijzonder, onderbouwen deze stelling.

### Contactgroepen voor het GBVB

Er wordt vaak op gewezen dat het slechte presteren van het GBVB deels te wijten is aan het ontbreken van leiderschap. Dit probleem zou kunnen worden opgelost door de vorming van een directoraat van Duitsland, Frankrijk en Groot-Britannië.<sup>22</sup> Feit is dat dit zou aansluiten bij de onevenredig grote invloed die deze landen hebben op de bepaling van het Europees buitenlands beleid.<sup>23</sup> In de praktijk is gebleken dat de grote (Europese) landen vaak het initiatief nemen in internationale crises – denk bijvoorbeeld aan de Contactgroep bij de conflicten in Bosnië en Kosovo. De grote drie overleggen bovendien met enige regelmaat met Italië en de Verenigde Staten in de zogenoemde *quint*.<sup>24</sup>

Het is echter ondenkbaar dat de kleine lidstaten een permanent directoraat van Duitsland, Frankrijk en Groot-Britannië zullen accepteren. Veel realistischer en interessanter zijn daarom de pleidooien voor vorming van diverse (in-)formele coalities of contactgroepen met een wisselende samenstelling.<sup>25</sup> Dit past binnen de dagelijkse praktijk van het GBVB, waarin een belangrijk deel van de besluitvorming wordt voorbereid door kleine, continu van compositie veranderende groepen lidstaten.<sup>26</sup> Een model dat hierbij aansluit, biedt ruimte voor de uiteenlopende wensen en belangen van de lidstaten. Bovendien is het een oplossing in geval van onenigheid tussen de grote drie. Duitsland, Frankrijk en Groot-Britannië hebben niet altijd dezelfde belangen, wat EU-beleid kan frustreren in het geval van één enkel directoraat. Voor de minder invloedrijke lidstaten kan het daarnaast soms belangrijk zijn het initiatief te nemen wanneer Berlijn, Parijs en Londen niet willen optreden.

Voor de vorming van EU-contactgroepen schetst Stephan Keukeleire criteria en richtlijnen.<sup>27</sup> Zo moet worden vastgesteld *wanneer* een contactgroep wordt

opgericht. Het ligt voor de hand dat dit alleen zou moeten plaatsvinden in gevallen dat snel optreden gewenst is of wanneer bepaalde lidstaten niet betrokken willen worden op een bepaald terrein. Ook moeten er criteria komen met betrekking tot het lidmaatschap van de contactgroep (wie mag er deelnemen). Voorbeelden zijn in de eerste plaats natuurlijk de betrokkenheid van een land bij een bepaald gebied of onderwerp, maar men zou ook kunnen denken aan militaire inspanning. In dit verband stelt Everts terecht dat deelname in principe voor iedere lidstaat vrij moet zijn.<sup>28</sup> Dat bevordert de openheid en het vertrouwen. Volgens Keukeleire is het tevens van belang te bepalen welke procedure moet worden gevolgd voor het besluit tot vorming van een contactgroep. Neemt men deze beslissing op basis van unanimititeit of op basis van meerderheidsbesluiten? Wellicht zal er sprake zijn van min of meer stilzwijgende instemming na informeel overleg.

Hiermee samenhangend moeten er afspraken worden gemaakt over de status van de contactgroep. Keukeleire stelt dat de EU-contactgroepen de Raad Algemene Zaken (en de daaraan ondergeschikte organen) niet mogen vervangen. De Raad zal moeten dienen als richtinggevende instantie. Dit neemt echter niet weg dat de directoraten een leidinggevende rol moeten spelen. *Package deals* en *issue-linkage* staan centraal in Keukeleires voorstellen. Deze stellen de lidstaten in staat hun uiteenlopende visies en prioriteiten te incorporeren in het buitenlands beleid van de EU. Verder speelt de Hoge Vertegenwoordiger een belangrijke rol. Hij moet de andere lidstaten vertegenwoordigen en zorgen voor een goed overleg tussen deelnemers en niet-deelnemers. Daarnaast is hij het aanspreekpunt voor externe actoren.

Het contactgroepmodel biedt een aantal voor de hand liggende voordelen, zoals meer flexibiliteit en effectiviteit. Tevens heeft elke lidstaat de kans zijn prioriteiten in EU-verband aan te pakken. Er is dus sprake van een zekere gelijkwaardigheid. Bovendien sluit het model aan bij de voorstellen van Werkgroep VII van de Conventie. Zo zou een contactgroep kunnen optreden onder het mom van versterkte samenwerking. Ook impliceert een contactgroepmodel een toename van het gebruik van constructieve onthouding. Een passend voorbeeld van hoe een dergelijk model zou werken, is operatie ALBA (1997). Toen de EU om uiteenlopende redenen besloot niet in te grijpen in het door een crisis getroffen Albanië, formeerde Italië op basis van Resolutie 1101 van de VN-Veiligheidsraad een *ad hoc*-vredesmacht. Deze bestond volledig uit Europese troepen. Hoewel geen EU-optreden, sprak de Unie er wel haar steun voor uit. Italië was als het ware de leider van een contactgroep.

## Critici

Toch zijn er ook onduidelijkheden in het contactgroepmodel, bijvoorbeeld over de verhouding tussen de diverse groepen, maar ook over de relatie tussen deelnemers en niet-deelnemers in het algemeen. Het contactgroepmodel, en in het bijzonder de uitwerking daarvan door Keukeleire, wordt mede daardoor op verscheidene punten bekritiseerd.

Jan Rood wijst erop dat het van belang is een onderscheid te maken tussen niet-militaire, diplomatieke middelen en militaire middelen.<sup>29</sup> In het eerste geval is in zijn optiek het opzetten van contactgroepen niet wenselijk, enerzijds omdat het hier middelen van de Unie als geheel betreft, anderzijds omdat het de geloofwaardigheid van de EU kan aantasten. In het geval van militaire middelen is hij wel van mening dat een contactgroepmodel toegepast kan worden. Dit gebeurt in feite al bij het samenstellen van *coalitions of the willing and able*.

In hoeverre heeft Rood het hier bij het rechte eind? Bezien in het licht van constructieve onthouding zou een contactgroep moeten worden opgevat als een aantal landen dat een actiever beleid wil voeren ten aanzien van een bepaald probleem. De overige lidstaten stemmen hier in feite stilzwijgend mee in, al doen ze niet mee. In dit geval is er dus geen sprake van aantasting van de geloofwaardigheid van de EU. Mochten één of meer lidstaten het beleid van de contactgroep als een bedreiging opvatten, dan kan deze nog altijd de noodrem gebruiken. Goede coördinatie tussen de contactgroepen, maar ook de wetenschap dat eigen prioriteiten kunnen worden aangepakt (als gevolg van bijvoorbeeld een *package deal*), kan dit soort situaties wellicht beperken.

Tom Sauer is ook kritisch ten aanzien van ideeën voor EU-contactgroepen.<sup>30</sup> Hij wijst op ondermijning van het gemeenschappelijk aspect van het Europees buitenlands beleid. Sauer heeft weinig vertrouwen in de informatie en consultatie van de niet-leden. Tevens vreest hij het ontbreken van legitimiteit van een de EU vertegenwoordigende contactgroep. Hoe moet men de burger uitleggen dat een dergelijke groep optreedt namens de EU? Verder denkt Sauer dat contactgroepen de hang naar intergouvernementalisme versterken. Tot slot wijst hij op het risico van nieuwe veiligheidsproblemen voor in het bijzonder de niet-deelnemers in geval van escalatie van militaire conflicten waarin een EU-contactgroep een rol speelt.

Het eerste kritiekpunt van Sauer gaat voorbij aan de centrale rol van *package deals* en *issue-linkage*. De lidstaten laten contactgroepen hun werk doen op basis van een vertrouwen dat wordt versterkt door de 'uitruil' van belangrijke thema's. Bovendien zal er met betrekking tot de deelnemers altijd een zekere over-

lapping bestaan tussen de contactgroepen, waardoor onderling contact zal worden bevorderd. Ten slotte geldt ook hier dat lidstaten aan de noodrem kunnen trekken, waardoor het gevaar van ondermijning van het collectieve doel kan worden voorkomen. Dit instrument kan bovendien de legitimiteit van contactgroepen waarborgen. Lidstaten kunnen burgers tevens uitleggen dat zij ook deelnemen aan contactgroepen. Sauers angst voor versterking van het intergouvernementalisme lijkt ongegrond, omdat het GBVB/EVDB nu ook al een terrein is waar de lidstaten centraal staan. Het ziet er niet naar uit dat dit in de toekomst zal veranderen. Alleen de signalering van het ontstaan van nieuwe veiligheidsproblemen lijkt voor een deel terecht. Enerzijds laat de nasleep van de oorlog in Irak zien dat solidariteit tussen bondgenoten grenzen kent. Anderzijds kan worden aangenomen dat de NAVO een helpende hand zal uitsteken naar een land als Oostenrijk wanneer dit nodig mocht zijn. Ook is het nog maar de vraag of een vijandelijke staat of groepering in geval van een NAVO-aanval een onderscheid zal maken tussen NAVO-leden en niet-NAVO-leden. Deze redenering zal ook opgaan voor de EU. Het is daarom twijfelachtig of Sauers laatste argument doorslaggevend mag zijn bij de beoordeling van het contactgroepmodel.

### Tot slot

Dat het contactgroepenmodel nog verdere uitwerking behoeft, moge duidelijk zijn. Zo is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen een min of meer informeel model en een formele formule. De laatste vereist wellicht een aanpassing van de verdragen en dan is het nog maar de vraag of de lidstaten ermee in willen stemmen. Een informeel model lijkt dan ook voor de hand te liggen. Een dergelijke toepassing van het model verdient bovendien de voorkeur, omdat zij flexibeler is dan een formele toepassing. De lidstaten zouden zich bijvoorbeeld sneller kunnen aanpassen aan de continu veranderende internationale politiek.

Toch heeft ook een formele toepassing voordelen, vooral wanneer zij wordt bekeken als aanvulling op het pleidooi van Werkgroep VII. Door het model te koppelen aan de huidige procedures en instrumenten van het Europese buitenlandbeleid, zoals de noodrem, wordt voorkomen dat de eenheid wordt aangetast. Formele toepassing van het contactgroepenmodel verkleint bovendien het gevaar dat gezamenlijk beleid van een beperkte groep lidstaten door niet-lidstaten wordt gezien als ondermijning van de Europese solidariteit. Ten slotte spoort het model de lidstaten wellicht aan *überhaupt* meer gebruik te gaan maken van bestaande mogelijkheden voor toepassing van meerderheidsbesluitvorming en nauwere samenwerking.

