

INTERNATIONALE

Spectator

Het debat over de Europese federatie

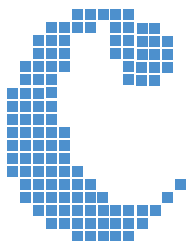
De lange weg naar Nice

Europees Handvest van grondrechten in de steigers

EU-uitbreiding: van datum naar tijdpad

Tony Blair en het grote euro-dilemma

Oostenrijks ambassadeur: ondiplomatiek diplomaat?



Jaargang 54, nr 9, september 2000

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Van Gorcum & Comp. b.v. (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 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 (klami@clingendael.nl)
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

Y. Vanden Berghe, F. Bergman, W. Hout,
M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, N. Schrijver,
S. Vanhoonacker, R. de Wijk, E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Uitgeverij Van Gorcum & Comp. B.V.
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 99,-/Bfr 1990 per jaar
studenten (max. 5 jr) f 80,-/Bfr 1600
studenten-startersabonnement (1 jr) f 49,50/
Bfr. 990
buitenland: f 145,- (studenten f 122,50)
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
(Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijk opzegging heeft plaatsgehad.)

ADVERTENTIEPRIJZEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

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, fotocopy, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud september 2000

J.Q.TH. ROOD

Aan de haal met het federale ideaal 413

A. VAN STADEN

Het vergezicht van de Europese federatie 415

DESMOND DINAN EN SOPHIE VANHOONACKER

De IGC 2000: de lange weg naar Nice 419

MIELLE BULTERMAN EN RICK LAWSON

Het EU-Grondrechtenhandvest: méér dan een festijn voor juristen 423

A. JORRITSMA-LEBBINK

De toetredingsroute voor uitbreiding van de EU: hoe snelheid en kwaliteit kunnen samengaan 430

OTTO HOLMAN

Toetreding tot de EU als garantie op voorspoed? een vergelijking tussen het Iberisch schiereiland en Midden-Europa 433

SVEN BISCOP

Een Europese militaire arm, maar waarvoor? behoefte aan een Europees strategisch concept 439

STEVEN EVERTS

Het grote euro-dilemma van Tony Blair 443

A. CHRISTIANI

Het geval-Oostenrijk: enkele gedachten van een 'ondiplomatieke diplomaat' 448

BOEKBESPREKINGEN

JAN HOEKEMA OVER

De NAVO na Kosovo 451

BERT KREEMERS OVER

Een dolend gidsland in de val; en Kosovo: een conflict met uitroeptekens 453

KARIN ARTS OVER

Het Noord-Zuidbeleid van de Europese Unie 456

B.J.S. HOETJES OVER

Drugs als Europees probleem: de EU als oplossing? 457

WILLEM VEENSTRA OVER

Het hedendaagse liberalisme beschouwd 460

KEES VAN PARIDON OVER

Bekend maakt niet bemind 461

SVEN HARTEN OVER

Empathie en distantie 462

VERA HAKET OVER

Internationale vrouwenhandel: tussen dwang en keuze 464

BOEKAANKONDIGINGEN 466

AGENDA, in deze aflevering op blz. 450

SUMMARIES 467

WEGWIJS INTERNATIONAAL OP INTERNET

Aan de haal met het federale ideaal

J.Q.TH. ROOD

MET ZIJN OP 12 MEI JL. UITGESPROKEN SCHUMAN-REDE OVER de finaliteit van de Europese integratie heeft de Duitse minister van buitenlandse zaken en politicus zonder partij, Joschka Fischer, in ieder geval één ding bereikt. Wie van mening was dat de lopende Intergouvernementele Conferentie de Europese Unie de laatste kans zou bieden tot een fundamentele hervorming van haar procedures en instellingen – een opvatting die niet door de minsten werd verkondigd – weet nu definitief dat 'Nice' niet veel meer dan een tussenstap zal zijn, die dan ook maar het beste zo snel mogelijk kan worden afgerond. Immers, en alleen zo kan de boodschap van Fischer begrepen worden, na Nice moeten de lidstaten zo snel mogelijk het echte werk ter hand nemen: de finale vervolmaking van de Europese integratie. In 2004, zo zouden Duitsland en Frankrijk reeds zijn overeengekomen, moeten de lidstaten – en in ieder geval die lidstaten die daartoe bereid zijn – tijdens een *volgende* IGC de blauwdruk voor een volwaardig geïntegreerde Unie vaststellen. In de woorden van de Franse president Chirac: na Nice breekt voor de Unie de periode van 'grote overgang' aan.

Fischer is vooral geprezen omdat hij met zijn Berlijnse rede niet alleen het politieke taboe op het concept van de finaliteit van de Europese integratie doorbrak, maar bovenal omdat hij – weliswaar op persoonlijke titel – de moed had de contouren van dit eindspel te schetsen in de vorm van een federale projectie op de vervolmaking van de Europese eenwording. In zijn visie kan dat einddoel immers niet anders dan een federale structuur zijn: een grondwettelijk vastgelegde verdeling van soevereiniteit tussen de federale overheid en de deelstaten, waarbij een volwaardige politieke legitimatie wordt verzekerd door de vorming van een Europese regering – inclusief de mogelijkheid van een direct gekozen Europese president – en de instelling van een parlementaire twee-kamerstructuur. Dit project kan vanwege de politieke gevoeligheid bovendien alleen in kleiner gezelschap van de grond komen, waarmee in de visie van Fischer de bijzondere verantwoordelijkheid van Duitsland en Frankrijk nog eens is benadrukt.

Vooralsnog kan na Fischers rede één conclusie met zekerheid worden getrokken. Was het federale Europa

tot voor kort nog slechts een relict uit een ver verleden – in de woorden van de publicist Tony Judt: 'a grand illusion' – na de interventie van de Duitse minister kan geen zichzelf respecterende deelnemer aan het Europese debat zich nog langer permitteren geen mening te hebben over de Europese finaliteit. Voorwaar geen geringe prestatie: met meer inkt is wel minder effect bereikt. Maar is het federale Europa daarmee een stap dichterbij gekomen?

De logica van Fischers federalisme lijkt op het eerste gezicht inderdaad dwingend tot de conclusie te leiden dat het einddoel geen ander dan het federale bestel kan zijn. Het alternatief van voortmodderen langs de weg van de stap-voor-stapbenadering biedt in zijn ogen te weinig zekerheid voor een Unie die zich in uitgebreide vorm steeds sterker zowel veiligheids-politiek als sociaal-economisch door de buitenwereld weet uitgedaagd. Tegenover een federaal Europa plaatst hij het niet geheel onbekende vooruitzicht van een Unie die in haar onmacht tot besluiten tot stilstand en erger vervalt. De Europeanen, zo waarschuwt hij, zullen een 'fatal hohen Preis' betalen voor hun onvermogen tot vervolmaking van de integratie. Een federale structuur biedt echter in zijn visie niet alleen de stabiliteit, slagvaardigheid en cohesie waaraan een immer uitdijende Unie zo'n behoefte heeft. De waarde ervan is vooral gelegen in de heldere toedeling van bevoegdheden en transparantie van besluitvorming: *conditio sine qua non* voor het ontstaan van een werkelijk levende Europese democratie.

Met deze redenering positioneert Fischer zich in wat wel de *etatistische* visie op de Europese integratie wordt genoemd: uiteindelijk zal het integratieproces pas werkelijk zijn afgerond als zich op Europees niveau een structuur heeft ontwikkeld die op hoofdlijnen een afspiegeling vormt van de natie-staat. Alleen dan zal het integratieproces onomkeerbaar blijken te zijn.

Nu is de welbekende kritiek op deze etatistische argumentatie dat juist in het bestaan van de natie-staat zelf het fundamentele beletsel gelegen is voor het ontstaan van een Europese bovenstatelijke federale structuur. Het integratiedilemma dwingt staten omwille van overleven tot samenwerking, maar dan wel onder de voorwaarde van behoud van soevereiniteit. Deze door

Stanley Hoffmann als sartreaans omschreven situatie vormt tegelijkertijd de belangrijkste verklaring voor het *sui generis*-karakter van de Europese Unie: haar staatsrechtelijk niet te duiden vorm.

Vooraf vanuit academische hoek wordt Fischer nu geprezen omdat hij met zijn rede de uitweg uit dit dilemma zou hebben geformuleerd. Zijn voorstel voor de vorming van een Europese federatie is immers gebaseerd op de erkenning van de blijvende betekenis van de Europese natie-staat als historisch baken van identiteit en legitimiteit en als onmisbaar kader voor politiek en beleid. Geen Europese superstaat, maar een *federatie van natie-staten*, daar komt het op neer, waarmee Fischer een eerder idee van Jacques Delors omarmt. En alsof het al niet mooi genoeg is: 'Dies wäre eine schlanke und zugleich handlungsfähige Europäische Föderation'. Een federatie, kortom, die zich tot het hoognodige beperkt en vooral *leaner and meaner* is. Inderdaad, voor deze federatie moeten zelfs de Britten te vinden zijn!

Lof is Fischer toegezwaaid vanwege deze vondst. Christoph Bertram stelt zelfs dat Fischer een concept heeft ontwikkeld 'waarbij hij de nationale staat heeft verzoend met de Europese federatie'.¹ En eigenlijk is het toch beschamend dat we het niet eerder hebben bedacht. In Zwitserland bedrijven ze de politiek al eeuwen langs deze lijnen, zo wordt ons uit diverse hoeken voorgehouden. Dat een voorwaarde daarvoor afzijdigheid van de internationale politiek is, wordt overigens wel erg gemakkelijk vergeten.

Is het dilemma inderdaad opgelost of heeft Joschka Fischer op handige wijze niets anders gedaan dan het probleem te herformuleren? Het laatste, zo moet gevreesd worden. Want hoe men het ook wendt of keert, zijn 'slanke' Europese Unie zal toch heel wat vetter moeten worden, wil deze metterdaad aanspraak maken op het predikaat 'federatie'. Dan volstaat de centralisering van de geldpolitiek niet. Dan zullen op het terrein van het externe en interne veiligheidsbeleid in vérgaande mate bevoegdheden en middelen moeten worden overgedragen. Dan zal, zonder dat noodzakelijkerwijs de percentages van de huidige lidstaten worden bereikt, een veel verdergaande centralisering van budgettair beleid, inclusief de belastingen, van de grond moeten komen. Dan ook zal de federatie op een aantal wezenlijke terreinen zelfstandige bevoegdheden moeten krijgen inzake de implementatie van regelgeving. Zonder dat is het natuurlijk allemaal een wassen neus: oude wijn in nieuwe zakken. Bovenal vergt een federale structuur een ondubbelzinnige formulering van de machtsvraag: inderdaad, een Europese regering, die zich onafhankelijk weet van de lidstaten.

Op al deze punten wordt de denker Fischer ingehaald door de politicus Fischer. Van enige concretisering van zijn *Kompetenz-katalog* is geen sprake. Dat het huwelijk tussen Europese natie-staat en federatie alleen

tot stand kan komen, als die natie-staat in vérgaande mate bereid is bevoegdheden af te staan, het blijft onbesproken. Dat daarmee de door Bertram geprezen verzoening niet meer is dan inderdaad een fraaie herformulering van het integratiedilemma, zal duidelijk zijn. Dubbelzinnig is Fischer ook als het gaat om de federale regering, die in zijn visie immers ook uit de nationale regeringen gevormd zou kunnen worden, waarmee de bestaande, sterk intergouvernementele praktijk van de Europese Raad op een hoger plan nog verder wordt geïnstitutionaliseerd. Dit laatste onderdeel van zijn rede is, niet onbegrijpelijk, in Frankrijk goed gevallen.

Juist in het licht van de uiteenlopende reacties vanuit politieke hoek – die er *grosso modo* op duiden dat de rede vooral aansprak vanwege het pleidooi voor behoud van de natie-staat – moet de conclusie zijn dat de verdienste van Joschka Fischer is dat hij eens te meer heeft aangetoond hoe ver de huidige Unie nog verwijderd is van zelfs zijn slanke ideaal van een Europese federatie en hoezeer het integratiedilemma nog immer de gang van de Europese integratie bepaalt; nog daargelaten de vraag of een federatie inderdaad de oplossing is voor alle kommer en kwel. ■

Noot

1 In *NRC Handelsblad* van 14 augustus 2000.

Over de auteur

DR J.O.T.H. ROOD is hoofd afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar internationale politieke economie aan de Universiteit Utrecht.

Het vergezicht van de Europese federatie

A. VAN STADEN

ENIGE MAANDEN NA DATO MAG MEN vaststellen dat Joschka Fischer met zijn opzienbarende rede aan de Berlijnse Humboldt-universiteit van 12 mei jl. in de meeste EU-landen niet zo gek veel handen op elkaar heeft gekregen.¹ Dat zijn eigen regeringschef zijn suggestie van een rechtstreeks verkozen Europese president naar het rijk der fabelen heeft verwezen ('eine Utopie'), is nog tot daaraan toe. Opmerkelijker is dat velen in Fischers pleidooi voor de vorming van een Europese federatie uit de kring van die EU-lidstaten die de weg van de integratie willen vervolgen, eerder een stem uit het verleden hebben herkend dan een wenkend perspectief voor de toekomst.

En als er één ding duidelijk is geworden, dan is het wel dat de Duitse minister van buitenlandse zaken op weinig steun uit Nederland kan rekenen. Koestert ons land *überhaupt* nog wel idealen in zijn buitenlandse politiek? Waar is de oude pro-Europese federalistische lobby gebleven? Stond Bolkestein met zijn kritische benadering van Europa, vóór zijn gang naar Brussel, toch minder alleen dan ogenschijnlijk het geval was? Deze vragen zijn op zich zelf een aparte beschouwing waard. Uitgangspunt voor dit artikel is evenwel een andere vraag, te weten of de *Realo* Fischer met zijn vermelde pleidooi het contact met de politieke werkelijkheid heeft verloren. Aan de hand van vier punten hoop ik duidelijk te maken dat die werkelijkheid aanzienlijk ingewikkelder en vooral moeilijker te definiëren is dan menigeen lijkt te beseffen.

Deling van soevereiniteit

In de *eerste plaats* is het nogal onzinnig het debat over de toekomst van de EU te voeren in termen van een antithese: óf Europa óf de natie-staat. Als iemand zich bewust is van de overlevingsdriften van het politieke dier dat we nog steeds natie-staat noemen, dan is

Joschka Fischer heeft het debat over de toekomst van de Europese Unie nieuw leven ingeblazen. Hoewel zijn ideeën over de vorming van een Europese federatie niet overal met gejuich zijn ontvangen - getuige de reactie van Jean-Paul Chevènement - is een Fédération d'Etats-nations niet zo'n utopie als eurosceptici denken.

Fischer het wel. Letterlijk zei hij: 'Die Nationalstaaten seien nicht wegzudenkende Realitäten, und je mehr die Globalisierung und Europäisierung bürgerferne Superstrukturen und anonyme Akteure schaffen, umso mehr werden die Menschen an ihren Sicherheit und Geborgenheit vermittelnden Nationalstaaten festhalten.' (blz. 5)

Wat hem voor ogen staat, is dan ook niet een *afschaffing* van de nationale staat, maar een *deling* van de soevereiniteit tussen die staat en Europa. Eerder had Delors al gesproken over een 'fédération d'Etats-nations',² een constructie die in Nederlandse ogen misschien een vreemd gedrocht is, maar dicht in de buurt komt van het Zwitserse model.³ Wat is de kern van dit model?

Zwitserland tooit zich formeel met de naam 'confederatie'. Art. 1 van de Zwitserse Grondwet spreekt over de delen als 'soevereine kantons' en art. 3 bepaalt: 'Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist...'⁴ Toch kan er geen twijfel over bestaan dat het land in feite een federatie is. Niet alleen is aan de *Bund* een aantal belangrijke onderwerpen (o.a. economische en mone-taire zaken, buitenlandse zaken en defensie) ter regeling opgedragen, het centrale gezag is ook bevoegd regelingen en besluiten aan de delen op te leggen. Aan de andere kant, en dat maakt juridisch gezien de parallel

met de EU weer zo interessant, is de *uitvoering* van de Bondsregelingen weer in belangrijke mate aan de delen opgedragen.⁵ Waar het in dit verband materieel vooral om gaat, is dat de Zwitsers er in hun staatkundige structuur in zijn geslaagd op een aantal gebieden te komen tot noodzakelijke bestuurlijke centralisatie zonder het sterk ontwikkelde identiteitsgevoel van de trotse kantons en grote steden aan te tasten. Dit is geen geringe prestatie in het licht van 's lands viertaligheid en religieuze diversiteit.

Muntunie al federaal

In de *tweede plaats* dienen sceptici voor ogen te houden dat de EU al op een vitaal beleidsterrein is gefederaliseerd, namelijk het domein van de geldpolitiek. Er is immers een bovennationale Europese Centrale Bank geschapen, welke bank wordt bestierd door onafhankelijke bewindvoerders, die niet aan politieke aanwijzingen van nationale regeringen zijn onderworpen. Dit geldt in elk geval voor de rentepolitiek. Ten aanzien van het wisselkoersbeleid reikt de bevoegdheid van de regeringen niet verder dan het vaststellen van algemene oriëntaties. Dit alles is opmerkelijk, omdat het beheer van het geldwezen, naast de zorg voor de interne en uitwendige veiligheid, vanouds is aangemerkt als één der drie grondtaken van de staat. Geld raakt de kern van de nationale soevereiniteit en heeft derhalve een grote identiteitsgevoeligheid. Denk aan het naoorlogse Duitsland, waar de D-mark meer dan iets anders bron van nationale trots was. Bedenk ook hoe groot de concessie was die Kohl als kanselier deed door de EMU te accepteren als prijs om de buurstaten, Frankrijk in het bijzonder, gerust te stellen over de koers van het ver enigde Duitsland.⁶ Het is de vrees dat niet alleen de monetaire politiek, maar in haar kielzog ook de begrotingspolitiek (en mogelijk de belastingpolitiek) zal worden onttrokken aan nationale zeggenschap, die vele Britten (en ook Denen) zo huiverig lijkt te maken voor aansluiting van hun land bij de EMU. Men kan zich immers op den duur een Monetaire Unie moeilijk voorstellen zonder een Economische Unie.

Intergouvernementeel of supranationaal

Nu is al eerder terecht opgemerkt dat Fischer in zijn federale visie op de kardinale kwestie van de fundering van het Europese executieve gezag (regering) op zijn minst ambivalent is. Tegenover de al genoemde mogelijkheid van de rechtstreekse verkiezing van een Europese president (in de vage formulering: 'uitgaande van de bestaande Commissiestructuur') duidt hij als eerste optie een Europese regering aan die uit de nationale regeringen wordt gevormd. Hij spreekt zelfs van de verdere ontwikkeling van de Europese Raad, thans bij uit-

stek het intergouvernementele lichaam. Het gaat hier om twee verschillende concepties. Zou men in het ene geval (rechtstreeks verkozen president) te maken krijgen met een waarlijk bovennationale regering, in het andere geval is dit niet zo. De variant van een uit nationale regeringen samengestelde Europese regering wijkt af van de klassieke federale leer. Deze variant stemt in beginsel overeen met de officiële Franse voorkeur. Vandaar dat het bevreemding wekt dat president Chirac in zijn toespraak – als eerste buitenlander – in de *Reichstag* (eind juni jl.) Fischer op dit onderdeel van zijn betoog niet heeft bijgevallen.

Overigens zou men, *ten derde*, opnieuw de werkelijkheid geweld aandoen door het verschil tussen de *intergouvernementele* en de *supranationale* organisatievorm te verabsoluteren. In de gezaghebbende interpretatie van Kapteyn en VerLoren van Themaat zijn drie beginselen kenmerkend voor de *intergouvernementele* organisatie:

1 de organen die de besluiten van de organisatie nemen, zijn samengesteld uit (nationale) regeringsvertegenwoordigers;

2 de deelnemende staten zijn aan deze besluiten niet juridisch gebonden tegen hun wil; en

3 de uitvoering van de besluiten is aan de deelnemende staten zelf voorbehouden.⁷

Uit dit laatste beginsel volgt dat de tot het nemen van besluiten bevoegde organen de burgers individueel geen verplichtingen kunnen opleggen, noch van hen prestaties kunnen vorderen.

Van *supranationale* organisatie kan vervolgens worden gesproken naar de *mate waarin* van elk van deze drie beginselen wordt afgeweken. Het opwaarderen van de Europese Commissie (aardig getypeerd als 'government in waiting'), al dan niet met een rechtstreeks door de burgers verkozen voorzitter, tot een echte Europese regering zou een majeure afwijking zijn. Maar als zodanig valt nu al het groeiend toepassingsbereik van de meerderheidsregel in de besluitvorming van de Raad te beschouwen; lidstaten kunnen in de communautaire samenwerking (eerste pijler) wat betreft een groot aantal onderwerpen worden overstemd en zijn aan meerderheidsbeslissingen gebonden. Ook heeft de Europese regelgeving een directe werking ten opzichte van de burgers. De discussie over de tanende invloed van de Commissie⁸ doet aan deze twee realiteiten (meerderheidsbesluitvorming en directe werking van Europese regelgeving) niets af.

Staat en natievorming

Maar los van deze formeel-juridische kwestie is er, in de *vierde plaats*, nog een fundamentele vraag, die duidelijk maakt dat de vertrouwde posities die in het Europese debat worden ingenomen, in feite minder onaantastbaar

zijn dan op het eerste gezicht lijkt. Tot vervelens toe beweren eurosceptici dat het streven naar een Europese federatie (of een voldragen supranationale ordening in het algemeen) tot mislukken is gedoemd, eenvoudig omdat er geen Europese natie bestaat. Dit laatste is natuurlijk strikt genomen waar, maar geeft nog geen antwoord op de vraag wat dit betekent voor het proces van staatsvorming in West-Europa. Kijkt men wat nauwkeuriger naar het fameuze *Le Monde/Die Zeit*-debat dat Fischer in juni jl. met de Franse minister van binnenlandse zaken, Jean-Paul Chevènement, voerde, dan zijn enige interessante dingen te constateren. Wanneer Fischer betoogt dat de Franse en Duitse naties veel ouder zijn dan de respectieve staten en dat de essentie van de Franse identiteit de band tussen natie en staat is, krijgt hij dit ontkennende antwoord van zijn Franse opponent: 'Ce n'est pas le cas en France. En France, la nation est une création politique et culturelle qui s'est faite autour de l'Etat.'⁹

Met andere woorden: de Franse natie is een schepping die zich rond de staat heeft gevormd. Dit proces van natievorming heeft zich pas uitgekristalliseerd lang nadat sterke staatsinstellingen zich hadden gevestigd. Ondanks zijn lange staatstraditie bereikte Frankrijk pas in het laatste kwart van de 19de eeuw een niveau van culturele homogeniteit dat veelal kenmerkend wordt geacht voor het begrip natie. Die homogeniteit was vooral de vrucht van een politiek van nationale mobilisering die de Franse regering voerde na de grote nederlaag van 1870. Nationale communicatie en integratie werden bewust bevorderd door middel van de aanleg van spoorwegen en leerplicht en dienstplicht.¹⁰

Maar is het nu zo dat naties uiteindelijk alleen maar kunnen ontstaan als resultaat van een gemeenschappelijke tocht die opeenvolgende generaties door de geschiedenis hebben gemaakt, doortrokken van een strijd tegen vreemde overheersers, burgeroorlogen, revoluties en wat niet al? Ook op die vraag geeft Chevènement een antwoord dat nadere aandacht verdient: 'Ce qui fait la nation, c'est bien évidemment ce legs [= erfgoed] puissant de souvenirs mais c'est aussi cette capacité à penser l'avenir ensemble sous les auspices de valeurs universelles.'¹¹

Dus niet alleen de herinnering aan het verleden, ook politieke idealen over de toekomst kunnen volgens hem een groep mensen tot een natie maken. Zou in een zich mondialiserende economie de verdediging van het maatschappelijk evenwicht dat de meeste Europese landen hebben gevonden tussen enerzijds economische doelmatigheid en welvaartsbevordering en anderzijds sociale rechtvaardigheid en zorg voor het milieu, niet de basis kunnen vormen voor een boodschap die vele Europese burgers zou kunnen aanspreken? Onderscheidt Europa zich met dit evenwicht niet van de Verenigde Staten en de meeste Aziatische landen?