De onderhandelingen over de voorstellen van de Conventie in de IGC en de besluiten betreffende een Europese *planningscel* en een *strategisch concept* bieden aanknopingspunten voor verbetering van het Europese externe beleid. Maar het is zeker niet ideaal. Als *aanvulling* hierop biedt het *contactgroepenmodel* een constructieve oplossing om het GBVB meer flexibiliteit en efficiëntie te verschaffen. Bezien in het licht van de naderende uitbreiding van de EU is de noodzaak hiervan des te urgenter. Ook een model voor contactgroepen zal echter niet alle problemen kunnen oplossen. De lidstaten zullen nog steeds van mening blijven verschillen over bepaalde vraagstukken. Wanneer een contactgroep dan niet wordt getolereerd, moet zij ook niet worden opgericht. De lidstaten zouden zich daarom allereerst moeten toespitsen op de terreinen waar overeenstemming mogelijk is of waar een contactgroep aanvaardbaar is. Het is niet ondenkbaar dat positieve ervaringen dan zullen leiden tot verdere toenadering. ■

### Noten

- 1 Europese Raad van Laeken, *Conclusies van het Voorzitterschap. Bijlage I: Verklaring van Laeken over de toekomst van de Europese Unie* (SN 300/1/01 REV 1), 14-15 december 2001.
- 2 *Vergadering van de staats- en regeringsleiders van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en België over de Europese defensie: slottekst*, Brussel, 29 april 2003.
- 3 *Informal General Affairs and External Relations Council (Gymnich), May 2-3: Press Statement*, 3 mei 2003.
- 4 S. Everts & D. Keohane, 'The European Convention and EU foreign policy: learning from failure', in: *Survival*, herfst 2003, blz. 176.
- 5 A. van Staden e.a., *Towards a European strategic concept*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2000, blz. 6-7.
- 6 Venusberg Group, *Enhancing the European Union as an international security actor*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publ., 2000.
- 7 G. Andréani, C. Bertram & C. Grant, *Europe's military revolution*, Londen: Centre for European Reform, 2001, blz. 68.
- 8 J. Solana, *Een veiliger Europa in een betere wereld*, Europese Raad, Thessaloniki, 20 juni 2003.
- 9 *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese Veiligheidsstrategie*, Europese Raad, Brussel, 12 december 2003.
- 10 Bijv. F. Osinga & P. van Ham, 'EU wordt geopolitiek volwassen', in: *NRC Handelsblad*, 17 december 2003.
- 11 H.-G. Krenzler & H.C. Schneider, 'The question of consistency', in: E. Regelsberger, Ph. de Schoutheete de Tervarent & W. Wessels (red.), *Foreign policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, Londen: Lynne Rienner Publishers, 1997, blz. 133.
- 12 Vgl. G. Müller-Brandeck-Bocquet, 'The new CFSP and ESDP decision-making system of the European Union', in: *European Foreign Affairs Review*, herfst 2002, blz. 268-269.
- 13 Zie bijv.: A. Missiroli, *CFSP, defence and flexibility*, Parijs: WEU Institute for Security Studies, 2000.

- 14 C. Giering & J. Janning, 'Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der "Verstärkten Zusammenarbeit" nach Nizza', in: *Integration*, april 2001, blz. 151.
- 15 Europese Conventie, *Ontwerp-artikelen betreffende extern optreden in het constitutioneel verdrag* (CONV 685/03), Brussel, 23 april 2003.
- 16 Europese Conventie, *Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* (CONV 850/03), Brussel, 18 juli 2003.
- 17 Werkgroep VII Europese Conventie, *Eindverslag van Werkgroep VII over extern optreden* (CONV 459/02), Brussel, 16 december 2002, blz. 7.
- 18 Thans bestaan er slechts drie: één voor het Middellandse-Zeegebied, één voor Oekraïne en één voor Rusland.
- 19 B. Soetendorp, *Foreign policy in the European Union*, Londen [enz.]: Longman, 1999, blz. 155; vgl. J. Howorth, *European integration and defence: the ultimate challenge?*, Parijs: WEU Institute for Strategic Studies, 2000, blz. 97.
- 20 F.-J. Meiers, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?*, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2000, blz. 31.
- 21 Soetendorp, *a.w. noot 19*, blz. 152-153. Zo ook de column van Europarlementarier Bob van der Bos in het septembernummer 2003 van dit blad
- 22 H. van den Broek, 'GBVB: "Gemeenschappelijk of Geen Buitenlands en Veiligheidsbeleid"?', in: *Internationale Spectator*, september 2003, blz. 403-406; M. Eyskens, 'Europa, dat is nu vóór alles Parijs-Londen-Berlijn', in: *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2001; P. van Walsum, 'EU gebaat bij Brits-Frans-Duits directorium', in: *NRC Handelsblad*, 30 oktober 2001.
- 23 S. Keukeleire, *Het buitenlands beleid van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer, 1998, blz. 363-447. Zie ook: S. Everts, 'Berlin-Paris-London', in: A. Pijpers (red.), *On cores and coalitions in the European Union*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2000, blz. 15-34.
- 24 C. Gegout, 'The quint: acknowledging the existence of the big four - US *directoire* at the heart of the European Union's foreign policy decision-making process', in: *Journal of Common Market Studies*, juni 2002, blz. 331-344.
- 25 S. Everts, *Shaping a credible EU foreign policy*, Londen: Centre for European Reform, 2002, blz. 37-40; S. Keukeleire, 'The case for a "directoriate" in the CESDP', in: Pijpers, *a.w. noot 23*, blz. 35-62; S. Keukeleire, 'Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union. A plea for "restricted crisis management groups"', in: *European Foreign Affairs Review*, lente 2001, blz. 75-101; S. Keukeleire, 'Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU. Gevaar of noodzaak?', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 139-144.
- 26 Keukeleire, *a.w. noot 23*, blz. 398.
- 27 Keukeleire, 'The case', *a.w. noot 25*, blz. 59-61; *ibid.*, 'Contactgroepen', *a.w. noot 25*, blz. 143-144.
- 28 Everts, *a.w. noot 25*, blz. 39.
- 29 J.Q.Th. Rood, 'Naar een geloofwaardig Europees buitenlands beleid?', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 320.
- 30 T. Sauer, 'Directoria als remedie voor het GBVB?', in: *Internationale Spectator*, december 2002, blz. 608-614.

#### Over de auteur

DRS PATRICK BIJSMANS is als promovendus verbonden aan de opleiding European Studies van de Faculteit der Cultuurwetenschappen, Universiteit Maastricht.

# NGIZ

## NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

### Lezingenprogramma maart 2003

#### DEN HAAG

Onderwerp: Internationale Migratie: een Toekomstperspectief  
 Spreker: Prof. dr H.B. Entzinger, hoogleraar Migratie- en Integratiestudies aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam  
 Taal: Nederlands  
 Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag, naast NS Den Haag Centraal  
 Datum: di 30 maart 2004  
 Tijd: 17.30 - 19.00 uur, koffie en thee vanaf 17.00 uur  
 Kosten: geen  
 Aanmelden: vrij toegankelijk, zonder aanmelden

#### UTRECHT

Onderwerp: Europees Landbouwbeleid en de Uitbreiding van de EU  
 Spreker: Z.E. Dr. C.P. Veerman, Minister van Landbouw en Visserij  
 Plaats: Senaatszaal, Academiegebouw, Domplein 29, Utrecht  
 Datum: di 23 maart 2004, 20.00 - 21.30 uur, koffie en thee vanaf 19.30 uur  
 Kosten: geen  
 Aanmelden: Secretaris NGIZ Afdeling Utrecht, Dr H.A.H. Audretsch tel/fax 030 228 74 08

#### AMSTERDAM

Onderwerp: De buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek Duitsland  
 Spreker: Prof. dr Maarten Brands, emeritus hoogleraar Moderne Geschiedenis  
 Plaats: Duitsland Instituut Amsterdam, Prins Hendrikkade 189 B, Amsterdam  
 Datum: ma 22 maart 2004, 20.00 - 22.30 uur  
 Kosten: geen  
 Aanmelden: vrij toegankelijk, zonder aanmelden  
 Het actuele NGIZ lezingenprogramma vindt u ook op [www.clingendael.nl/ngiz.htm](http://www.clingendael.nl/ngiz.htm)

De contributie voor het lidmaatschap van het NGIZ bedraagt EUR 30,- per jaar (studenten EUR 16,-). Voor inlichtingen en aanmelden lidmaatschap: Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM, tel. 070 324 94 23; fax 070 324 02 64, e-mail [ngiz@clingendael.nl](mailto:ngiz@clingendael.nl)

# De EU-Veiligheidsstrategie: een Europese weg

SVEN BISCOP

Mede n.a.v.: Daniël Kooij & Frans Osinga, 'Turbulente stagnatie voorbij?: Europese defensie in de IGC', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 595-600.

IN HUN ARTIKEL OVER EUROPESE DEFENSIE IN HET DECEMBERNUMMER 2003 besteden Daniël Kooij en Frans Osinga terecht veel aandacht aan de 'Solana-paper', 'Een veiliger Europa in een betere wereld', die intussen als 'Europese Veiligheidsstrategie' is aangenomen door de Europese Raad van december 2003.<sup>1</sup> De Strategie maakte dan wel geen deel uit van de Conventie of de ontwerp-Constitutie, maar zij zal, als ze in praktijk gebracht wordt, wel het gehele externe beleid van de EU in de komende jaren bepalen.<sup>2</sup> Dat de EU *überhaupt* een Strategie aanneemt, is een historische stap, die een einde maakt aan het taboe dat op strategisch denken rustte sinds bij het begin van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid in 1998 het strategisch debat bewust uit de weg werd gegaan, om te vermijden dat het momentum dat toen bestond om de militaire capaciteiten aan te pakken, onbenut voorbij zou gaan.

Kooij en Osinga wekken de indruk dat de Strategie vooral het Amerikaanse denken overneemt, bijvoorbeeld wat betreft de 'nieuwe bedreigingen' en preëemptief optreden, en dat *daarin* juist de vernieuwing schuilt. Het is ongetwijfeld zo dat de ophefmakende publikatie van een nieuwe Amerikaanse *National Security Strategy* in september 2002 en de meningsverschillen over Irak, ook binnen de EU, verklaren waarom Europa nu wél bereid was na te denken over de eigen strategische prioriteiten. De motivatie van sommige lidstaten was zeker om de agenda opnieuw af te stemmen op die van de *Verenigde Staten*, maar voor anderen evengoed om de *eigen prioriteiten* te bepalen. Hoe dan ook maakte deze situatie de Strategie mogelijk, waardoor de EU zich affirmeert als internationale actor, met wel degelijk een eigen aanpak. Een aanpak die andere accenten legt dan die van de Verenigde Staten, zoals duidelijk blijkt uit de definitieve versie van de Strategie van december 2003.