Het zojuist aangeduide referentiekader voor een eigen identiteit is inderdaad wel iets anders dan het geopolitieke project dat Chevènement voor Europa nodig acht om zijn eigen lot te bepalen, te weten het verbinden van Rusland aan zijn eigen toekomst. Overigens laat hij de mogelijkheid open dat dit doel ook met een sociaal project kan worden bereikt. Want letterlijk formuleerde hij het zo: '... pour que l'Europe se définisse par elle-même, nous devons avoir *un projet social ou géopolitique*... [cursivering toegevoegd]'.¹² Uit een andere passage in het verslag van zijn debat met Fischer blijkt dat Chevènement als toetssteen voor de realiteitswaarde van een Europese federatie beschouwt het vermogen van zo'n federatie het Europese sociale model te beschermen tegen de onzekerheid van de mondialisering. In dit opzicht kan Chevènement overigens Fischers optimisme niet delen.

Tot besluit

De Europese integratie ontwikkelt zich op een onoverzichtelijke weg die zich slingert langs de schaduwkant van het nationale verleden en de lichtzijde van een gezamenlijke toekomst. Natuurlijk: men moet wel zien de blind zijn niet te beseffen welke reusachtige obstakels moeten worden opgeruimd op die weg naar meer Europese eenheid, speciaal als het om veiligheid en defensie gaat. En de kans is aanwezig dat de komende uitbreiding van de Unie de dynamiek van de integratie zal breken of op zijn minst zal verzwakken. Het feit dat de totstandkoming van een Europese federatie, intellectueel gezien, het beste antwoord vormt op de vraag hoe een sterk vergrote EU haar bestuurlijke slagvaardigheid kan behouden, zegt uiteraard niets over de *politieke* haalbaarheid daarvan. Maar in het licht van de ontzagwekkende vorderingen die de Europese landen op het terrein van de economische en vooral monetaire samenwerking hebben bereikt en mede gezien de vérgaande inbreuken op de nationale soevereiniteit die al zijn aanvaard, weegt de bewijslast van degenen die ervan overtuigd zijn dat de vorming van een Europese federatie een onbereikbaar ideaal vertegenwoordigt, niet minder zwaar dan van hen die geloven in het tegenovergestelde.



Noten

- 1 Joschka Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- 2 In een artikel in *Le Monde*, 19 januari 2000.
- 3 In een recent artikel noemt de voormalige vertegenwoordiger van de Europese Commissie in Washington, Roy Denman, Zwitserland 'probably the nearest model to what the Union will become'. Zie 'As an Old Faultline Becomes Clear, Some Will Proceed Alone', in: *International Herald Tribune*, 11 juli 2000.

- 4 Zie R. Kranenburg, *Inleiding in de Vergelijkende Staatsrechtswetenschap*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., 1955, blz. 174.
- 5 *Ibid.*, blz. 176.
- 6 Hieraan heeft A. Szász onlangs herinnerd in zijn beschouwing 'Een euro van ons allemaal', in: *Internationale Spectator*, juni 2000, blz. 295-300.
- 7 P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer, 1987, 4de druk, blz. 1.
- 8 Zie over dit onderwerp J.Q.Th. Rood, 'Naar een intergouvernementele Europese Unie?', in: *Internationale Spectator*, juni 2000, blz. 289-294.
- 9 'Le face-à-face Chevènement-Fischer', in: *Le Monde*, 21 juni 2000, blz. 16.
- 10 Zie Jacobus Delwaide, 'Staatsvorming en Europese eenwording', in: A. van Staden (red.), *De nationale staat: onhoudbaar maar onmisbaar? Het perspectief van Europese integratie en mondialisering*, Assen: Van Gorcum, 1996, blz. 35.
- 11 Zie noot 9.
- 12 *Ibid.*
- Over de auteur**
DR A. VAN STADEN is directeur van het Instituut Clingendael en deeltijdhoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Lezingenprogramma september 2000

Onderwerp: Recente ontwikkelingen in Iran

Spanning tussen grondwet en politieke realiteit. Iran lijkt zich naar het Westen te openen. Hoe ontwikkelt de interne situatie zich?

Spreker: Prof. dr J.G.J. ter Haar, hoogleraar Taal en Cultuur van het Islamitisch Midden-Oosten, Universiteit Leiden

Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS-Centraal)

Datum: donderdag 14 september, aanvang 20.00 uur

Onderwerp: Het belang van Nederland bij de IGC

Door de op termijn mogelijke toetreding van 12 nieuwe leden tot de Europese Unie is institutionele verandering van de besluitvorming onontkoombaar. Wat zijn de consequenties voor Nederland?

Spreker: Mr drs S.E. baron van Tuyll van Serooskerken, Financieel Raad PV bij de Europese Unie

Plaats: Agnietenkapel van de Universiteit van Amsterdam, O.Z. Voorburgwal 231, Amsterdam

Datum: dinsdag 26 september, aanvang 20.00 uur

De bijeenkomsten zijn vrij toegankelijk voor leden NGIZ en SIB. Overige belangstellenden zijn welkom na aanmelding op de avond van de lezing aan de zaal.

Ons actuele programma kunt u ook naslaan op: www.clingendael.nl/ngiz.htm

Wanneer u zich als lid van het NGIZ aanmeldt, profiteert u van de voordelen van het lidmaatschap, zoals toegang tot alle NGIZ-bijeenkomsten en tot de bibliotheek van Instituut Clingendael. Verder ontvangt u een gratis exemplaar van de in druk verschenen lezing van Els De Temmerman over **Africa in a vicious circle**.

Jaarcontributie NGIZ lidmaatschap f 60,= (studenten f 30,=)

Secretariaat en ledenadministratie: J.M. Schneiders-van Schie, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage, Tel.: di. t/m do. 9.00-14.00 uur: tel. 070-324 94 23/fax 324 02 64.

De IGC 2000: de lange weg naar Nice

DESMOND DINAN EN SOPHIE VANHOONACKER

Op 1 juli heeft Frankrijk de EU-voorzitterschapsfakkel overgenomen van Portugal. Eén van de belangrijkste en tevens moeilijkste uitdagingen voor het Franse voorzitterschap (juli-december 2000) is het succesvol afronden van de Intergouvernementele Conferentie (IGC), die in februari dit jaar onder het Portugese voorzitterschap werd geopend.

De IGC 2000, zoals de conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in het jargon wordt genoemd, is een erfenis van de vorige IGC (1996-1997). Op de afsluitende top te Amsterdam (16-17 juni 1997) kon toen geen akkoord worden bereikt over de institutionele hervormingen die met het oog op de naderende uitbreiding van de EU op de agenda stonden. Enerzijds was er het onhandige voorstel van het Nederlandse voorzitterschap om Nederland meer stemmen toe te kennen dan België, waardoor premier Wim Kok zich de woede op de hals had gehaald van zijn collega Jean-Luc Dehaene.¹ Anderzijds bleek dat landen zoals Frankrijk en Duitsland van mening waren dat een beslissing over het aanpassen van de instellingen en besluitvorming nog tot later datum kon worden uitgesteld.

Hoewel het reeds sinds Amsterdam vaststond dat er een nieuwe conferentie op til was, bestond aanvankelijk niet zo'n haast om het institutionele dossier opnieuw op tafel te leggen. Aan het begin van het Duitse voorzitterschap was er nog sprake van om de nieuwe IGC pas begin 2001 te laten beginnen. Met het ontslag van de Commissie-Santer in de lente van 1999 werd hervorming van de instellingen echter een absolute prioriteit. De Europese Raad van Keulen (3-4 juni 1999) besliste dat de IGC niet alleen zou beginnen, maar ook zou *eindigen* in 2000.²

Een gevoelig punt tijdens de voorbereidende fase was de IGC-agenda. Frankrijk, Spanje, het Verenigd

EU-voorzitter Frankrijk is hard aan het werk. Uitbreiding van stemming bij gekwalificeerde meerderheid, de samenstelling van de Commissie, herweging van de stemmen en versoepeling van de voorwaarden tot flexibiliteit. Daarover zal straks in Nice moeten worden besloten. Wat is de stand van zaken?

Koninkrijk en Zweden pleitten ervoor de agenda te beperken tot de zogenaamde drie *leftovers* van Amsterdam: 1 de omvang en samenstelling van de Europese Commissie; 2 de stemmenweging in de Raad; en 3 de mogelijke uitbreiding van het besluiten bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Andere landen, zoals de Benelux-landen, vonden dat ook andere punten die nauw verbonden zijn met de hervorming van de instellingen, zoals flexibiliteit, het Handvest van de Grondrechten van de EU en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid, besproken moesten worden. De Europese top in Helsinki (10-11 december 1999) opteerde uiteindelijk voor een beperkte agenda, maar stelde dat het Portugese voorzitterschap aanvullende punten voor de Conferentie kon voorstellen.³ Intussen is op de top van Feira (19-29 juni 2000) *flexibiliteit* als vierde punt aan de agenda toegevoegd.⁴ Het Handvest van de Grondrechten van de EU⁵ en de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid staan niet op de agenda, maar worden parallel besproken buiten het IGC-kader.

Ook al staan er slechts vier punten op de IGC-agenda, het zal voor de Fransen geen sinecure zijn de IGC tijdig af te ronden. Eerst en vooral liggen de te bespreken onderwerpen erg gevoelig. Kleine lidstaten zijn niet geneigd hun Commissaris in Brussel op te geven.⁶ Ze

betwijfelen of de burger zich nog zal kunnen identificeren met een orgaan waar niet eens een Commissaris met zijn nationaliteit zetelt. Grote lidstaten zijn eventueel wel bereid af te zien van hun tweede Commissaris, mits ze hiervoor gecompenseerd worden in de weging van de stemmen.⁷

De herziening van de *weging van de stemmen* ligt nog gevoeliger.⁸ Het gaat hier om de toekomstige invloed van de lidstaten in het besluitvormingsproces. Grote landen vrezen dat ze in een Europa van meer dan 25 lidstaten steeds vaker zullen worden weggestemd door een steeds groter wordende groep van kleine lidstaten.⁹ Een ander gevoelig punt is of het herenigd Duitsland met zijn 80 miljoen inwoners meer stemmen krijgt dan Frankrijk. Tot nu toe hadden de vier grote lidstaten Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk hetzelfde aantal stemmen.

Wat de uitbreiding van het gebruik van *gekwalificeerde meerderheid* in de Raad betreft, vinden we de traditionele tegenstellingen tussen de voorstanders van het supranationale en het intergouvernementele Europa. Landen zoals Duitsland en de Benelux pleiten ervoor het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid tot *algemene regel* te verheffen, met een aantal uitzonderingen, zoals de herziening van de verdragen. Voor anderen gaat dit te ver. Zij willen per geval nagaan of gekwalificeerde meerderheid van toepassing kan worden. Het Portugese voorzitterschap heeft intussen een lijst uitgewerkt met 39 artikelen die in de toekomst mogelijk onder gekwalificeerde meerderheid zouden kunnen vallen.¹⁰ Een vraag die nauw met de uitbreiding van gekwalificeerde meerderheid samenhangt is die van de uitbreiding van de *medebeslissingsprocedure*. Voor bepaalde lidstaten bestaat er een direct verband tussen gekwalificeerde meerderheid en co-decisie; voor andere moet hierover apart onderhandeld worden.

Eén van de moeilijkheden is dat de vier agendapunten nauw met elkaar verbonden zijn. Zo is een akkoord over het aantal Commissarissen niet mogelijk zonder een overeenkomst met betrekking tot de stemmenweging. Een ander nadeel is dat er slechts een beperkt aantal punten op de IGC agenda staat. Dat maakt het veel moeilijker een gevoelige beslissing in één domein te compenseren door belangrijke concessies op een ander vlak.