In de analyse van de veiligheidssituatie legde het eerste, in juni 2003 in Thessaloniki voorgelegde ont-

werp sterk de nadruk op terrorisme, massavernietigingswapens en *failed states* en georganiseerde misdaad. Dit kan inderdaad gezien worden als een signaal aan de Amerikanen dat wij hun bezorgdheden delen. De definitieve Strategie voegt daar een nadruk op regionale conflicten aan toe en op de negatieve gevolgen van de mondialisering, op alle terreinen. Tijdens de drie seminars voor diplomaten, militairen, academici, NGO's, journalisten e.d. die de EU in Rome, Parijs en Stockholm heeft gehouden teneinde *feedback* te krijgen over de ontwerp-strategie, bleek immers duidelijk dat aandacht voor de 'nieuwe bedreigingen' niet mag leiden tot veronachtzaming van de bestaande.<sup>3</sup>

De benadering die de Strategie als antwoord op deze veiligheidssituatie vooropstelt, is er één van 'preventieve betrokkenheid', waarbij gebruik wordt gemaakt van 'het gehele spectrum aan beschikbare instrumenten voor crisisbeheersing en conflictpreventie, inclusief onze politieke, diplomatieke, militaire en civiele, handels- en ontwikkelingsactiviteiten'. Wat men wil bereiken is 'doeltreffend multilateralisme': 'een sterkere internationale samenleving, goed functionerende internationale instituties en een op regels gebaseerde internationale orde'. Het benadrukken van multilaterale oplossingen impliceert 'een strategische cultuur [...] die vroegtijdige, snelle en waar nodig, krachtige interventie bevordert', want de EU moet 'bereid zijn om op te treden wanneer hun [sic] regels worden geschonden'.

Deze benadering kan het best gevat worden onder de noemer *comprehensive security*.<sup>4</sup> Wanneer we afgaan op bestaand EU-beleid, in het bijzonder partnerschappen zoals het Stabilisatie- en Associatieproces op de Balkan, het Euro-Mediterraan Partnerschap en de succesvolle integratie van Midden- en Oost-Europa, of de houding ten aanzien van Iran, kan dit – normatief – omschreven worden als een veelomvattende benadering in termen van:

1 *Doelstellingen*: Het begrip *comprehensive security* behelst alle dimensies van veiligheid, niet alleen het vermijden van directe militaire bedreigingen – die zich voor de EU in de afzienbare toekomst trouwens niet voordoen. Vermits de *root causes* van onveiligheid en instabiliteit uiteenlopen, is een multidimensionele respons vereist. Het doel is dan ook de stabiliteit van de wereldorde *an sich*, een noodzakelijke voorwaarde voor de Europese veiligheid in tijden van mondialisering, door het bevorderen van een effectief systeem van *global governance*. Dat wil zeggen, een systeem dat erin slaagt op mondiaal niveau te voorzien in dezelfde essentiële publieke goederen die op nationaal niveau de staat aan zijn inwoners verschaft: vrede en veiligheid, een open en inclusieve economische orde, een afdwingbare rechtsorde, welzijn in brede zin, en vreedzame oplossing van conflicten. Grote ongelijkheid in de toegang tot deze *global public goods* bedreigt de stabiliteit van de wereldorde zelf. Specifieke politiek-militaire problemen, zoals proliferatie en permanente conflicten, moeten natuurlijk aangepakt worden, maar in wezen is *comprehensive security* een *preventieve* benadering, gericht op *positieve* doelstellingen in plaats van bedreigingen. Het oprecht nastreven van *global public goods* zal de *legitimiteit* van de EU versterken. Dat zal dan echter ook inspanningen van de EU vergen, zoals afzien van protectionistische maatregelen onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

2 *Instrumenten*: Eerder dan de diverse dimensies van veiligheid *ad hoc* te behandelen, moet *comprehensive security* de diverse domeinen van externe actie integreren en gebruik maken van het hele gamma van instrumenten waarover de EU beschikt. Zoals de Strategie stelt: 'Thans is de uitdaging de verschillende instrumenten en vermogens bijeen te brengen: Europese bijstandsprogramma's en het Europees Ontwikkelingsfonds, militaire en civiele vermogens van de lidstaten en andere instrumenten. Alleen zo kan veiligheid bereikt worden; politiek-militaire instrumenten alleen volstaan niet. In de woorden van de Strategie: '[g]een enkele nieuwe bedreiging [is] louter militair; evenmin kan zij alleen met militaire middelen worden aangepakt'. Binnen de overkoepelende doelstelling van *global governance* kunnen alle domeinen van externe actie hun eigen rationale en dynamiek behouden, zodat geen enkel beleidsdomein 'gesecuritiseerd' wordt.

3 *Partnerschappen*: Een beleid van *comprehensive security* werkt via dialoog, samenwerking en partnerschap, met het oog op geïnstitutionaliseerd, op regels gesteund multilateralisme – op zich zelf een belangrijk *global public good*. Staten, regio's en organisaties worden eerder als partners beschouwd dan als louter objecten van het EU-beleid; de bedoeling is te bein-

vloeden eerder dan af te dwingen. Maar partnerschap kan niet onvoorwaardelijk zijn: in ruil voor de steun die zij biedt en voortbouwend op de legitimiteit verworven door het nastreven van *global public goods*, kan de EU concrete toezeggingen van haar partners verwachten, bijvoorbeeld met betrekking tot democratisering, mensenrechten en non-proliferatie. Partners die hun beloften niet nakomen, betalen de prijs in hun relaties met de EU. In dat verband is het gebruik van geweld niet uitgesloten, maar alleen indien de andere instrumenten duidelijk gefaald hebben en met een uitdrukkelijk *mandaat* van de VN-Veiligheidsraad. De Strategie is echter niet erg expliciet over de voorwaarden voor het gebruik van geweld, in het bijzonder wat betreft een VN-mandaat. Ze stelt: 'Wij zijn gecommiteerd aan de handhaving en de ontwikkeling van het internationale recht. Het basiskader voor de internationale betrekkingen is het Handvest van de Verenigde Naties. De hoofdverantwoordelijkheid voor de handhaving van internationale vrede en veiligheid berust bij de VN-Veiligheidsraad.'

De Strategie gaat echter niet zover te zeggen dat een VN-mandaat altijd vereist is, hoewel dat uit de tekst afgeleid zou kunnen worden. Wat vereist is, is een internationale consensus over gemeenschappelijke criteria, aangepast aan de huidige veiligheidsomgeving, voor het nemen van dwingende maatregelen, militaire en andere, om bedreigingen in een vroeg stadium af te wenden en om een antwoord te bieden aan staten die hun verplichtingen ten opzichte van de internationale gemeenschap en hun eigen bevolking niet nakomen. De 'International Commission on Intervention and State Sovereignty' (ICISS), opgericht op initiatief van Canada, heeft in dat opzicht al baanbrekend werk verricht, in een poging de omstandigheden te definiëren waarin het beginsel van niet-inmenging moet wijken voor 'the responsibility to protect' (de titel van haar rapport) namens de internationale gemeenschap.<sup>5</sup> Bij de opening van de Algemene Vergadering van de VN in september 2003 kondigde secretaris-generaal Kofi Annan de oprichting van een 'High-Level Panel' aan om voor het begin van de zitting van 2004 aanbevelingen over deze kwestie te formuleren. Hoe dan ook zijn een inzetbare militaire capaciteit én de wil haar te gebruiken essentieel voor de geloofwaardigheid van de EU.

4 *Beleidsdoelgroepen*: De benadering via *comprehensive security* richt zich niet alleen tot staten en internationale organisaties, maar ook op het individu, via de bevordering van de toegang op *global public goods*. De benadering is dan ook gekoppeld aan de *human security*-aanpak – o.a. gepropageerd door Canada – die het individu in plaats van de staat als referentiepunt neemt.

5 *Wereldomvattende schaal*: In een gemondialiseer-

de wereld is er niet langer een direct verband tussen de geografische afstand van een gebeurtenis en de potentiële impact op de EU. Als gevolg van de mondialisering hangt de veiligheid van de EU af van de stabiliteit van haar wereldomvattende interacties, en dus van de stabiliteit van de wereldorde zelf. Zoals de Strategie stelt: 'De wereld van na de koude oorlog is een wereld waarin de grenzen steeds opener worden en waarin de interne en de externe aspecten van de veiligheid onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. [...] deze ontwikkelingen [...] hebben tevens de afhankelijkheid van Europa van onderling gekoppelde infrastructuur op het gebied van vervoer, energie, informatie, en op andere terreinen vergroot – en dus ook de kwetsbaarheid van Europa.' Een effectief veiligheidsbeleid vergt dus een *mondiale reikwijdte*. En inderdaad: 'Als unie van 25 staten met meer dan 450 miljoen inwoners die een kwart van het bruto nationaal product (BNP) van de wereld verdienen, en dank zij het uitgebreide gamma aan instrumenten waarover zij beschikt, speelt de Europese Unie onvermijdelijk een rol op het wereldtoneel.' Dat sluit niet uit dat de EU een specifieke verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van vrede en veiligheid in haar eigen omgeving (*neighbourhood*), in haar eigen belang, omdat de veiligheidsbelangen van de EU en haar buurlanden zo nauw verweven zijn, dat ze niet los van elkaar gezien kunnen worden. 'Zelfs in een tijdperk van mondialisering blijft geografie belangrijk', zoals de Strategie het verwoordt. Vandaar ook deze doelstelling: 'Het is onze taak te bevorderen dat aan de oostgrens van de Europese Unie en langs de grenzen van het Middellandse-Zeegebied een ring van landen met behoorlijk bestuur ontstaat waarmee wij nauwe en op samenwerking gebaseerde betrekkingen kunnen onderhouden.'

De toenemende wil een eigen stempel te drukken, die nu belichaamd wordt door de Strategie, is een nieuwe factor in de transatlantische betrekkingen. Dit

is een logisch gevolg van de vaststelling dat Europese en Amerikaanse belangen niet altijd samenvallen en dat, hoewel de doelstellingen vaak gelijklopen, er andere opvattingen zijn over hoe ze te bereiken. Maar de Strategie mag zeker niet als een instrument ten nadele van het transatlantisch partnerschap gezien worden. Integendeel, nu de Europese Unie en de Verenigde Staten beide hun strategische prioriteiten hebben vastgesteld, kunnen ze als gelijkwaardige partners rond de tafel gaan zitten om gemeenschappelijk de agenda te bepalen. ■

## Noten

- 1 <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIINL.pdf>
- 2 Het KIIB stelde op verzoek van het Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken het 'European security concept for the 21st century' op, een Belgische bijdrage aan het debat over de Veiligheidsstrategie (zie: <http://www.irri-kiib.be/papers/SecConcept%20Outline%20EN.pdf>).
- 3 Programma en verslag van de *seminars* zijn beschikbaar op de site van het EU Instituut voor Veiligheidsstudies: <http://www.iss-eu.org>.
- 4 Sven Biscop & Rik Coolsaet, 'The World is the Stage – A Global Security Strategy for the European Union', Parijs: Groupement d'Etudes et de Recherches 'Notre Europe', 2003, *Policy Paper No. 8* (<http://www.notre-europe.asso.fr>).
- 5 Het rapport is beschikbaar op: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise>.

## Over de auteur

DR SVEN BISCOPE is als *senior researcher* verbonden aan het Departement Veiligheid & Global Governance van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) te Brussel en is gasthoogleraar Europese veiligheid aan de Universiteit Gent.

## Clingendael essay

### BUURSCHAP HOUDEN

### De betrekkingen van de EU met de aangrenzende Oost-Europese landen

J.W. van der Meulen  
Euro 7,50

Door de toetreding van acht Centraal-Europese landen wordt de EU aan haar oostgrens met een geheel nieuwe situatie geconfronteerd en moet in het bijzonder de relatie met Oekraïne en Belarus opnieuw bekeken worden. In deze pas kort onafhankelijke landen behoren armoede, etnische spanningen en onvoldoende bestuurlijk vermogen tot de meest opvallende kenmerken. In de EU bestaat bovendien de vrees dat ze voor langere tijd een doorgangspek zullen zijn voor illegale migratie en als operatieterrein zullen dienen voor internationale criminele organisaties.

De auteur, J.W. van der Meulen, die als onderzoeksmedewerker voor Midden- en Oost-Europa verbonden is aan het Instituut Clingendael, gaat uitvoerig in op de plannen die de Europese Commissie voor de toekomstige relaties heeft opgesteld. Hierin wordt het model van de Europese Economische Ruimte aan de nieuwe buurlanden als na te streven doel aangeprezen. Van der Meulen betwijfelt echter of dit voorbeeld een voldoende prikkel vormt voor de gewenste economische en politieke hervormingen. Een verwijzing naar de mogelijkheid van het EU-lidmaatschap had naar zijn oordeel in deze plannen niet mogen ontbreken.

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

# Transatlantische verhouding onder druk

SOPHIE VANHOONACKER

MET HET AANTREDEN VAN DE REGERING-Bush Jr zijn de transatlantische betrekkingen sterk onder druk komen te staan. Na eerdere onenigheid over onder meer het Kyoto-protocol, het internationaal strafhof en de toekomst van het ABM-verdrag bereikte de relatie tussen Europa en de Verenigde Staten met het uitbreken van de oorlog in Irak een absoluut dieptepunt. De ongekende spanningen met een partner die in de periode na de Tweede Wereldoorlog zulk een centrale rol in de Europese veiligheid heeft gespeeld, roepen belangrijke vragen op. Gaat het om een tijdelijk meningsverschil en zullen beide partners, geschrokken van elkaars harde woorden, de crisis aangrijpen om de banden opnieuw aan te halen? Of gaat het om een begin van een nieuwe fase en valt te verwachten dat de verhoudingen in de toekomst op een radicaal andere en meer antagonistische basis worden georganiseerd?

De spanningen rond Irak vormden voor het *European Union Institute for Security Studies* (EUISS, Parijs) aanleiding een aantal vooraanstaande academici van beide kanten van de oceaan uit te nodigen voor een bijdrage aan het transatlantisch debat. In het eerste deel van de publikatie vertolken zes auteurs hun standpunt ten aanzien van internationale, Europese of Amerikaanse ontwikkelingen op veiligheidsgebied. Het tweede deel toetst de

visies van beide partners ten aanzien van concrete dossiers, zoals de Balkan, het Midden-Oosten en het terrorisme. Opnieuw gaat het om drie Amerikaanse en drie Europese bijdragen.

Zonder uit te gaan van een doemscenario zijn de meeste auteurs in het eerste deel van het boek het er met elkaar over eens dat de spanningen rond Irak weinig te maken hebben met een ongelukkige samenloop van omstandigheden, maar uiting zijn van een diepere malaise. Voor Gompert (Rand) heeft de crisis tussen Europa en de Verenigde Staten alles te maken met de veranderende veiligheidssituatie sinds het einde van de Koude Oorlog, terwijl in de ogen van Daalder en Lindsay (Brookings Institution) de agressieve toon van de regering-Bush de reeds aanwezige barsten in de transatlantische betrekkingen alleen maar verder heeft opengescheurd. Ook Hoffmann (Harvard University) wijst erop dat de manier waarop de Amerikanen sinds de val van de Sovjetunie tegen internationale betrekkingen aankijken, grondig veranderd is. Alle aandacht gaat allereerst uit naar Azië en het Midden-Oosten; Europa is niet langer prioriteit. De Europeanen zijn zich volgens Hoffmann van deze veranderende situatie nog te weinig

Gustav Lindstrom (red.): *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq.*

*Parijs: European Union Institute for Security Studies, 2003; 255 blz.; 10,- euro; ISBN: 92-9198-043-9*

bewust.

Verscheidene bijdragen wijzen op de verschillende lenzen van beide partners. Als wereldmacht hebben de Verenigde Staten niet altijd dezelfde gezichtspunten en belangen als Europa, dat strikt genomen niet meer dan een regionale macht vormt (Haine, EUISS). De groeiende strategische kloof versterkt alleen maar het verschil in visie. Het militair superieure Amerika is veel meer bereid tot gebruik van geweld dan de Europeanen. Amerika heeft het over 'pre-emptive strikes', terwijl de EU sterk de nadruk legt op preventieve diplomatie. Geweld is in Europese ogen alleen gelegitimeerd, indien het de goedkeuring draagt van de Verenigde Naties. De oorlog over Irak toont aan dat de Verenigde Staten dit standpunt niet delen. Gnesotto (EUISS) en Missiroli (EUISS) waarschuwen ons er echter voor het transatlantische debat te reduceren tot een discussie over militaire capaciteit en technologie. Zowel Afghanistan als Irak illustreert de beperkingen van puur militaire oplossingen. Conflictpreventie en vredeshandhaving kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het vergroten

van stabiliteit en het is van belang dat Europa zijn expertise op dit domein verder ontwikkelt.

Dit laatste is bepaald geen sinecure. Aan Europese zijde bestaat immers grote onenigheid over de vraag hoe het met een Europees veiligheids- en defensiebeleid verder moet. De voorstanders van een eigen Europese veiligheidspijler staan lijnrecht tegenover degenen die de Europese rol in Atlantisch verband willen versterken. Verder zijn er de neutrale landen, met hun voorkeur voor Europa als civiele macht. De Amerikaanse houding ten aanzien van een sterkere Europese veiligheidsrol is zeer ambigu. Zo wordt zoals van oudsher gepleit voor betere verdeling van de lasten (de fameuze *burden-sharing*); anderzijds worden Europese veiligheidsinitiatieven, zoals dat van een EU-hoofdkwartier, met argusogen bekeken en zelfs tegengewerkt (Gnesotto).

De diverse bijdragen werpen ook een blik op de toekomst. Ondanks de veranderende wereldsituatie zijn de auteurs het er met elkaar over eens dat het in het belang van beide partners is de huidige spanningen te boven te komen en de relatie op nieuwe grondslagen te funderen. Dit kan alleen slagen indien zowel Europa als Amerika bereid is opnieuw in de relatie te investeren. Overleg en het nemen van gemeenschappelijke initiatieven kosten tijd en vereisen sessies, maar zijn op lange termijn meer effectief dan unilaterale stappen.

Het tweede deel van de studie toetst de perspectieven voor nauwere transatlantische banden wat betreft een aantal concrete dossiers. De Balkan is ongetwijfeld de regio waar de samenwerking tussen de Verenigde

Staten en de EU het meest succesvol is. Na een periode van Amerikaans leiderschap zijn het in toenemende mate de Europeanen die een centrale rol spelen (Triantaphyllou, European Institute of the London School of Economics and Political Science). Dit is mede mogelijk dank zij de geleidelijke ontwikkeling van een militaire en civiele EU-capaciteit. Voor Serwer (United States Institute of Peace) is toenemende verantwoordelijkheid van de EU onvermijdelijk. Stabiliteit op de Balkan is voor de Europeanen van wezenlijker belang dan voor de Verenigde Staten. Terugtrekking van de Amerikanen is echter niet gewenst. Het gezamenlijk gewicht van beide partners blijft de doorslag geven voor het welslagen van de operatie.

De samenwerking ligt een stuk gevoeliger in het Midden-Oosten. Voor Ortega (EUISS) is zij de Achilleshiel van de transatlantische verhoudingen en bestaat het gevaar dat zij de alliantie verder verzwakt. Irak is de illustratie bij uitstek van de wijze waarop de standpunten over prioriteiten en strategieën verschillen. Of de Verenigde Staten bereid zullen zijn een aantal meningsverschillen met de Europeanen door de vingers te zien, zal volgens Clawson (Washington Institute for Near East Policy) in hoge mate afhangen van de afloop van de crisis in Irak. Hoe minder succesvol, hoe meer de Verenigde Staten een mislukking zullen proberen af te wentelen op degenen die zich tegen de oorlog hebben verzet. Hoezeer de meningen ook uiteenlopen, Ortega stelt dat een gemeenschappelijke transatlantische aanpak een beduidend grotere kans van slagen heeft dan afzonderlijke initiatieven.

Dit geldt ook voor de strijd tegen het terrorisme. Lindstrom (EUISS) pleit ervoor dat beide partners zich inspannen hun visies over de aanpak van het terrorisme beter op elkaar af te stemmen. Wanneer wordt geweld ingezet of wanneer wendt men zich tot niet-militaire middelen? Wat verstaat men onder terroristische dreiging? En tot slot: in welke gevallen is pre-emptie gerechtvaardigd en wanneer niet? Jenkins (Rand) pleit ervoor de vele samenwerkingsakkoorden rond de strijd tegen het terrorisme te institutionaliseren. Hij benadrukt vooral de samenwerking op het vlak van verwerving van inlichtingen.

De studie bundelt een aantal kwalitatief hoogstaande bijdragen en levert interessante contributie aan het debat over de toekomstige ontwikkeling van de transatlantische verhoudingen. De grootste zwakte is echter dat de twaalf bijdragen op zich zelf staan en dat de redacteur geen moeite heeft gedaan de belangrijkste inzichten samen te brengen in een concluderend hoofdstuk. Het is evenwel niet moeilijk een rode draad te ontwaren. Alle bijdragen vertolken op de één of andere manier het standpunt dat het in het belang is van Europa en Amerika de relatie weer op de rails te krijgen. Dit zal alleen maar lukken als daar aan beide zijden hard aan gewerkt wordt. Ook de mate waarin de Europeanen er zelf in slagen meer met één stem te spreken, zal hierin een belangrijke rol spelen.