In zijn boeiend verslag over de onderhandelingen die geleid hebben tot het Verdrag van Amsterdam, stelt de Ierse onderhandelaar Bobby McDonagh dat er uiteindelijk twee onderhandelingen hebben plaatsgevonden: een eerste ronde bestond uit een moeizaam proces van verzamelen van standpunten en het geleidelijk vormen van een ontwerpverdrag; de tweede ronde bestond uit de eindonderhandelingen in Amsterdam.¹¹

Tijdens het Portugese voorzitterschap hebben de vertegenwoordigers van de regeringen zich hoofdzake-

lijk beperkt tot uitwisseling van standpunten.¹² Van echt onderhandelen en het bereiken van akkoorden was nog geen sprake.¹³ Dit bleek duidelijk tijdens de Europese top in Feira, waar de IGC slechts besproken werd tijdens de lunch. De taak van het Portugese voorzitterschap heeft er vooral in bestaan inzicht te krijgen in de uiteenlopende posities en deze te bundelen in een rapport.¹⁴ Het eerste deel daarvan gaat niet verder dan het groeperen van de posities van de lidstaten met betrekking tot de belangrijkste discussiepunten. Behalve de drie *leftovers* komen ook flexibiliteit en de hervorming van het Europees Parlement, het Hof en andere instellingen, zoals het Comité van de Regio's, aan bod. Het tweede deel omvat concrete voorstellen voor het amendementen van artikelen, evenals voorstellen voor het herwegen van de stemmen.

Voorwaarden voor nauwere samenwerking

De belangrijkste verworvenheid van de top van Feira is de beslissing om de herziening van de voorwaarden tot nauwere samenwerking (flexibiliteit) op de IGC-agenda te plaatsen. Terwijl in Helsinki nog weinig animo bestond voor het Benelux-voorstel nauwere samenwerking flexibeler te maken, is dit één van de centrale onderwerpen van discussie geworden. Deze toenemende belangstelling heeft alles te maken met het hernieuwde debat over de toekomst van een Unie met meer dan dertig lidstaten. Hoe kan een efficiënte besluitvorming worden gewaarborgd? Hoe moeten de bestaande structuren worden aangepast om de toenemende diversiteit aan te kunnen? Hoe kan men vermijden dat de EU wordt gereduceerd tot een interne markt? Welke instellingen of landen zullen het Europese integratieproces de nodige impulsen geven? Deze vragen hebben ertoe geleid dat er, parallel aan de technische discussie over de weging van de stemmen en het aantal Commissarissen, ook een algemeen debat over de *toekomst* van de Unie op gang is gekomen. Nadat de discussie was gelanceerd door Commissievoorzitter Jacques Delors en door Valéry Giscard d'Estaing en Helmut Schmidt, werd de toon vooral gezet door de Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer. In een betoog op 12 mei in Berlijn pleitte hij voor een federaal Europa met een eigen grondwet, een eigen regering en een direct gekozen president.¹⁵ Het was tevens een oproep tot Frankrijk om de Frans-Duitse as nieuw leven in te blazen en samen leiding te geven aan het Europese integratieproces. Eind juni reageerde de Franse president Chirac in een rede voor het Duitse parlement met zijn blauwdruk voor het Europa van de 21ste eeuw: een *Europe des nations*, met als motor de Frans-Duitse samenwerking.¹⁶

Hoewel de Duitse en Franse visies op heel wat punten uiteenlopen en het niet duidelijk is hoe de stand-

punten met elkaar verzoend kunnen worden tot een coherente visie, delen Berlijn en Parijs de opinie dat het uitgebreide Europa behoefte zal hebben aan een zogenaamde *avant-garde* of pioniersgroep van landen die het Europese integratieproces trekt. Deze groep, met als kern Frankrijk en Duitsland, zou op een aantal domeinen nauwer kunnen samenwerken. Chirac denkt hierbij aan economie en defensie. Hoewel het creëren van een dergelijke kerngroep een mogelijk antwoord zou kunnen vormen op de dringende behoefte aan leiderschap in de EU, is het zeer de vraag hoe een dergelijke voorhoede in de praktijk zou moeten functioneren. Zou het steeds om dezelfde landen gaan of zou het lidmaatschap van de kerngroep wisselen? Zou de kern gebruik maken van het institutionele kader van de EU of zou er, zoals Chirac voorstelt, een apart secretariaat worden geschapen?

Wij zijn van mening dat het opzetten van een apart institutioneel kader voor de landen van de kerngroep moet worden afgewezen. Ook binnen een kleine groep van landen blijven parlementaire en juridische controle een wezenlijke vereiste, die niet zomaar naast zich neer gelegd kan worden. Een sterke rol voor de Europese Commissie is onontbeerlijk voor het blijvend garanderen van de Europese belangen, die vaak samenvallen met die van de kleine lidstaten. Als de nauwere samenwerking op zuiver intergouvernementele basis wordt georganiseerd, is het risico groot dat zij door de grote lidstaten zal worden gedomineerd en dat de kerngroep verwordt tot een Frans-Duits *directoire*. Het is niet zonder reden dat Nederland en België in de jaren '60 de Fouchet-voorstellen voor een intergouvernementele Politieke Unie hebben afgewezen. Na de ervaring met de Contactgroep voor het voormalige Joegoslavië, waar kleinere lidstaten geen deel hadden in de besluitvorming maar wel troepen mochten leveren, zullen beide landen des te meer beducht zijn voor dit soort parallelle constructies binnen of buiten het kader van de EU-instellingen.

De laatste noten

Over de vorm en gedaante die de EU uiteindelijk moet aannemen, zal nog veel inkt vloeien en, zoals het Franse voorzitterschap stelt, is dit een zorg voor de langere termijn. Op korte termijn moet in de eerste plaats een akkoord worden bereikt over de drie *leftovers* en over flexibiliteit. Dit is op zichzelf al een zware opdracht, zeker als men er rekening mee houdt dat de onderhandelingen in de zomermaanden juli en augustus stil liggen en dat de top van Nice begin december plaatsvindt. Het enige dossier waar al enige vooruitgang is geboekt is dat van de uitbreiding van de *gekwalificeerde meerderheid*, maar ook hier vallen nog harde noten te kraken. Het gebruik van gekwalificeerde meerderheid voor

bepaalde aspecten van milieubeleid, sociaal beleid en belastingzaken ligt zeer gevoelig.

Wat de *samenstelling van de Commissie* betreft liggen nog steeds twee sterk uiteenlopende voorstellen op tafel: dat van de kleinere lidstaten die vinden dat iedere lidstaat het recht op één Commissaris moet behouden; en dat van landen, zoals Frankrijk en Duitsland, die pleiten voor een college van een beperkt aantal leden, ongeacht het aantal lidstaten. Volgens deze laatste optie is het mogelijk dat een bepaalde lidstaat niet vertegenwoordigd is in de Commissie. Dit zou als zodanig geen probleem mogen zijn, zolang de Commissarissen geacht worden de Europese belangen te vertegenwoordigen en niet die van hun eigen land, maar kleinere lidstaten vrezen dat dit zou kunnen leiden tot een legitimiteitsprobleem. Verdere discussiepunten aangaande de Commissie zijn het versterken van de rol van de Voorzitter, het creëren van extra posten van vice-voorzitter (zes tot acht) en van Commissarissen zonder portefeuille, wat zou leiden tot een hiërarchie tussen de leden van het college. Ook de vraag van de individuele verantwoordelijkheid van de Commissarissen, een zeer actueel onderwerp na het ontslag van de Commissie-Santer, komt aan bod.

In het debat rond de *herweging van de stemmen* liggen twee belangrijke, maar sterk uiteenlopende opties ter discussie: een simpele herweging, óf invoering van een systeem van dubbele meerderheid. Voor beide formules zijn varianten uitgewerkt, maar het is nog verre van duidelijk welke optie het uiteindelijk zal halen. De meeste lidstaten zijn het er wel over eens dat de drempel om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken gehandhaafd moet blijven rond de huidige 71 procent. Voor sommige lidstaten moet het nieuwe systeem in één keer worden ingevoerd (bij inwerkingtreding van het nieuwe verdrag, of bij de eerste uitbreiding); voor andere moet het effect van de herweging gespreid worden over de respectievelijke uitbreidingen.

Ook het bereiken van een akkoord over versoepeling van de voorwaarden tot *flexibiliteit* of 'versterkte samenwerking' zal niet gemakkelijk zijn. In het huidige systeem beschikken de lidstaten over een vetorecht en kan de samenwerking geblokkeerd worden. Ook is er een vereiste van een minimum van acht lidstaten (de helft) die aan de 'versterkte samenwerking' moeten deelnemen. De voorstanders van flexibiliteit willen het vetorecht afschaffen en het minimum aantal lidstaten bij verdere uitbreiding niet verhogen. Eurosceptici zoals het Verenigd Koninkrijk zijn beducht voor het versoepelen van de voorwaarden omdat zij uit de boot dreigen te vallen. De meer progressieve landen hebben echter een stok achter de deur: worden de voorwaarden niet flexibeler, dan kunnen zij buiten het EU-kader nauwer gaan samenwerken.

Weerklank

De soms vrij technische discussies in de IGC zijn niet van dien aard dat ze grote belangstelling wekken bij het publiek. Behalve hier en daar een alarmerend bericht over de mogelijkheid van verlies van een Commissaris, heeft de IGC tot nog toe weinig weerklank gevonden in de pers. In de berichtgeving over Feira, bijvoorbeeld, werd de IGC nauwelijks vermeld. In het kader van de transparantie worden wel inspanningen geleverd de officiële posities van de lidstaten en de instellingen beschikbaar te maken op het internet, maar het blijven toch vooral academici en experts die daar gebruik van maken. Misschien dat het publiek wakker schiet wanneer het verdrag geratificeerd moet worden, maar dit blijft nog zeer de vraag.

Wie de IGC wel met grote belangstelling volgen zijn de kandidaat-lidstaten. Zij nemen geen deel aan de onderhandelingen, maar worden regelmatig op de hoogte gehouden. Voor hen is een succesvolle uitkomst van meer belang dan voor wie ook. De hervorming van de instellingen is immers een *conditio sine qua non* voor verdere uitbreiding van de Unie. Ze reageren dan ook onthutst op suggesties dat er tegen 2003 of 2004 een nieuwe IGC nodig is om onderwerpen zoals de *Kompetenz Katalog* (een overzicht van EU-bevoegdheden), de mogelijke integratie van het Handvest van de Grondrechten binnen de EU en de nieuwe defensiestructuur af te handelen. Zij zien dat als de zoveelste manoeuvre om de uitbreiding verder uit te stellen.

Het eten van *leftovers* is vaak weinig aantrekkelijk en het vereist een goede kok om er toch nog iets lekkers van te maken. Het Franse voorzitterschap zal heel wat diplomatieke behendigheid moeten opbrengen om in Nice tot een akkoord te komen. Als voorzitter van de Raad, met Michel Barnier als Commissaris verantwoordelijk voor de IGC en Pierre de Boissieu als plaatsvervangend secretaris-generaal in het Raadssecretariaat, verkeert Frankrijk in een uitstekende positie om de Europese Unie richting te geven en voor te bereiden op de naderende uitbreiding. Het is alleen te hopen dat Parijs deze unieke gelegenheid gebruikt om het Europese integratieproces nieuwe impulsen te geven en dat ze de voorzitterschapszetel niet te veel uitbuit om eigen belangen te behartigen. ■

Noten

- 1 In het huidige systeem van de stemmenweging hebben België en Nederland ieder 5 stemmen.
- 2 'Europese Raad van Keulen. Conclusies van het voorzitterschap, 3-4 juni 1999', in: *Europa van Morgen*, jrg. 29, nr 9, 9 juni 1999.
- 3 'Europese Raad van Helsinki. Conclusies van het voorzitterschap, 10-11 december 1999', in: *Europa van Morgen*, jrg. 29, nr 18, 16 december 1999.