DR SOPHIE VANHOONACKER is verbonden aan de Faculteit der Cultuurwetenschappen van de Universiteit van Maastricht.

# Waarom de Europese Conventie toch spannend werd

JAN WERTS

Peter Norman: *The Accidental Constitution. The story of the European Convention.*  
Brussel: EuroComment, 2003; 406 blz.; 35,- euro;  
ISBN: 90-77110-05-4  
[adres uitgever: Eurocomment, Avenue Louise 113, 1050  
Brussel; in Nederland gedistribueerd door boekhandel  
Houtschild in Den Haag: [www.houtschild.com](http://www.houtschild.com)]

BIJNA ANDERHALF JAAR LANG DUURDE de Europese Conventie. Dat zij overeenstemming bereikte over een uniek grondwettelijk verdrag is verrassend. Het is vooral te danken aan de geslepenheid van voorzitter Valéry Giscard d'Estaing; aan de inzet van de vertegenwoordigers van de diverse parlementen; en aan de betrokkenheid van president Jacques Chirac en kanselier Gerhard Schröder. Daarentegen deden diverse vertegenwoordigers van de regeringen in de Conventie hun best de Conventie te laten mislukken. De gebeurtenissen van woensdag 4 juni 2003 waren beslissend.

Zo beleeft men het in *The Accidental Constitution*, een boek van *Financial Times*-journalist Peter Norman. Hij sleept de lezer mee in de maalstroom van de onderhandelingen. Norman maakt van het ontstaan van de 'Grondwet voor Europa' een soort openluchtspel. Wie de Conventie graag 'on the spot' had willen volgen, kan hier terecht. De auteur heeft de stof in hapklare stukjes gehakt. Eerst is er slechts een vaag concept van een grondwet. Dat wordt later een skelet. 'From Skeleton to Early Draft' schetst Norman helder het in talloze vergaderingen via talloze *drafts* tot stand komen van het 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa'.

Tegelijk rijst geleidelijk aan bij de lezer uit een kleiner land enige twijfel of een Conventie wel de

beste manier is om Europese verdragen op te stellen. Neem bijvoorbeeld de creatie van de functie van een vaste 'President van de Europese Raad'. De Nederlandse regering was daar vierkant tegen. Zij vreest dat een Europese Raad, met aan het hoofd een *full-time* 'Zonnekoning', de Europese Commissie marginaliseert; 79 van de 91 sprekers in de Conventie wilden zo'n president niet, noteerde Conventielid Hanja Maij-Weggen. De tegenstand zit vooral in de kleinere EU-landen. Daar woont maar een kwart van de totale bevolking van de EU. Die 'kleintjes' kunnen (uiteraard) niet de structuur van de Unie gaan bepalen. Het met klasse geschreven relaas van Norman bevestigt dat de gezamenlijke *papers* van Frankrijk en Duitsland en later van het Verenigd Koninkrijk en Spanje van begin 2003 voor de afloop van de Conventie koersbepalend zijn geweest.

## Nederlandse inbreng

Maar nu eerst even terug naar die beslissende 4de juni. De Conventie begint dan haar finale. Op tafel ligt de oude kwestie van de machtsverdeling tussen de Europese Unie enerzijds en de lidstaten anderzijds. Volgens de media staat het hele Conventiegebeuren daarmee op springen. Maar tijdens urenlang beraad wordt die dag duidelijk dat de vertegenwoordigers van de parlementen (de grootste groep binnen

de Conventie) toch wel te winnen zijn voor een akkoord. Ze willen daartoe flinke concessies doen. De Nederlandse christen-democratische senator René van der Linden, zijn liberale Italiaanse collega Lamberto Dini en de Duitse sociaal-democraat, Bondsdaglid Jürgen Meyer, dragen het beslissende element aan. Zij willen de *communautaire besluitvorming* in de Unie, die de grote landen ondergraven, kost wat kost handhaven. Onder die conditie krijgen de grote landen hun begeerde *vaste voorzitter van de Europese Raad*.

'Het genoemde trio kiest aldus voor een Conventie die eindigt met één tekst en niet met verschillende opties. Zij leggen al meteen vast dat in de toekomst zo'n Conventie iedere keer de aanpassing van de Verdragen zal prepareren. In de Raad van Ministers van de Unie wordt meerderheidsbesluitvorming regel en unanimité de uitzondering. Het tot dan toe vrijblijvende Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie wordt verdragstekst. Inzake defensie komt er versterkte samenwerking. Tegelijk worden Commissie, Parlement en [de rol van de] lidstaten versterkt. Dus verkiezing van de Commissievoorzitter door het Straatsburgse parlement. Anderzijds een zetel voor *alle* 25 landen in de Europese Commissie, althans tot 2009.' Tot zover de *deal* die zich op die 4de juni aftekent.

Genoemd trio leverde de bouw-

stenen die Giscard in staat stellen een week later de Conventie succesvol te besluiten. Overiges zijn niet alle bouwstenen uiteindelijk in de Grondwet gekomen. Dit optreden is de enige plek in Normans 340 pagina's tellende relaas waar Nederland een doorslaggevende rol speelt. Norman denkt dat de Italiaan en de Nederlander tot hun sleutelrol kwamen uit angst muurbloempjes te worden. Zij haalden hun collega-volksvertegenwoordigers ertoe over te slikken dat er een 'President van Europa' komt, formeel de 'Voorzitter van de Europese Raad van Staats- hoofden en Regeringsleiders'. Dit is een figuur waar de meeste kleinere EU-landen tegen zijn. Belangrijke overweging van de tegenstanders om tóch akkoord te gaan, is dat de grote landen de Conventie anders zouden laten mislukken.

Na deze *meeting* voelt Giscard ineens dat een totaal akkoord *toch* haalbaar wordt. Maar dat gevoel duurt niet lang. Dezelfde dag moet hij naar de regeringsvertegenwoordigers. Slechts vijf van de 25 regeringsvertegenwoordigers verwelkomen daar de vaste voorzitter van de Europese Raad; achttien zijn er bovendien tegen de stemverdeling in de Raad van Ministers na het recente Verdrag van Nice *nu* alweer te gaan wijzigen. Norman: 'Op die 4de juni wordt duidelijk dat wie wil slagen, de regeringsvertegenwoordigers moet omzeilen. Dat was verrassend. Altijd was gedacht dat in de finale zij de eerste viool zouden spelen. Met de parlementariërs in een marginale rol. Hier had de Conventie een definitieve wending genomen.'

Leest men dat laatste vandaag, dan komt de gedachte even op dat die regeringsvertegenwoordigers wellicht toch het verstandigste waren. Zij brachten in wat er leeft in de nationale hoofdsteden. Zodoende leverden zij geen bijdrage aan het welslagen van de Conventie. Maar wat hebben we aan een akkoord in de Conventie dat de Europese Raad meteen radicaal wegschoffelt? Die

Raad heeft nu eenmaal het laatste woord. Diverse regeringen zitten niet te springen om dit grondwettelijk project. Zij kunnen voorlopig prima uit de voeten met het Verdrag van Nice. Vorig jaar juni waar schuwden al diverse vertegenwoordigers van de hoofdsteden in de Conventie dat wie 'Nice' openbreekt de Doos van Pandora opent. Dat hebben we inmiddels ondervonden.

### Kok voorzitter?

Sedert de Europese Raad van Biarritz (2000) ligt de belangentegenstelling tussen de grote en de kleinere landen op straat. De grote landen kunnen hun zin doordrijven, kleintjes niet – zo leerde de Conventie. Het idee niet langer de regerings- hoofden maar een Conventie van tientallen politici de verdragen te laten herzien, komt van het Europees Parlement. Het idee krijgt vaste vorm bij de Top van Laken in december 2001. Daar valt de Franse oud-president Giscard d'Estaing uit de lucht als Conventievoorzitter. Uit die dagen dateert de vraag: waarom de bejaarde Giscard en niet onze kwieke favoriet voor de functie, premier Wim Kok? Norman houdt het op de 'gehaaide tactiek van Chirac'. Wat wellicht klopt. De benoeming van Giscard was een van de talloze verrassingen van deze Conventie. Daarom gaf Norman zijn boek de genoemde titel. Hij laat Kok verder rusten.

Men kan daaraan toevoegen dat *institutionele vernieuwingen* altijd in Frankrijk ontstaan. Zodat Parijs de voorzitterspost dan terecht claimde. Als dit klopt, dan deed premier Kok er dus heel verstandig aan zich in Laken slechts 'beschikbaar' te houden. Had hij zich wél officieel aangemeld, dan was dat wegens onverzettelijk Frans verzet op een ehec uitgelopen, net zoals met zijn voorganger Ruud Lubbers in 1994, toen die Commissievoorzitter wilde worden. Zij die Koks tactiek in Laken destijds hekelden, hadden het dan

ook mis. Norman gaat hierop niet in. Maar zijn boek brengt ons wel op deze redenering.

### Conventiefilm

Verdelen wij de Europese actualiteit even in een portie die de bureaucra- ten bezighoudt en een deel dat het publiek interesseert. De 21ste eeuw is getekend door internationaal terrorisme, door afbrokkelende werk- gelegenheid en een hakkelende econo- mie, door criminaliteit, vaak van buitenlanders, en door de proble- men van asiel en migratie. Daarover ging de Conventie nauwelijks. In de Conventie ging het vooral over het stemgewicht van de EU-landen en hun aantal zetels in de Commissie en de anomalie van de maandelijks vergadering van het Europees Parle- ment in Straatsburg. 'Het lijkt er sterk op dat de burger tegenwoordig beter weet wat de EU nodig heeft dan haar politieke leiders', aldus Norman.

Zijn verslag stelt ons in de ge- legenheid de lange film van de Con- ventie nog eens goed te bekijken. Dan ziet men dat Giscard vanaf het begin twee dingen wilde: een sterke (Europese) Raad van Ministers als toekomstige executieve en tegelijk een kleinere Commissie. Het eerste lukte hem; het tweede niet. Er komt een 'Voorzitter van de Europese Raad', waar niemand omheen kan. De Commissie telt minimaal 25 leden en mogelijk zelfs nog meer. Deze 'uitslag' krijgt wellicht zijn beslag in de Europese Grondwet. Dit betekent dat *de grote landen hebben gewonnen*. Zij krijgen 'hun' oppermachtige Europese Raad. De 'kleintjes' behouden alleen maar *wat ze al hebben*: 'hun' post in de Com- missie.

Wie wil weten waarom Chirac en Schröder (in deze volgorde), hoewel geen Conventiegangers, toch hun stempel op de eindtekst wisten te drukken; waarom verder de Britten via hun EU-minister Peter Hain veel gewicht in de schaal legden; wie de

betekenis wil kennen van de 'passe-relle'; wil weten wat 'composantes' zijn; welke Conventieleden de bijnaam 'de elite' kregen; waarom communautaire denkers de open-coördinatiemethode wantrouwen en waarom Giscard de kleine landen niet

zag staan, kan hier terecht. Dat de Conventie slaagde, was volgens Norman vooral te danken aan de samenwerking tussen de parlementaire politici uit alle hoeken van de EU, inclusief Straatsburg. Die verliep onder het motto van hun voor-

zitter Marietta Giannakou: 'What is done is probably as much as could be done.'

DR JAN WERTS is zelfstandig EU-correspondent te Brussel. Hij publiceert regelmatig in de *Internationale Spectator*.

## Rusland en Europese 'normaliteit'

TOM CASIER

Thomas von der Dunk: *Rusland en Europa. Over de blijvende betekenis van oude culturele scheidslijnen.*

Amsterdam: Van Gennep, 2003; 256 blz.; 19,50 euro; ISBN: 90-5515-387-7

NAAR AANLEIDING VAN DE DOEMA-verkiezingen in december 2003 stonden mediaberichten weer bol van de uitlatingen over de belabberde staat van Ruslands democratie. Hoe staat de democratie er nu eigenlijk echt voor in Rusland, twaalf jaar na het uiteenvallen van de Sovjetunie? Vindt het politieke en rechtssysteem er aansluiting bij de democratie en de rechtsstaat zoals we die in West-Europa kennen? 'Of zijn er factoren van belang, krachten werkzaam, die ervoor zorgen dat de ontwikkeling daar in het oosten een heel andere kant uitgaat, dat Rusland de weg naar de Europese normaliteit voor langere duur is versperd? Kortom: hoort en past Rusland wel werkelijk "bij ons"?' (blz. 26) Dit zijn de vragen die cultuurhistoricus Thomas von der Dunk stelt in zijn medio 2003 verschenen boek *Rusland en Europa. Over de blijvende betekenis van oude culturele scheidslijnen*.

Gezien de razendsnelle ontwikkelingen in de vormgeving van het nieuwe Europa na de ontmanteling van het IJzeren Gordijn, zijn deze vragen bijzonder relevant. De antwoorden die Von der Dunk geeft, zijn echter veelal teleurstellend. Aan

de vraag of Rusland werkelijk bij ons hoort, voegt hij toe: 'De vraag stellen is hem [...] in feite al bijna beantwoorden.' (blz. 26) Misschien is dit wel de grootste zwakte van het boek. Het hele werk is vooral een pleidooi dat Rusland *a priori* schuldig bevindt aan gebrek aan democratie en vrijheid (eigenlijk behandelt slechts één hoofdstuk de culturele scheidslijnen als zodanig). Meer nog is het een pleidooi dat Rusland hiervoor tot levenslang veroordeelt, omdat er volgens Von der Dunk weinig kans is op beterschap. Het gebrek aan democratisch potentieel zit immers ingebakken in de Russische geschiedenis, die het ontstaan van een sterke open *civil society* heeft verhinderd. Ook van de komende generaties moeten we dus weinig verandering verwachten.

Deze continuïteitsstelling is een bekend argument, dat eerst werd gebruikt om aan te geven dat het communisme veel gemeen had met het autoritaire tsarisme van vóór de revolutie en vandaag opnieuw veel weerklank vindt om politieke ontwikkelingen in postcommunistisch Rusland te vatten. Maar het is tegelijk een stelling die hevig wordt aangevochten. Deze kant van het debat

– ik denk aan de werken van Iver Neumann, Alexander Dallin en vele andere – ontbreekt in dit werk volledig.

Von der Dunk schetst een zeer stereotiep beeld van Rusland. Als dat op een onderbouwde manier gebeurt, is dat verdedigbaar. Maar Von der Dunk breidt vooral visies van individuele auteurs aan elkaar (vaak volgt hij enkele bladzijden lang één auteur) in plaats van uiteenlopende visies met elkaar te confronteren.

Het thema 'Rusland en Europa' mag dan zo ruim zijn, dat lacunes onvermijdelijk zijn, toch komt de lezer er vaak bekaaid af. Zo wordt er niet verwezen naar enkele essentiële Russische beleidsdocumenten over het Europese en buitenlandse beleid. De studie hiervan had Von der Dunk nochtans kunnen behoeven voor een aantal onjuistheden. Zo schrijft hij op blz. 171 dat de Primakov-doctrine behelst dat 'Moskou juist zoveel mogelijk afstand van het Westen moest nemen en de controversie moest zoeken' – een voorstelling die haaks staat op de essentie van de doctrine.

De auteur speculeert bovendien veel, aanvaardt nogal wat als gegeven, presenteert perceptie als feiten.

Op blz. 11 schrijft hij: 'onder de huidige president, zo groeit de *indruk*, zijn vrijheid en mensenrechten de laatste paar jaar geleidelijk weer meer op de achtergrond geraakt, en staat de staat als vanouds voorop' (cursivering recent). Deze stelling kan verdedigbaar zijn, maar ik wil graag stevige argumenten lezen. Ten opzichte van welke periode is de Russische democratie achteruitgegaan? Van het communistische eenpartijstelsel onder Brezjnev, toen de CPSU het absolute monopolie bezat? Van de *perestrojka*-periode, waarin de verkiezingen op het hoogtepunt alleen gedeeltelijk vrij waren en Gorbatsjov zelf zich nooit aan een directe verkiezing heeft onderworpen? Van de periode-Jeltsin, die in 1993 het parlement liet bestormen en in 1996 de verkiezingen won door steun af te kopen van de oligarchen in de infame *loans-for-shares deal*? Laten we trouwens ook niet vergeten dat het onder zijn presidentschap was dat de eerste oorlog in Tsjetsjenië gevochten werd. De schendingen van de mensenrechten zijn dus niet samen met Poetin gekomen.

Hiermee wil ik geenszins aantonen dat het Russische politieke systeem thans een toonbeeld is van democratie en een perfecte rechtsstaat is, wel dat complexe vragen een complex en genuanceerd antwoord verdienen. Wat is democratie? Wat is ons referentiepunt? Wat is Europese 'normaliteit' in deze? De Italiaanse democratie onder Berlusconi?

Meer ten gronde zijn er twee

fundamentele punten waarop de analyse van Von der Dunk eenzijdig is. Ten *eerste* wordt geschiedenis sterk deterministisch opgevat, alsof Rusland gevangen zit in zijn eeuwenoude geschiedenis, als in een val waaruit ontsnappen onmogelijk is. Rusland lijkt gedoemd tot eeuwig gevangenschap achter de Latijns-Byzantijnse scheidingslijn. Hier ontbreekt de ruimte om dit debat uit te spitten, maar het lijkt me toch onontbeerlijk dit soort stellingen op zijn minst af te wegen tegen *factoren die de last van het verleden potentieel doorkruisen*. Bijvoorbeeld de snelle modernisering (in termen van urbanisatie, scholing, industrialisering, enz.) die Rusland in de afgelopen eeuw heeft doorgemaakt. Of het ontbreken van enig perspectief op integratie in de voornaamste West-Europese economische, politieke en veiligheidsstructuren, waardoor – in tegenstelling tot Midden-Europese landen – externe stimulansen voor drastische hervormingen na de val van het communisme veel kleiner waren. Omgekeerd kan de vraag worden gesteld waarom andere landen, die een cultuurgeschiedenis kennen die verschilt van die van West-Europa, wel in staat zijn geweest zich van het juk van de geschiedenis te bevrijden en zich redelijk succesvol te democratiseren, zoals Japan of het eveneens christelijk-orthodoxe Griekenland.

Ten *tweede* bezondigt het boek zich aan *vergaande veralgemening*. In het hoofdstuk 'Ruslands kijk op zichzelf' (blz. 152-165) bijvoorbeeld blijkt hoe de Russen als een collecti-

viteit gezien worden. Vaak is er ook sprake van *de Russen*. Het hele interne Russische debat, inclusief het zo vaak beschreven historische debat tussen slavofielen en westersgezinden, laat Von der Dunk grotendeels links liggen. Wat onwelwillend krijg je als lezer de indruk dat elke Rus denkt als Solzjenitsyn. Ook wordt soms de indruk gewekt dat kleptocratie, corruptie, alcoholisme, enz. onvervreemdbare Russische fenomenen zijn.

Ter verdediging van Von der Dunk mag ik hier graag invoeren dat nogal wat literatuur over Rusland aan hetzelfde euvel lijdt. Vaak krijgt Rusland een uitzonderlijke status toegedicht en wordt het geanalyseerd als een land dat buiten de gebruikelijke categorieën valt. Juist daarom echter was er behoefte aan een boek dat een ander licht werpt op Rusland, veeleer dan aan een werk dat ongenueanceerd clichés opeenstapelt. Diegenen die beroepsmatig met Rusland bezig zijn, zullen aan dit boek weinig hebben. Door zijn vlotte leesbaarheid kan het boek wellicht een breder publiek aanspreken, wat voor een dergelijk thema al bij al een verdienste is, al hadden we dan liever gezien dat het met een meer genuanceerde boodschap was.

**DR. TOM CASIER** is universitair docent aan de Faculteit der Cultuurwetenschappen van de Universiteit Maastricht.

# Bestrijding van cultureel tekort van de Europese Unie

PAULINE BEERNINK

Paul Beugels, Jan De Groof (red.): Het cultureel tekort van de Europese Unie. Opstellen over cultuurpolitiek en culturele rechten. Een publicatie van het Comité Buitenlands Cultureel Beleid. Amersfoort: Damon, 2003; 192 blz.; 16,90 euro; ISBN: 90-5573-447-0

MET EEN BUNDEL OPSTELLEN OVER CULTUURPOLITIEK en culturele rechten willen Nederlandse en Vlaamse deskundigen een extra impuls geven aan het denken over en werken aan een Europese cultuurpolitiek die het heersende culturele tekort gaandeweg kan doen verdampen. Want dat er sprake is van een cultureel tekort binnen de Europese Unie, daarvan zijn de auteurs en de initiatiefnemers van deze bundel over *Het cultureel tekort van de Europese Unie* overtuigd.

Het is in de ogen van de schrijvers nogal verontrustend dat de Europese Unie, ruim tien jaar na het Verdrag van Maastricht, waarin de culturele autonomie van de lidstaten werd verankerd, niet bij machte is gebleken een cultuurpolitiek te ontwikkelen die recht doet aan de fundamentele waarden en belangen van taal en cultuur. De thema's taal en cultuur, die overspoeld dreigen te worden door economische en politieke belangen, behoren immers sinds 'Maastricht' formeel tot het domein van de Europese Unie. In de ontwikkeling en vormgeving van de Unie zijn ze echter nog steeds bijverschijnsel, terwijl hun waarde en belang toenemen nu de EU met tien landen zal worden uitgebreid, met als logisch gevolg dat verscheidenheid van taal en cultuur zal worden verveelvoudigd.