- 4 Vgl. in ons artikel de paragraaf over voorwaarden voor nauwere samenwerking.
- 5 Het Handvest wordt opgesteld door een werkgroep van meer dan zestig politici, deskundigen en regeringsadviseurs onder leiding van Roman Herzog. Zie in deze aflevering blz. 423 e.v.
- 6 Over de hervorming van de Europese Commissie, zie: Antonio Bár Cendon, 'The Number of Members of the Commission: A Possible Reform?', in: Edward Best, Mark Gray, Alexander Stubb (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*, Maastricht: EIPA, 2000, blz. 77-103.
- 7 Vooral in Spanje ligt de kwestie van het opgeven van de tweede Commissaris erg gevoelig. Spanje heeft twee Commissarissen maar slechts acht stemmen, terwijl de andere grote lidstaten er tien hebben.
- 8 Voor een goed overzicht van deze problematiek, zie Edward Best, 'The Debate over the Weighing of Votes: The Mis-Presentation of Representation?', in Best e.a., a.w. *noot* 6, blz. 105-130.
- 9 Met uitzondering van Polen en Turkije zijn alle kandidaat-lidstaten kleine landen.
- 10 Daarbij komen nog acht artikelen waarbij voor bepaalde aspecten gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden toegepast.
- 11 Bobby McDonagh, *Original Sin in a Brave New World. An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Dublin: Institute of European Affairs, 1998.
- 12 De IGC heeft drie niveaus van onderhandelen: het grondwerk wordt geleverd door de regeringsvertegenwoordigers van iedere lidstaat. De algemene politieke verantwoordelijkheid wordt gedragen door de Raad Algemene Zaken (ministers van buitenlandse zaken). De uiteindelijke beslissingen worden genomen op het niveau van de staats-hoofden en regeringsleiders. De Europese Commissie is vertegenwoordigd op elk van de drie niveaus. Het EP heeft twee waarnemers op het niveau van de vergaderingen van de voorbereidende groep (Elmar Brok en Dimitrios Tsatsos). Aan zittingen op ministerieel niveau gaat een gedachtenwisseling vooraf met de voorzitter van het EP en twee vertegenwoordigers van het EP. Op het niveau van de Europese Raad is er voorafgaand een gedachtenwisseling met de EP-voorzitter Nicole Fontaine.
- 13 Tijdens het Portugese voorzitterschap waren er negen vergaderingen van de vertegenwoordigers van de lidstaten en vier vergaderingen op ministerieel vlak.
- 14 'Intergovernmental Conference on Institutional Reform. Presidency Report to the Feira European Council', Brussel, 14 juni 2000 (CONFER 4750/00).
- 15 Joschka Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin.
- 16 'Notre Europe. Discours prononcé par Monsieur Jacques Chirac, Président de la République Française devant le Bundestag allemand', Berlin, mardi 27 juin 2000.

Over de auteurs

DESMOND DINAN is Associate Professor aan de School of Public Policy van de George Mason University, Virginia, USA

SOPHIE VANHOONACKER is als Senior Lecturer verbonden aan het European Institute of Public Administration (EIPA) te Maastricht.

Het EU-Grondrechtenhandvest: méér dan een festijn voor juristen

MIELLE BULTERMAN EN RICK LAWSON

MR A.M. DONNER, JARENLANG RECHTER IN het EG-Hof van Justitie, moest niets hebben van een communautaire grondrechtencatalogus. In 1976 voorspelde hij dat iedere poging zo'n catalogus op te stellen slechts zou leiden tot 'een festijn voor juristen'.¹ Een kwart eeuw later lijkt het er dan toch van te komen. Het EU-Grondrechtenhandvest wordt gezien als een noodzakelijke stap om de bescherming van mensenrechten binnen de Europese Unie te versterken en zichtbaar te maken. De eerste ontwikkelingen zijn veelbelovend, al kan men Donner toegeven dat het project tal van juridische vragen oproept. Een momentopname.

De EU en de rechten van de mens

De Europese Unie ziet een belangrijke taak voor zich weggelegd waar het gaat om het bevorderen van de mensenrechten, zowel binnen de grenzen van de Unie als daarbuiten. Respect voor de mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat is altijd een stilzwijgende voorwaarde voor toetreding tot de Europese Gemeenschappen geweest. Het besluit de Unie uit te breiden naar Midden- en Oost-Europa heeft een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de voorwaarden voor toetreding en lidmaatschap: met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam hebben de politieke voorwaarden een constitutionele basis gekregen. Tevens is een sanctiemechanisme geïntroduceerd om maatregelen te nemen indien een lidstaat deze beginselen op ernstige en voortdurende wijze schendt (art. 7 EU-verdrag). Niemand had kunnen vermoeden dat deze laatste bepaling al zo snel na inwerkingtreding een actuele betekenis zou krijgen. De reacties op de deelname van Haiders FPÖ aan de Oostenrijkse regering maken duidelijk dat de EU-lidstaten er niet voor terugdeinzen een mede-lidstaat aan te spreken op zijn mensenrechtelijke verplichtingen.

Ook in de betrekkingen met derde landen zijn men-

Er wordt binnenskamers hard en enthousiast gesleuteld aan het EU-Grondrechtenhandvest, dat in december aan de Europese Raad in Nice zal worden gepresenteerd. Nu alvast een tussenbalans.

senrechten een steeds uitdrukkelijker rol gaan spelen. Zo vormt sinds 1995 de opname van een zg. mensenrechtenclausule een niet-onderhandelbaar onderdeel van alle met derde landen te sluiten samenwerkingsovereenkomsten.² Verder reageert het Voorzitterschap bijna dagelijks namens de Unie op de mensenrechtensituatie in specifieke derde landen, financiert de Unie mensenrechtenprojecten in derde landen, enz.

Gezien het belang dat de EU hecht aan respect voor de mensenrechten – zowel door haar lidstaten als door derde landen – mag het op zijn minst vreemd genoemd worden dat de EU zelf op geen enkele wijze aan enig mensenrechtendocument is gebonden. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), in 1950 opgesteld door de Raad van Europa, bindt weliswaar de EU-lidstaten, maar de Gemeenschap noch de Unie is partij bij dit verdrag. Hetzelfde geldt voor het Europees Sociaal Handvest (ESH) en de VN-verdragen inzake de rechten van de mens. Dit klemt niet alleen omdat de geloofwaardigheid van het Europese mensenrechtenbeleid op het spel staat. Ook bleek al in de beginjaren van het Europese integratieproces dat de primair economische activiteiten van de Europese Gemeenschappen soms inbreuk maken op de mensenrechten. Daarmee werd de noodzaak van mensenrechtenbescherming op Europees niveau al in een vroeg stadium duidelijk. Het EG-Hof van Justitie heeft voor deze bescherming het initiatief genomen door mensenrechten als algemene beginselen van gemeenschapsrecht te beschouwen en het tot zijn taak te rekenen toe te zien op de naleving van deze beginselen door de instellingen en lidstaten.

Terwijl het belang van de door het Hof geboden rechtsbescherming dus zeker niet onderschat mag worden, is het duidelijk dat zij geen oplossing biedt voor de lacune in mensenrechtenbescherming op EU-niveau. Het ontbreken van een document waarin de rechten van individuen jegens de EU zijn neergelegd, komt de rechtszekerheid niet ten goede. Aan het EVRM komt in de rechtspraak van het Hof van Justitie weliswaar 'bijzondere betekenis' toe, maar formeel is het Hof niet gehouden de bepalingen uit het EVRM en de daaraan in Straatsburg gegeven uitleg te volgen. Daarnaast doet het ontbreken van een mensenrechtencatalogus het rechtsstatelijke gehalte van de EU geen goed: de instellingen zouden bij de voorbereiding en uitvoering van regelgeving gebonden behoren te zijn aan een mensenrechtencatalogus met duidelijke inhoud en status.

Er zijn in het verleden al diverse pogingen ondernomen de EG formeel te binden aan een mensenrechten-document. De Commissie heeft toetreding tot het EVRM tweemaal op de politieke agenda gezet, beide keren zonder succes. Ook zijn er in het verleden tevergeefse pogingen ondernomen de EG te voorzien van een eigen mensenrechtencatalogus. Maar nu lijkt het er dan toch van te gaan komen: de EU krijgt een grondrechtenhandvest.

Het opstellen van het Handvest

De Europese Raad besloot in Keulen (juni 1999) dat er een Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie moet komen. Een speciaal hiertoe opgericht forum is belast met de opstelling van een ontwerp-Handvest, dat in december 2000 aan de Europese Raad in Nice zal worden gepresenteerd. Daar zal de Europese Raad 'het Europees Parlement en de Commissie voorstellen, samen met de Raad een op dit ontwerp gebaseerd handvest van de grondrechten van de Europese Unie plechtig af te kondigen. Daarnaast moet worden nagegaan of en in voorkomend geval hoe het handvest in de Verdragen kan worden opgenomen.'³ Een ambitieus plan, gezien het weinig succesvolle lot van de eerdere pogingen een oplossing te vinden voor het ontbreken van een zichtbare mensenrechtenbescherming op EU-niveau. Tegelijkertijd ook een enigszins ambivalent plan, omdat de uiteindelijke status van het Handvest (slechts een plechtige verklaring of een juridisch bindende tekst) vooralsnog in het midden werd gelaten. Deze kwestie is uitdrukkelijk buiten het mandaat gehouden van het met het opstellen van het Handvest belaste forum.

Het forum is samengesteld uit 62 leden: vijftien vertegenwoordigers van de lidstaten, één vertegenwoordiger van de Commissie (Antonio Vitorino, verantwoordelijk voor Justitie en Binnenlandse Zaken), zestien vertegenwoordigers van het Europees Parlement en dertig

van de nationale parlementen. De Nederlandse inbreng bestaat uit de parlementariërs Ernst Hirsch Ballin en Michiel Patijn, de Europarlementariër Hanja Maij-Wegen, en Frits Korthals Altes, die de Nederlandse regering vertegenwoordigt.⁴ Vertegenwoordigers van het Hof van Justitie en de Raad van Europa zijn bij de bijeenkomsten aanwezig als waarnemer. De kandidaatlidstaten zijn formeel niet bij de totstandkoming van het Handvest betrokken, maar hun is wel gelegenheid geboden hun visie kenbaar te maken.

Op 17 december 1999 hebben de werkzaamheden van het forum – dat zichzelf al snel, verwarrend genoeg, 'Conventie' is gaan noemen – een aanvang genomen. De 'Conventie' komt ongeveer elke maand twee dagen bijeen. De tijdsdruk is zwaar: in september 2000 moet een eerste versie van het ontwerp-Handvest gereed zijn om te worden voorgelegd aan de Europese Raad in Biarritz (13-14 oktober 2000), zodat rekening kan worden gehouden met de reactie van staatshoofden en regeringsleiders voordat in december de definitieve tekst van het ontwerp-Handvest wordt gepresenteerd. De 62 leden van de 'Conventie' hebben dus minder dan een jaar de tijd om het eens te worden. Gezien de uiteenlopende achtergrond van de leden, zowel functioneel als wat nationaliteit betreft, is dit geen eenvoudige opgave. Het is geen geheim dat de Britten zich terughoudend opstellen, uit vrees dat een EU-Handvest de nationale soevereiniteit nog verder zal beknotten. De Franse vertegenwoordiger in de 'Conventie', daarentegen, benadrukt het belang van de sociale rechten en hun gelijkstelling met de burger- en politieke rechten. Maar de uitdaging van de 'Conventie' ligt niet alleen in het overbruggen van de traditionele verschillen in opvatting van de diverse lidstaten. Zij moet ook een oplossing vinden voor gevoelige punten, zoals de vragen in hoeverre de rechten uit het Handvest ook voor niet-EU-onderdanen moeten gelden en in hoeverre het Handvest verplichtingen schept voor de EU-lidstaten.

Niet alleen wat betreft de samenstelling van de 'Conventie' vormt het EU-Handvest een uniek project. Waar de Europese besluitvorming in het algemeen achter gesloten deuren plaatsvindt, worden de werkzaamheden van de 'Conventie' gekenmerkt door een grote mate van openheid. Zo heeft de Raad van de Europese Unie een *internet-site* geopend waar alle documenten die verband houden met het EU-Handvest worden gepubliceerd, inclusief de ontwerpartikelen en samenvattingen van de discussies van elke bijeenkomst. De *civil society* heeft hiermee een unieke gelegenheid om de werkzaamheden op de voet te volgen en daarop te reageren. Zij heeft hier ook dankbaar gebruik van gemaakt: inmiddels zijn meer dan 250 bijdragen ingediend door de meest uiteenlopende belangenorganisaties, wetenschapslieden, enz. Al deze bijdragen worden ook op de *internet-site* van de Raad gepubliceerd. Hierbij moet wel worden

bedacht dat het voor de 'Conventie'-leden een onmogelijke opgave moet zijn al deze bijdragen te lezen: zij staan al onder grote tijdsdruk, terwijl het opstellen van het Handvest niet hun voornaamste activiteit is. Het is dus maar de vraag in hoeverre de *civil society* op deze wijze metterdaad invloed kan uitoefenen op de inhoud van het Handvest. Zo heeft in april een hoorzitting plaatsgevonden om alle belanghebbenden de gelegenheid te bieden hun visie op het Handvest naar voren te brengen: voor elke organisatie/belangenvereniging waren maar liefst vijf minuten spreektijd beschikbaar. Desalniettemin geven de bijdragen een goede indruk van de zorgen die anno 2000 in Europa leven op het terrein van de rechten van de mens.

De status van het Handvest

Ondanks deze bijzondere aspecten rond het opstellen van het grondrechtenhandvest houden de staatshoofden en regeringsleiders de eindregie in handen: uiteindelijk zal de Europese Raad beslissen over het lot van het ontwerp-Handvest. Niets houdt de Raad tegen inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de ontwerp-tekst zoals aangenomen door de 'Conventie'. Bovendien zal de Europese Raad een beslissing nemen over de status van het Handvest. Juist deze kwestie bepaalt de uiteindelijke betekenis van het Handvest voor de Europese burger. Uiteraard kan ook van een politieke verklaring een zekere normatieve werking uitgaan. Maar de ervaring met het EVRM heeft uitgewezen dat de effectiviteit van een *bill of rights* staat of valt met de mogelijkheid deze in rechte in te roepen. Het zijn de Straatsburgse organen geweest die het EVRM leven hebben ingeblazen. Kan men redelijkerwijze verwachten dat dit met het EU-Handvest anders zal lopen? Een politieke verklaring leidt niet tot wezenlijke verbetering van de mensenrechtenbescherming op EU-niveau en kan slechts symbolische betekenis hebben. Ook de geloofwaardigheid van het externe Europese mensenrechtenbeleid is niet gebaat bij een politieke verklaring. Zo benadrukt de EU herhaaldelijk het belang dat zij hecht aan de universele ratificatie van internationale mensenrechtenverdragen. Hoe valt dit standpunt te verdedigen door een organisatie die niet bereid blijkt zich te binden aan een – nota bene door haarzelf opgesteld – mensenrechtendocument?

Hoewel de voortgang in de werkzaamheden van de 'Conventie' met enthousiasme kan worden gevolgd, is het dus nog te vroeg om te juichen: pas in december 2000 zal duidelijk worden wat het resultaat is van haar werkzaamheden. Dan moet de Europese Raad kleur bekennen: wordt metterdaad een versterking van de mensenrechtenbescherming op EU-niveau beoogd, of is het hele project niet meer dan een poging het imago van de EU op te vijzelen zonder de *status quo* te veranderen?

Nederland en de aanloop naar het Handvest

Tot een gepassioneerd debat hebben de onderhandelingen over het Handvest in Nederland niet geleid. Toch is er wel het nodige gebeurd. Op 21 februari hielden de Nederlandse leden van de 'Conventie' een hoorzitting, waarbij NGO's, vakbonden en wetenschapsbeoefenaars hun licht over het Handvest lieten schijnen. In april wijdde het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) zijn jaarlijkse ledenvergadering aan het Handvest.⁵ De FNV, die in januari al een standpunt over het Handvest publiceerde, belegde samen met enkele mensenrechtenorganisaties een bijeenkomst in juni. Wetenschappelijke conferenties werden georganiseerd door de universiteiten van Utrecht (mei) en Leiden (juni en september). De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken en de SER brachten in mei elk een advies uit.⁶

Nadat minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen in december 1999 al een korte notitie over het Handvest had uitgebracht, maakte het Nederlandse kabinet op 9 mei 2000 zijn standpunt bekend.⁷ Daarbij ging de aandacht vooral uit naar de 'horizontale kwesties'. Het kabinet meent dat in eerste instantie moet worden gestreefd naar een 'juridisch niet-bindende beginselverklaring', die eventueel in een later stadium verbindend kan worden verklaard. Bij de opstelling van het Handvest zou alvast moeten worden geanticipeerd op die laatste mogelijkheid. Het Handvest zal zich op de EU-instellingen moeten richten; het is 'niet gewenst dat de indruk wordt gewekt dat de Unie grondrechten gaat formuleren waarmee de lidstaten ook bij de uitoefening van hun exclusieve bevoegdheden rekening zouden moeten houden'. Daarnaast is het kabinet vóór toetreding van de EU tot het EVRM; het EU-Handvest zou daaraan niet in de weg mogen staan.

Op 28 juni 2000 voerden de algemene commissie voor Europese Zaken en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer overleg met minister Van Aartsen en staatssecretaris Benschop van Buitenlandse Zaken.⁸ Grote meningsverschillen kwamen daarbij niet naar voren. Benschop kondigde bij deze gelegenheid aan dat na de zomer een notitie zal verschijnen waarin o.m. wordt ingegaan op de toekomstige verhouding tussen het EG-Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De inhoud van het Handvest: een tussenbalans

Het ontwerp van 28 juli 2000. Inmiddels zijn de onderhandelingen zóver gevorderd, dat een eerste alomvattend ontwerp kon worden gepubliceerd.⁹ Het concept ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- een preambule (waarin de aandacht niet alleen uitgaat naar de fundamentele waarden waarop het

Handvest is gebaseerd, maar ook naar de nationale identiteit van de lidstaten en het subsidiariteitsbeginsel);

- hoofdstuk 1: 'waardigheid' (artt. 1-5, waarin o.m. het recht op leven, het folterverbod en het verbod van slavernij en dwangarbeid zijn opgenomen);
- hoofdstuk 2: 'vrijheden' (artt. 6-19, met o.a. het recht op *privacy*, het recht te huwen en een gezin te stichten, de vrijheid van geweten en van meningsuiting, van vergadering en van onderwijs, alsmede de vrijheid een beroep te kiezen en het recht op asiel);
- hoofdstuk 3: 'gelijkheid' (artt. 20-24, met een aantal gelijkheidsbepalingen, een bepaling over de bescherming van kinderen en een bepaling over de integratie van gehandicapten);
- hoofdstuk 4: 'solidariteit' (artt. 25-36, met sociale en economische rechten, zoals het recht op inspraak van werknemers, collectieve onderhandelingen, ontslagbescherming, sociale bijstand en verzekeringen, milieubescherming en bescherming van consumenten);
- hoofdstuk 5: 'burgerschap' (artt. 37-44, met het kiesrecht voor Europees Parlement en gemeenteraad, het recht op behoorlijk bestuur, toegang tot informatie, het recht van petitie);
- hoofdstuk 6: 'rechtvaardigheid' (artt. 45-48, waarin o.m. het recht op een eerlijk proces en de presumpatie van onschuld figureren); en
- hoofdstuk 7: 'algemene bepalingen' (artt. 49-52, die o.a. duidelijk maken dat de bepalingen zich primair richten tot de instellingen van de EU, dat de genoemde rechten aan beperkingen kunnen worden onderworpen en dat het Handvest geen afbreuk zal doen aan elders gewaarborgde rechten).

Al met al een tamelijk omvangrijk document, waaraan ook nog een officiële toelichting is gehecht.

Eerste beoordeling. Uiteraard kan iedere beoordeling nog slechts een voorlopig karakter hebben. Allereerst moet worden afgewacht of de leden van de 'Conventie' erin slagen overeenstemming te bereiken op basis van het voorgestelde ontwerp. Mocht dat al het geval zijn, dan zal de tekst in de komende maanden ongetwijfeld toch nog worden aangepast. Vervolgens is het de vraag wat de Europese Raad in Nice besluit over inhoud en juridische status van het Handvest. En de werkelijke betekenis van de uiteindelijke bepalingen zal pas in de loop der jaren duidelijk worden, als het Handvest in praktijk wordt gebracht.

Met deze caveats in het achterhoofd wagen we ons toch aan een eerste beoordeling. Daarbij vormt het EVRM, als de Europese mensenrechtenstandaard, een voor de hand liggend referentiekader. Het moet gezegd: het Handvest biedt een verrassende synthese van oud en nieuw, van klassieke rechten als het folterverbod

(art. 4) tot aan nieuwigheden als het verbod van mensenhandel (art. 5), het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling (art. 27) en het recht op behoorlijk bestuur (art. 39). Alleen al door zijn combinatie van klassieke vrijheidsrechten en sociaal-economische rechten is het Handvest veelzijdiger dan het EVRM. De rubricering in afzonderlijke hoofdstukken is een aardige vondst, die ook de van oudsher bekende rechten in een nieuw licht plaatst.

Tegelijkertijd wekt het wel enige verwondering dat het hoofdstuk over 'rechtvaardigheid' (*justice* in de Engelse versie) er zo bekaaid vanaf komt (als laatste inhoudelijke hoofdstuk, met slechts enkele summierre bepalingen). Indien de Unie, zoals in de preambule van het ontwerp-Handvest gesteld, 'berust op het beginsel van democratie en de rechtsstaat', dan zou men een prominenter plaats voor rechtsbescherming en *fair trial* verwachten.

Afgezien van de vernieuwende structuur en de introductie van nieuwe rechten gaan sommige bepalingen ook verder dan haar equivalenten in het EVRM. Zo beperkt het in art. 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces zich tot civiele geschillen en strafvervolgingen. Voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is dat een reden het recht op een eerlijk proces in beginsel niet van toepassing te achten op bijvoorbeeld ambtenarenzaken en immigratiezaken. Dat lijkt wonderlijk, maar de redenering is als volgt: wanneer een hoge ambtenaar wordt ontslagen, is er geen sprake van een strafvervolging noch van een civiel geschil – het is de staat die soevereine bevoegdheden uitoefent. De ontslagprocedure van deze ambtenaar behoeft dan ook niet te voldoen aan de eisen van art. 6 EVRM.¹⁰ Art. 45 van het ontwerp-Handvest laat die discussie voor wat zij is, en stelt onverkort dat een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling 'van zijn zaak'. De beperkingen van art. 6 EVRM zijn niet overgenomen. Het lijkt een technische aangelegenheid, maar in de praktijk is dit een grote stap voorwaarts.

Anderzijds blijft het Handvest soms ook achter bij het EVRM. In dat zelfde concept-art. 45 is niet opgenomen dat rechterlijke vonnissen in het openbaar moeten worden gewezen, zoals art. 6 EVRM vereist. Is dit 'per ongeluk' gebeurd of heeft men dit recht – voor publieke controle van de rechtspraak toch van evident belang – opzettelijk willen uitsluiten? Verontrustend is ook dat de rechten neergelegd in de leden 2 t/m 5 van art. 5 EVRM (zoals ieders recht te worden geïnformeerd over de redenen van zijn arrestatie; het recht op onverwijld voorgeleiding na arrestatie; *habeas corpus*) niet in het ontwerp-Handvest zijn overgenomen. Een onbegrijpelijke omissie: het betreft afzonderlijke rechten waarvan het belang al werd erkend lang voordat Kafka *Der Prozess* schreef. En deze rechten zijn toch bepaald niet van

politiek belang ontbloeit. In een serie arresten tegen kandidaat-lidstaat Turkije heeft het EHRM erop gewezen dat effectief rechterlijk toezicht op ieder geval van vrijheidsberoving van essentieel belang is, mede om gedetineerden tegen mishandeling te beschermen.¹¹ Welk signaal wil de 'Conventie' afgeven met het achterwege laten van deze rechten?