De tijd gaat bovendien dringen. Het jaar 2004 is een vuurproef voor

het integratieproces, met de komst van die nieuwe lidstaten, elk met een eigen taal en cultuur. De tijd lijkt ook nog eens rijp om de lidstaten en hun diverse taal- en cultuurgemeenschappen op te roepen tot vorming van een beleid dat de vage culturele contouren van de Europese Unie verscherpt. Juist nu de Unie een nieuw tijdperk betreedt met een Grondwet. Het roer moet dus om wat betreft vaststelling van prioriteiten, begrotingsposten en beleid. De kans is namelijk groot dat de thema's taal en cultuur het kind van de rekening worden. Het langzaam voortgaand integratieproces vergt een dynamische cultuurpolitiek, die berust op een uitgekiende balans tussen regionale, nationale en supranationale belangen.

Het Comité Buitenlands Cultureel Beleid, tevens verantwoordelijk voor deze publikatie, beijvert zich sinds de jaren '90 voor meer structurele aandacht voor taal en cultuur. Het Comité streeft naar verankering van culturele rechten in de Europese Grondwet. Het boek kan gezien worden als poging de publieke en politieke meningsvorming te bevorderen wat betreft het buitenlands cultureel beleid van Nederland en Vlaanderen in Europees perspectief. Het Comité laat zich in zijn laatste advies aan de Nederlandse en Vlaamse regering, *Taal en Cultuur in de Grondwet van de Europese Unie*, teleurgesteld uit over wat in een eer-

ste ontwerp-Grondwet is bepaald over de taalrechten van de Europese burger. Ze zijn eenzijdig en onvoldoende vastgelegd en beperkt tot de officiële talen van de Unie.

De bundel opstellen omvat overigens niet alleen kritische beschouwingen over het cultureel tekort van de Europese Unie. Er worden ook analyses en visies ontwikkeld en alternatieven aangereikt die taal en cultuur een autonome en bijzondere positie kunnen geven in de verdere ontwikkeling en vormgeving van de Europese Unie. De onderwerpen worden belicht vanuit allerlei vakgebieden, inzichten en invalshoeken en behandelen wezenlijke zaken als cultuur, taal en minderheden.

Zo presenteert bestuurslid van het Comité en cultuurcriticus Paul Beugels vanuit een historisch perspectief een lezenswaardige inleiding over het cultuurpolitieke complex dat Europese Unie heet. Hoe de EU nog steeds op zoek is naar haar grenzen tussen economische wetmatigheden en dwingende verdragsbepalingen die ook het domein van de cultuur raken en hoe de noodzaak tot het vormen en voeren van een doelgericht beleid daarom urgenter wordt. De opgave voor de komende tijd is volgens hem dan ook om binnen de gegeven ruimte en omstandigheden te trachten belangen met elkaar te verzoenen. Er moet een evenwichtige Europese cultuurpolitiek ontwikkeld worden, die ver-

scheidenheid hoog in haar vaandel draagt en gevrijwaard is van de overheersende macht van markt en munt. Wel moeten we op onze hoede blijven voor politici die hun best doen via culturele activiteiten hun eigen Europa tot stand te brengen.

De beschouwing van prof. Damiaan Meuwissen, thans verbonden aan de Hanse Law School in Bremen en eerder hoogleraar staatsrecht en rechtsfilosofie aan de Rijksuniversi-

teit Groningen, richt zich op de taalculturele rechten op de lange termijn en op de Europese inburgering. Meuwissen meent dat allochtonen in Nederland niet alleen uitsluitend Nederlands dienen te leren, maar ook verplicht moeten worden zich de Engelse taal grondig eigen te maken. Ook de Nederlanders zelf moeten ertoe worden aangezet te helpen bereiken dat er een wederzijdse beïnvloeding van de Nederlandse c.q. Europese cultuur tot

stand komt. Daartoe is een twee-, c.q. drietalige opvoeding voor iedereen in de Europese Unie de enige weg om van de Europese integratie een serieuze zaak te maken. De Europese integratie is geen vrijblijvende maar juist serieuze onderneming, die van iedereen veel inzet vraagt: *L'Europe oblige*.

**PAULINE BEERNINK** is free-lance journaliste en lid van de redactie van het tijdschrift *Neerlandia* van het Algemeen Nederlands Verbond.

**Lee Miles (red.): The European Union. Annual Review 2002/2003.** Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2003; 219 blz.; ISBN 1-40510-877-0

Dit is een jaarboek-achtige uitgave van het *Journal of Common Market Studies*, een tijdschrift dat onder auspiciën van de University Association for Contemporary Studies wordt gepubliceerd. De medewerkers aan deze bundel zijn overwegend afkomstig van wetenschappelijke instituten in het Verenigd Koninkrijk. De bundel bevat zestien korte essays, waarin belangrijke recente trends en gebeurtenissen die betrekking hebben op het wel en wee van de Europese Unie in kaart worden gebracht. In zijn inleidend artikel spreekt de redacteur van de bundel, Lee Miles (Universiteit van Hull), van een 'hub and spokes Europe' en suggereert dat politici, mensen uit de praktijk en wetenschapslieden zullen moeten accepteren dat de Unie een 'unfinished system, subject to internal differentiation, almost shy of its ultimate condition' zal blijven. Dit zal hen dwingen 'to advocate [...] that an unfinished supranational system may be the best that can be hoped for if the Union is to continue to meet all its ambitious policy agendas, accruing from simultaneous deepening and widening and maintain the

## S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.). Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Geertjan Wenneker (G.W.), verbonden aan de Universiteit Leiden; Kees van Paridon (C.v.P.), hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; Alfred Pijpers (A.P.) en Edwin Scherbeijn (E.S.), beiden verbonden aan Instituut Clingendael; en Fenna van den Burg.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/library/publications](http://www.clingendael.nl/library/publications)

semblance of constructing some kind of "One Europe" (blz. 9). In de diverse essays worden behandeld: de ontwikkeling van de Frans-Duitse betrekkingen; de invloed die van de uitbreiding van het aantal lidstaten zal uitgaan; de positie van Spanje en Denemarken; en de ontwikkeling van de externe betrekkingen en van de juridische, financiële en economische verhoudingen in de EU. Ook afzonderlijke lidstaten en kandidaat-lidstaten komen aan de orde. De bundel bevat ook een korte chronologie van de belangrijkste gebeurtenissen in 2002. (F.v.d.B.)

**Fred Bergman & Bart van Aalst (red.): Constitutie: kunst- of vliegwerk; met voorwoord van W.F. van Eekelen.**

Den Haag: Europese Beweging Nederland, 2003; 72 blz. [Aan te vragen bij de EBN, Riouwstraat 137, 2585 HP

Den Haag, tel. 070-3541144; e-mail: [ebn@xs4all.nl](mailto:ebn@xs4all.nl)

Dit rapport bevat opinies over het resultaat van de Europese Conventie van de zijde van zeventien Nederlandse maatschappelijke organisaties en dertien Nederlandse politieke partijen of politieke jongerenorganisaties, in het voorwoord aangeduid als maatschappelijk middenveld of *civil society*. Het betreft de antwoorden – puntsgewijs of soms als beknopte verklaring – op drie in een enquête gestelde vragen: 1 Wat is voor uw organisatie het belangrijkste element uit de door de Conventie gepresenteerde ontwerpgrondwet voor Europa waaraan Uw organisatie hoe dan ook wil vasthouden?; 2 Op welke punten acht uw organisatie aanpassing van de ontwerpgrondwet voor Europa absolute noodzaak?; en 3 Hoe staat uw orga-

nisatie tegenover een raadplegend referendum in Nederland over de definitieve tekst van de grondwet voor Europa? De laatste vraag is thans niet meer zo erg actueel. Op zich zelf is het heel handig van zowel politieke als niet-politieke instellingen en verenigingen snel en kort hun standpunten terzake na te kunnen lezen. Van sommige politieke partijen is het immers vaak onduidelijk waar zij in deze discussie staan. Zelfs de eigen achterban blijkt dat soms niet te weten. Over het algemeen staan hier in de teksten van de politieke partijen geen schokkende of nieuwe standpunten. De criteria op basis waarvan de maatschappelijke organisaties, vaak zelf weer koepelinstanties, voor de enquête zijn benaderd, zijn niet erg duidelijk. Waarom wel een Nationale Jeugdraad, maar geen ouderenbonden? Wel een Stichting Natuur en Milieu, maar geen ANWB? Wat is precies het belang van de mening van AEGEE-Groningen? Opmerkelijk is desalniettemin dat verscheidene van deze maatschappelijke organisaties wel degelijk een rol voor zichzelf zien weggelegd bij de meningsvorming van hun leden over de Europese Grondwet. (G.W.)

**Jan Willem Sap: Het EU-Handvest van de grondrechten. De opmaat voor de Europese Grondwet.**

*Deventer: Kluwer, 2003; 176 blz.; 20,- euro  
ISBN 90-1300-666-3*

Op de Europese top van 12/13 december 2003 in Brussel is het Ontwerp-verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa door een Pools-Spaanse torpedo getroffen. Deze landen hadden onoverkomelijke bezwaren tegen het stemgewicht dat zij volgens het ontwerp zouden krijgen in de toekomstige Europese Unie. Dat stemgewicht zou voortaan komen te rusten op de bevolkingsomvang van een land, en niet op de voor beide landen zeer gunstige verdeling in het Verdrag van Nice. De

plannen voor een Europese grondwet zijn echter nog niet van de baan. Het Ierse voorzitterschap probeert de scherven te lijmen en vóór juni 2004 toch nog een akkoord te bereiken. Ook Nederland, dat tijdens de tweede helft van dit jaar het EU-voorzitterschap bekleedt, zal alles op alles zetten om de tekst erdoor te krijgen, mocht Ierland daar niet in slagen. Gemakkelijk zal het zeker niet worden. Onenigheid over de stemgewichten is namelijk niet het enige struikelblok. Ook de afwezigheid van een werkelijk constitutionele hervormingsdrang in de lidstaten en hun bevolkingen vormde, en vormt, een geducht obstakel voor succes. Jan Willem Sap, universitair hoofddocent staatsrecht en Europees recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, heeft in een bijzonder heldere studie de 'opmaat' voor de Europese grondwet nader onderzocht. Hij concentreert zich daarbij op het EU-Handvest van de grondrechten, dat in Nice (december 2000) als een politieke verklaring werd aangenomen, en dat nu een plaats heeft gekregen in de beoogde Europese grondwet (Deel II). Sap schetst de totstandkoming van dit Handvest, de noodzaak ervan, en de juridische complicaties die deze 'Bill of Rights' met zich brengt. Vooral de vraag in hoeverre het Handvest een bindende werking heeft, lag en ligt nog steeds moeilijk. Ook de relatie tussen EU-grondwet en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens is gecompliceerd. Sap doet een en ander uitvoerig uit de doeken. Hij acht een juridisch verankerde proclamatie van de grondrechten van de Europese burgers een belangrijk en noodzakelijk element in de opbouw van een Europese federale orde. In de laatste drie hoofdstukken verbreedt Sap zijn aandachtsveld met onderwerpen als de finaliteit van Europa, de politieke dynamiek van de Conventie, en de Frans-Duitse voorstellen van januari 2003. Ook de Nederlandse positie komt daarbij aan de

orde. Voor een goed begrip van de 'opmaat' tot de Europese Grondwet een zeer nuttig boek. (A.P.)