Voorals het EVRM als referentiekader ontbreekt, blijft beoordeling van de afzonderlijke bepalingen uit het Handvest een subjectieve aangelegenheid. Wat voor de één niet ver genoeg gaat, gaat voor de ander al veel te ver. Zo liet het Europees Verbond van Vakverenigingen weten 'teleurgesteld' te zijn over de voorgestelde bepalingen over de sociale rechten en werden die zelfde bepalingen, om tegenovergestelde redenen, door de Britse werkgevers afgedaan als 'totally unacceptable'.¹²

Een achilleshiel: de beperking van grondrechten.

Een punt van zorg betreft de keuze van de opstellers ervan af te zien specifieke beperkingsgronden op te nemen bij de ontwerp-artikelen die rechten omschrijven. Concept-art. 50 bevat een algemene beperkingsclausule:

ARTIKEL 50 — DRAAGWIJDTE VAN DE GEWAARBORGDE RECHTEN

1 — *Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden kunnen slechts door de bevoegde wetgevende autoriteit worden gesteld. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn voor, en daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, andere legitieme belangen in een democratische samenleving of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*

2 — [...]

3 — *Voorzover dit handvest rechten bevat die overeenstemmen met die welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en draagwijdte ervan dezelfde als die welke door genoemd verdrag worden verleend, tenzij dit handvest een hogere mate van bescherming of een ruimere bescherming biedt.*

Deze keuze – ingegeven door de wens een bondige tekst te produceren – moet worden betreurd. In wezen zetten we een stap terug naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: vlot leesbaar, maar niet precies genoeg voor het juridische handwerk.

Heel duidelijk treden de nadelen hiervan aan het licht in concept-art. 6, waarin kort en goed wordt gesteld: 'Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.' Dat is mooi, maar biedt in de praktijk geen enkel houvast. Iedereen zal erkennen dat vrijheidsberoving soms onvermijdelijk is: bij arrestatie van

een verdachte, na veroordeling tot gevangenisstraf, met het oog op uitlevering, enz. De vraag is dus vooral wanneer vrijheidsberoving aanvaardbaar is. Art. 5 EVRM bevat een zorgvuldig opgestelde, en in veertig jaar jurisprudentie uitgewerkte, opsomming van situaties waarin vrijheidsberoving is toegestaan. In het ontwerp-Handvest ontbreekt een dergelijke lijst. We hebben slechts de algemene beperkingsclausule van concept-art. 50 (zie hierboven). Deze is uiteraard niet op vrijheidsberoving toegesneden en kan de indruk niet wegnemen dat de wetgever de vrije hand wordt gelaten om situaties voor te schrijven waarin vrijheidsberoving kan plaatsvinden.

Dergelijke zwakten worden slechts ten dele gecompenseerd door verwijzing naar het EVRM in art. 50 lid 3. Zij is misschien onvermijdelijk, maar heeft wél tot gevolg dat het Handvest in wezen geen zelfstandig document is: teneinde zijn inhoud te bepalen, moet men eerst het EVRM raadplegen.

Betekenis en invloed: gissen naar de lange termijn

Wat heeft dit alles te betekenen? Thans kan men slechts speculeren over het effect van het Handvest. Daarbij is ook de gekozen invalshoek van belang. Of de *rechtsbescherming van de burger* onder invloed van het Handvest zal verbeteren, is afhankelijk van een aantal factoren.

We noemen drie noodzakelijke voorwaarden:

- 1 het Handvest krijgt een juridisch-bindende status;
- 2 men creëert een toegankelijke en effectieve procedure om schendingen aan te kaarten bij het Hof van Justitie; en
- 3 dat zelfde Hof beschikt over een voldoende grote capaciteit en deskundigheid om de klachten adequaat af te handelen. Een punt van zorg hierbij is dat het Hof chronisch overbelast is en eerder tracht zijn werkdruk te verkleinen dan de toegankelijkheid te vergroten. In de discussies over de toekomst van het Hof wordt geen aandacht besteed aan de mogelijke implicaties van het Handvest.

De toekomstige invloed van het Handvest op de *beleidsvorming van de Unie* laat zich evenmin gemakkelijk in kaart brengen. Het Handvest zou een gezaghebbende leidraad moeten vormen bij het opstellen en uitvoeren van communautaire regelgeving. Helaas zijn de bepalingen – inclusief de algemene beperkingsclausule van art. 50 – dermate ruim geformuleerd, dat men van een werkelijk disciplinerend effect misschien niet te veel moet verwachten.

Op het terrein van het *externe beleid* zal EU-kritiek op mensenrechtenschendingen in derde landen allicht aan geloofwaardigheid winnen, indien de Unie kan aantonen dat zij ook zelf onderworpen is aan een grondrechtencatalogus. Ook hier geldt dat alleen een *bindend* Handvest dit effect kan hebben.

Maar ook de *EU-lidstaten* zullen bij tijd en wijle met

het Handvest worden geconfronteerd. Uiteraard zijn zij al gebonden aan het EVRM, en beoogt het Handvest de burger in eerste instantie te beschermen tegen de Unie. Toch meent het Hof van Justitie al sinds het midden van de jaren '80 dat de lidstaten zijn gebonden aan de algemene beginselen van Gemeenschapsrecht – inclusief de door het Hof erkende fundamentele rechten – indien zij optreden 'binnen het kader van het Gemeenschapsrecht', bijvoorbeeld bij de implementatie van richtlijnen en bij beperking van het vrij verkeer van personen of goederen. Het ligt voor de hand dat het Handvest de lidstaten op dezelfde wijze zal binden. Concept-art. 49 bepaalt hierover het volgende:

De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, en, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden eerbiedigen zij bijgevolg de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan.

Deze formulering wekt de indruk dat de 'Conventie' iets probeert af te knabbelen van de vaste rechtspraak van het Hof. De situatie waarin de lidstaten op grond van het EG-recht gehouden zijn de mensenrechten na te leven, wordt immers wat restrictiever geformuleerd dan het Hof dat pleegt te doen. Daarnaast moet concept-art. 49 kennelijk als een *stand-still*-bepaling fungeren: de 'Conventie' tracht te voorkomen dat het Handvest buiten zijn oevers treedt en het optreden van de nationale autoriteiten belemmert. Toch lijkt het waarschijnlijk dat het Handvest in de praktijk een ruimere betekenis zal krijgen. Wie zal verhinderen dat nationale rechters zich laten inspireren door deze *bill of rights*, waarin de Europese consensus anno 2000 gezaghebbend is vastgelegd? In extreme gevallen valt daarnaast te denken aan de toepassing van art. 7 EU-verdrag. Het ligt voor de hand dat het Handvest als beoordelingsmaatstaf gaat fungeren wanneer een lidstaat ervan wordt beschuldigd de fundamentele rechten op ernstige en voortdurende wijze te schenden.¹³

Tot slot, meer in het algemeen, *de bescherming van mensenrechten in Europa*. Zal het Handvest de aandacht wegtrekken van het EVRM (en, voor zover het thans al enige aandacht trekt, het ESH)? Men zou hopen van niet. Ook al wordt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geplaagd door een vloedgolf aan zaken en politieke spanningen met landen als Rusland en Turkije, toch zijn er argumenten die pleiten voor voortzetting van de centrale rol van juist het Straatsburgse Hof:

- het RM richt zich, anders dan het Luxemburgse Hof van Justitie, tot geheel Europa. Ook na de komende uitbreiding van de EU zal de reikwijdte van de Raad

van Europa beduidend groter zijn. Verzwakking van Straatsburg zal leiden tot verslechtering van de rechtsbescherming in de niet-EU-lidstaten;

- het of van Justitie mist de deskundigheid, capaciteit én procedurele instrumenten om de rol van Europees mensenrechtenhof te vervullen; en
- de continuïteit is ermee gediend dat de interpretatie van de Europese mensenrechtennormen de verantwoordelijkheid blijft van het Hof in Straatsburg, dat zich de afgelopen veertig jaar heeft bewezen.

Een andere overweging is dat ook de EU op het terrein van de rechten van de mens uiteindelijk dient te zijn onderworpen aan extern toezicht van een onafhankelijk internationaal tribunaal. Het Hof van Justitie kan die rol wellicht vervullen ten opzichte van de EU-lidstaten, maar zeker niet ten opzichte van de instellingen en organen van de Unie zelf. Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling dat aanvaarding van het EU-Handvest gepaard gaat met toetreding van de EU tot het EVRM.

Wat daar ook van zij, het heeft er vooralsnog alle schijn van dat er op korte termijn twee teksten naast elkaar zullen bestaan, EU-Handvest en EVRM, die qua formulering van elkaar zullen verschillen, en waarvan de interpretatie zal worden toevertrouwd aan twee verschillende Europese hoven. Daarmee wordt in wezen de huidige situatie bestendigd. Ook nu al bestaan EHRM en Hof van Justitie naast elkaar. En tegenover het EVRM staan de – vooralsnog ongeschreven – algemene beginselen van Gemeenschapsrecht, waarvan de fundamentele rechten onderdeel uitmaken. Zo bezien vormt het EU-Handvest slechts een codificatie van de huidige situatie.

Hoe erg is dat? Indien het Hof van Justitie, al dan niet geïnspireerd door het toekomstige EU-Handvest, verder gaat dan het EHRM, zal de burger zich allicht gelukkig prijzen met een Luxemburgse uitspraak. Het EVRM verzet zich daar niet tegen: het beoogt immers niet meer dan een minimum-bescherming te bieden. Anders wordt het wanneer de EU minder bescherming biedt dan het EVRM verlangt. Dan krijgt Donner alsnog zijn gelijk, en breekt een festijn voor juristen aan. ■

Noten

- 1 Aldus zijn interventie in *Mededelingen Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, deel 74 (1976), blz. 19.
- 2 Tot op heden is Australië het enige land dat heeft volhard in de weigering een dergelijke clause in een overeenkomst met de EG op te nemen. De hierdoor ontstane impasse werd opgelost door af te zien van een samenwerkingsovereenkomst en een gezamenlijke politieke verklaring te ondertekenen. Verg. K. Arts. *Integrating Human Rights in Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, diss., Vrije Universiteit Amsterdam, blz. 122.
- 3 Besluit van de Europese Raad over de opstelling van een handvest voor de grondrechten van de Europese Unie, Conclusies van de

Europese Raad van Keulen, 3 en 4 juni 1999, bijlage IV.

- 4 Verder zijn er nog de volgende Nederlanders als *suppléants* bij de werkzaamheden van de 'Conventie' betrokken: Gerrit-Jan van Oven (Tweede Kamer), Erik Jurgens (Eerste Kamer), Ieke van den Burg en Rijk van Dam (beiden EP), alsmede Bernard Bot (Nederlandse regering).
- 5 Zie voor de tekst van de inleidingen: *NJCM-Bulletin/Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, jrg. 25, 2000, afl. 5, waarin ook de integrale tekst van een eerder ontwerp is opgenomen.
- 6 AIV, *Een Europees Handvest voor Grondrechten?* (advies no. 15, mei 2000) en SER, Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA), *Sociaal-economische grondrechten in de EU* (publicatienummer 7, 24 mei 2000).
- 7 Kamerstukken II 1999/2000, 21501-20 (Europese Raad), nr 102.
- 8 Kamerstukken II 1999/2000, 21501-02 (Algemene Raad), nr 344.
- 9 Het ontwerp van 28 juli (doc. CHARTE 4422/00, CONVENT 45) is integraal te vinden op Internet: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=nl>. Zo ook de officiële toelichting van 31 juli (doc. CHARTE 4423/00, CONVENT 46). Het ontwerp is tevens gepubliceerd door het nieuwsbulletin *Agence Euro-*

pe (zie *Europe documents* No. 2202 van 4 augustus 2000).