**A. Szász e.a.: De EMU effectief. Voorwaarden voor economische dynamiek en financiële degelijkheid.**

*Den Haag: Teldersstichting, 2003; 30 blz.; 7,50 euro (Geschrift 94)*

In de zomer van vorig jaar bracht een zware commissie van de Teldersstichting, onder voorzitterschap van de vroegere directeur van de Nederlandsche Bank, André Szász, een publikatie uit over de Economische en Monetaire Unie (EMU). Daarin wordt ingegaan op maatregelen en hervormingen gericht op een duurzame EMU. Aangegeven wordt dat in het bijzonder de grote landen zich de afgelopen jaren onvoldoende hebben ingespannen om hun overheidsfinanciën op orde te krijgen. Het verwijt van te strakke Brusselse regelzucht wordt verworpen; landen dienen zelf door middel van een solide financieel beleid en structurele economische hervormingen te zorgen voor een situatie waarin de afspraken wel kunnen worden nageleefd. De vergrijzingsproblematiek maakt deze aanpassing des te noodzakelijker. (C.v.P.)

**Sergei Medvedev, Alexander Konovalov & Sergei Oznobishchev (red.): Russia and the West at the Millennium. Global Imperatives and Domestic Policies.**

*Moskou/Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2002; 160 blz.; ISBN 1-930831-11-0*

Deze bundel bevat acht essays van de hand van wetenschapslieden uit Rusland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het boek vloeit voort uit seminars, in de periode 1999-2002 belegd door het George C. Marshall European Center for Security Studies (Garmisch-Partenkirchen) en het

Institute for Strategic Assessments (Moskou). Dit initiatief kreeg steun van de Duitse (sociaal-democratische) Friedrich Ebert Stiftung. De bundel richt zich tot beleidsvoerders en gevorderde studenten en academici op het gebied van de internationale betrekkingen. Kernthema is de stand van zaken in de relatie van Rusland tot het Westen tegen de achtergrond van nieuwe variabelen, zoals globalisering van de economie en de informatierevolutie. In een algemeen, inleidend, artikel van de hand van de drie redacteurs wordt gesteld dat een positieve ontwikkeling van de betrekkingen tussen Rusland en het Westen het beste via een gezamenlijke inspanning kan worden verwezenlijkt. De Russische weg naar een partnerschap is nog steeds een fragiel proces, dat zowel binnenlandse als externe steun behoeft. Ze wijzen op het belang van de humanitaire componenten van dit proces: het realiseren in Rusland van rechten en vrijheden gelijkwaardig aan die in de gevestigde democratieën. De gebeurtenissen van 11 september maakten de noodzaak van een gezamenlijke strijd tegen het terrorisme duidelijk, doch een dergelijke samenwerking ligt zeer gevoelig. De redacteurs wijzen in dit verband op een door de Russische 'expert community' ontworpen kader voor een 'security partnership', de zg. 'Ljubljana Formula', die op de eerste Russisch-Amerikaanse topconferentie in juni 2001 is aanvaard. Thans lijkt de voornaamste taak te bestaan uit het creëren van een sfeer van vertrouwen tussen Rusland en het Westen, en het kweken van 'positief kapitaal'. De bundel zelf omvat drie delen. In het eerste deel worden de dilemma's die de

globalisering voor Rusland en zijn buitenlandse politiek oplevert, geanalyseerd; in deel II worden de Russische binnenlandse context en de invloed daarvan op de Russische buitenlandse politiek behandeld. In dit deel treft men, onder de titel 'What Drives, What Stalls Russian Policy in the West?', een *case study* aan van de Duits-Russische betrekkingen in heden en verleden, van de hand van Hans-Joachim Spanger, onder-directeur van het Peace Research Institute Frankfurt. In deel III worden de contouren geschetst van een mogelijke economische ontwikkeling van Rusland en de daaruit voortvloeiende relaties met het Westen, terwijl tevens de invloed van de 'informatierevolutie' wordt geanalyseerd. (F.v.d.B.)

**T. Hoeksema & J. ter Laak (red.):**  
**Netherlands Helsinki Committee.**  
**Human Rights and Terrorism.**  
**Seminar in the Hall of Knights, The Hague.**

*Den Haag: Nederlands Helsinki Comité, 2003; 148 blz.; gratis aan te vragen bij NHC; ISBN 90-807745-3-7*

Na de aanslag van Al-Qaeda op 11 september 2001 werd een wereldomvattende aanval tegen het terrorisme op gang gebracht. Deze nu al weer meer dan twee jaar durende strijd lijkt het gevoel op te roepen dat er een frictie bestaat tussen enerzijds effectieve bescherming van de nationale veiligheid, en anderzijds bescherming van de rechten van de mens. De aanhangers van de idee dat de nationale veiligheid een *gemeenschappelijk goed* is, waarvoor men de rechten van het individu mag inperken, trekken vergelijkingen met bijvoorbeeld het bestaan

van een belastingsysteem. Het innen van belastingen, op zich zelf een inbreuk op de vrijheid van het individu, wordt immers gelegitimeerd doordat de inkomsten besteed worden voor handhaving van de sociale zekerheid. Zo moet men ook kijken naar de nationale veiligheid, die volgens hen slechts kan bestaan door de burgers enigszins te beperken in hun doen en laten. Anderen menen dat terrorisme niet bestreden kan worden zonder mensenrechten volledig te respecteren. Zij beargumenteren dit door erop te wijzen dat het uitroeien van een terroristische groep, op een manier waarbij de mensenrechten niet gerespecteerd worden, tot gevolg zal hebben dat er nieuwe haat wordt gezaaid, en er derhalve nieuwe terroristische activiteiten zullen opdoemen. Deze twee tegenovergestelde visies zijn voor het Nederlands Helsinki Comité, in samenwerking met het Nederlands voorzitterschap van de OVSE, aanleiding geweest voor het beleggen van het seminar 'Human Rights and Terrorism'. De diverse meningen die tijdens dit seminar in debatten en voordrachten naar voren zijn gekomen, zijn nu gebundeld uitgegeven. De belangrijkste conclusie die kan worden getrokken, is de volgende: 'alle landen die terrorisme bestrijden, moeten het gat dichten tussen theorie en praktijk; theoretisch gezien is iedereen het erover eens dat mensenrechten gerespecteerd moeten worden, maar meningsverschillen ontstaan over de vraag of mensenrechten wel echt gerespecteerd worden in de praktijk.' (E.S.)

**Peter van Grinsven & Jan Rood**

state that the recent attitude of the Netherlands towards European integration is characterized by discomfort and aggrievance. This, at first sight, is a remarkable shift as compared to the Dutch view of European integration in the past. The Netherlands was traditionally known for its support for European integration. The reasons for this change of attitude are manifold, but in particular the enlargement of the Union with many new member states and the more pronounced role of the big member states have led to unease in Dutch society about the position of the Netherlands in an even expanding and changing European Union. This development particularly questions the Dutch self-image as a middle-sized, ambitious EU-member state, whose views by definition should be taken serious by the other member states. The authors argue that in view of the Dutch interest in maintaining and strengthening European integration, a fundamental reassessment of the Dutch self-image is much overdue. In their view, the upcoming Dutch EU-presidency offers an excellent opportunity for such a reassessment, in particular to redefine the present rather assertive and inward-looking Dutch policy towards the EU into a more realistic, but still pro-integrationist position.

**Lousewies van der Laan & Herman Beun**

advocate a far-reaching enhancement of the European Parliament. First, because with the EU enlargement and the required transformation of the current treaties into a European Constitution this may be the most suitable moment to take decisive steps towards a more democratic and efficient European Union. Secondly, since the public distrust towards Europe does not constitute an argument against, but precisely an argument pro such enhancement of the European Parliament. This enhancement concerns, among others, full financial and legislative competences, a genuine supervisory role as regards European foreign policy, a greater say in the nomination of the Commission president, better opportunities to prevent unnecessary legislation, individual parliamentary accountability for European Commissioners and the right to determine its own work place.

**Kees Vos & Erik de Gier**

focus on industrial relations in the Central and Eastern European (CE) countries. Since the breakdown of the Iron Curtain and the Berlin Wall these countries have undergone major economic changes. Until the mid-1990s Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovenia, Slovakia and the three Baltic states first had to reform their state-led economies into modern market economies, followed by preparing themselves subse-

quently for accession to the EU in 2004 by implementing the *acquis communautaire* as well as the 'social acquis'. The authors assess the consequences of these changes for the emerging national systems of industrial relations in these countries. The main question to be answered is whether these systems at the moment of accession will fit in properly in the European social model and, even more important, if so, whether they will also contribute to and reinforce the actual European social model, i.e. the whole of mainly Rhineland type systems of industrial relations in the member states, in combination with the institutional and legal framework of EU employment and industrial relations. The authors conclude that this will be anything but certain since the systems of industrial relations in the CE countries have imported strong neo-liberal Anglo-Saxon elements from the onset of the process of dismantling of their state-run economies. Hence the outcome of the accession of the CE countries could in reverse also imply an unintended further move of the European social model itself towards the Anglo-Saxon model.

**Jeroen Bult**

gives an overview of the major political developments prior to Estonia's EU-membership. In the 1990s, Estonia made fast progress in fulfilling the Copenhagen-criteria and became the economic success-story of Eastern Europe. In its successive reports, the assessments of the European Commission were relatively positive. On 14 September 2003, the Estonians voted in favour of EU-accession. However, up to the present, Estonia's relationship with Brussels has frequently been overshadowed by serious tensions with its former colonizer, Russia.

**Rob Boudewijn & Mendeltje van Keulen**

assess Romania's ambitions to join the European Union by the year 2007 and conclude that this aspiration is somewhat far-fetched. While the Romanian population seems to be ready to join, the accession negotiations are proceeding at a particularly slow pace. The first reason for this stagnation is a combination of Romania's recent political history and the lasting influence of Ceaușescu's communist regime. Unlike other East-European states, Romania's transformation into a more Western-oriented state took place fairly late (in 1996, when the Christen-Democrats