- 10 Zie recent EHRM, 8 december 1999, *Pellegrin – Frankrijk* (AB 2000, 195, met noot van L. Verhey).
- 11 Zie bijv. de arresten *Aksoy – Turkije* (18 december 1996, § 76); *Kurt – Turkije* (25 mei 1998, § 123); *Timurtas – Turkije* (13 juni 2000, § 105); en *Dikme – Turkije* (11 juli 2000, § 66).
- 12 Zie *Agence Europe* van 2, resp. 3 augustus 2000.
- 13 Mede onder invloed van de commotie rond Oostenrijk wordt nu nagedacht over mechanismen voor de praktische tenuitvoerlegging van art. 7 EU. Zie opmerkingen in die richting van Eurocommissaris Barnier (*Agence Europe*, 14/15 februari 2000), en het concrete voorstel dat het Portugese voorzitterschap op 14 juni 2000 presenteerde aan de Europese Raad te Feira (doc. CONFER 4750/00).

Over de auteurs

MR M.K. BULTERMAN is universitair docent Economisch Bestuursrecht.

DR R.A. LAWSON is universitair hoofddocent Recht der Internationale Organisaties. Beiden zijn verbonden aan het Europa Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

Zojuist verschenen in de Clingendael Notitie reeks

Notitie (Study) 11

Peace or Human Rights? The dilemma of humanitarian intervention

ISBN: 90-5031-076-1; 82 p.; Price: f 15,=

by Barend ter Haar

How to react to grave and massive violations of fundamental human rights in other countries? Should we send our armies out into the world to protect human rights? Or would it be wiser to refrain from that and to give priority to maintaining international peace and security? Do we have to choose between peace and human rights?

In this *Clingendael Study* it is argued that in the final analysis this dilemma is false. Allowing such horrors to unfold when we have the capacity to stop them would not only run counter to our moral self-esteem, but would also be short-sighted, because violations of this magnitude present a potential threat to international peace and security and are therefore in the long run a risk to any country in the world. Humanitarian intervention, however, is not the perfect answer to such problems. It might lead to larger problems and it is often unfeasible. Nevertheless situations do occur where it is the only remaining option. Agreeing on a framework to assess such situations could help us to prepare for that eventuality.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Study 11'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070 - 3746605-606.

De toetredingsroute voor uitbreiding van de EU

A. JORRITSMA-LEBBINK

Hoe snelheid en kwaliteit kunnen samengaan

UITBREIDING VAN DE EUROPESE UNIE brengt voor de Europese burgers en bedrijven aanzienlijke politieke en economische voordelen mee. Zij betekent een stabielere Europa, en dat is in het belang van ons allemaal. Zij betekent ook een Europa waarin ondernemers meer armslag en meer kansen hebben. Het Nederlandse bedrijfsleven zal die kansen goed kunnen benutten. Nu al is Nederland één van de grootste investeerders in veel Midden-Europese landen.

De vraag is dan ook al lang niet meer of de uitbreiding moet plaatsvinden, maar wanneer. De druk op het EU-uitbreidingsproces neemt de laatste tijd toe. De Kosovo-crisis heeft nog eens aangetoond hoe belangrijk – en hoe kostbaar – het behoud van stabiliteit in Europa is. Bovendien worden de kandidaat-lidstaten steeds ongeduldiger. Zij sporen de EU aan om duidelijkheid te geven over het moment van toetreding. Het maatschappelijk en politiek draagvlak is aan beide zijden immers aanwezig. De economische situatie in de EU, vooral in de Eurogroep, is sinds lange tijd niet zo gunstig geweest. Bovendien geldt er ook een morele plicht, die meer dan tien jaar na de val van de Muur steeds zwaarder gaat wegen. Het wordt tijd de verwachting van de Midden-Europese landen in te lossen. Wat let ons eigenlijk?

Werk in uitvoering

Om te beginnen moeten we vaststellen dat er wel degelijk vooruitgang is. Aan beide zijden van het neergehaalde IJzeren Gordijn werken we hard aan de totstandkoming van een vernieuwde, grotere Europese Unie. Aan onze kant stellen we als EU-landen in eigen huis orde op zaken. De nu lopende Intergouvernementele Conferentie (IGC) over de institutionele hervormingen van de EU is vooral met het oog op uitbreiding georganiseerd.

De uitbreiding van de EU is te belangrijk, in het bijzonder voor het bedrijfsleven, om vast te lopen in een loopgravenoorlog tussen pleitbezorger van snelheid en die van kwaliteit. De minister van Economische Zaken bepleit een aan voorwaarden verbonden toetredingsstijpad.

Die IGC moet december a.s. worden afgerond, als de Europese Raad in Nice besluit over gevoelige zaken, zoals stemmenweging in de Raad, gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, samenstelling van de Europese Commissie en *coopération renforcée* (in Nederlandse eurospeak flexibiliteit geheten).

Joschka Fischer en Jacques Chirac zwengelen intussen de discussie aan over de verdere toekomst van Europa. Dat is uitstekend, maar tot een nieuwe, 'zware' IGC over de Europese *finalité politique* moet niet te lichtzinnig worden besloten. Een nieuwe IGC mag geen alibi zijn voor uitstel van de uitbreiding. Ook mogen er geen nieuwe eisen voor de kandidaat-lidstaten bij komen. Sterker nog, de kandidaat-lidstaten moeten bij elke hervorming die verder gaat dan 'Nice', nauw betrokken zijn.

De EU werkt niet alleen aan *institutionele* hervormingen. Ook het EU-beleid is toe aan herziening en moet kritisch tegen het licht worden gehouden. Ik noem bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (zonder daar hier nog eens op in te gaan, anders dan te wijzen op de noodzaak van hervormingen in de landbouwsector) en de structuur- en cohesiefondsen. Deze onderwerpen vergen verdere, diepgaande, analyse en bestudering.

De EU maakt zich dus op voor de komst van nieuwe leden. Ook de kandidaat-lidstaten getroosten zich grote inspanningen om zich klaar te maken voor de Unie. Dat

is een enorme klus. Het gaat om het overnemen van 80.000 bladzijden EU-wetgeving en, belangrijker nog, het in praktijk brengen daarvan.

Zowel de EU-landen als de kandidaat-lidstaten bevinden zich in het spanningsveld tussen de dringende wens tot *snellheid* en de harde eis van *kwaliteit*. Onder dat laatste versta ik: een goed functionerende, grotere interne markt met gelijke rechten en plichten, alsmede rechtszekerheid voor bedrijfsleven en burgers.

Idealiter neemt elke aspirant-lidstaat het geheel van Europese wet- en regelgeving op het moment van toetreding over en is hij vanaf dat moment ook in staat die wet- en regelgeving voor honderd procent toe te passen. Maar op die manier kan toetreding van nieuwe landen wel eens heel lang gaan duren. Daarom loont het de moeite op zoek te gaan naar nieuwe manieren teneinde te bereiken dat *snellheid* en *kwaliteit* beide gewaarborgd blijven.

Het is daarvoor *nu* het juiste moment. De onderhandelingen met de verst gevorderde kandidaat-lidstaten gaan immers een nieuwe fase in. De eerste ronde, waarin alle 31 onderhandelingshoofdstukken inventariseren derwijs behandeld zijn, nadert haar einde. De aandacht richt zich nu op de vraag: hoe verder? Bovendien lopen we het reële gevaar dat het draagvlak voor toetreding, vooral in de kandidaat-lidstaten, afbrokkelt als de uitbreiding een slepende, uitzichtloze affaire wordt.

In Nederland is het debat over de manier waarop *snellheid* en *kwaliteit* kunnen samengaan, inmiddels begonnen. Aan die discussie lever ik graag een bijdrage.

De Interne Markt

Laten we eerst eens kijken naar het economische *acquis communautaire*. Binnen dit geheel van Europese wet- en regelgeving is een onderscheid te maken op basis van de invloed die de regels hebben op het functioneren van de markt:

1 wetten en regels die concurrentie mogelijk maken door het wegnemen van belemmeringen in het economisch verkeer; het ongehinderd functioneren van de vier vrijheden (het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen);

2 voorschriften die waarborgen dat de economische ruimte ook metterdaad als één markt kan functioneren; het tot stand brengen en behouden van een *level playing field*;

3 ander gemeenschappelijk beleid van voornamelijk financiële aard. Hierbij zijn het structuurbeleid en het GLB belangrijk. Het gaat vooral om de vraag hoe groot de financiële inspanningen zullen moeten zijn om de toetreding te begeleiden en hoe deze inspanningen beheersbaar kunnen blijven.

In de punten 1 en 2, het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal, dat gepaard gaat met

een eerlijke mededinging (*level playing field*), ligt de kern van het interne-markt-*acquis* besloten. Wanneer lidstaten zich daaraan niet volledig kunnen conformeren, kan dat leiden tot fragmentatie van de markt en tot concurrentievervalsing. Het is niet aannemelijk dat de kandidaat-lidstaten binnen afzienbare tijd volledig zullen voldoen aan *alle* economische voorwaarden. Dat geldt zeker ook voor een aantal terreinen van het kern-*acquis*. De vraag is hoe we de uitbreiding toch binnen afzienbare tijd gestalte kunnen geven. Ook het Nederlandse bedrijfsleven – dat in de startblokken staat om de economische banden met Midden- en Oost-Europa aan te halen – vraagt daarom. Ik pleit dan ook voor een verstandig gebruik van de overgangstermijnen.

Overgangstermijnen

Overgangstermijnen maken het mogelijk de lusten en lasten van het EU-lidmaatschap met de toetreders te delen en hun tegelijkertijd prikkels te geven om zich verder aan te passen aan het EU-model. Voorwaarde is wel dat we een woud aan ondoorzichtige overgangstermijnen vermijden. Het gevaar van een warwinkel is immers niet denkbeeldig. De kandidaten vormen een heterogeen gezelschap. Zij zitten ten aanzien van de aspecten van de overname van het *acquis* elk in een verschillende fase van ontwikkeling. Daarom is het verstandig van te voren een duidelijke route uit te stippen waarlangs kandidaat-lidstaten de Unie binnenkomen. Langs die route kunnen we vervolgens een tijdspad leggen. Over de mijlpalen langs de route, en de volgorde daarvan, zou de EU zich de komende tijd moeten buigen.

Tot nu toe zijn de lidstaten deze discussie uit de weg gegaan. Een voorname reden is dat er nog geen totaaloverzicht van de stand van zaken voorhanden was. Maar een nieuwe fase in de onderhandelingen breekt aan. Het wordt tijd om aan te geven wat beslist vóór toetreding geregeld moet zijn en wat ook (of zelfs beter) ná toetreding gedaan kan worden. Daarbij moeten we oog hebben voor de werking van de markt, die de implementatie van de EU-normen in de nieuwe lidstaten zal versnellen.

Een *minimum* aan zaken moet vóór toetreding geregeld zijn. Dit minimum moet uitgaan van de kern van de interne markt, zoals hierboven beschreven onder 1 en 2. Daaronder vallen de *overname* van alle wetgeving op het gebied van het vrije verkeer, en het belangrijkste deel van het beleid onder punt 2. Dat wil niet zeggen dat ook alle wetgeving volledig *geïmplementeerd* hoeft te worden voordat van toetreding sprake kan zijn. De noodzaak om wetgeving te hebben geïmplementeerd hangt grotendeels af van de mate waarin daarin feitelijk voorzien wordt door *zelfregulering* door de markt. Een voorbeeld: bij certificering moet de regelgeving vóór

toetreding zijn overgenomen en dienen de bijbehorende instellingen vóór toetreding te zijn opgezet. Daaraan mag in geen geval worden getornd. Maar *implementatie* van de certificeringsregels zou ook ná toetreding plaats kunnen vinden. De markt zelf zal er immers voor zorgen dat de instellingen zich zo snel mogelijk aanpassen. Bedrijven en consumenten zullen produkten en diensten slechts betrekken van leveranciers die ze vertrouwen. Leveranciers in de nieuwe lidstaten zullen alles op alles zetten om dat vertrouwen – met behulp van de nieuwe instellingen – zo snel mogelijk te winnen. Voldoen aan de EU-normen is dus een economische *must*.

Wat buiten het minimum valt, kan worden ondergebracht in overgangstermijnen. Omwille van de overzichtelijkheid is het aan te raden niet te werken met een *à la carte*-benadering, maar met een vast model – een vaste route – voor de diverse overgangstermijnen, toepasbaar op alle kandidaat-lidstaten. In dit model wordt de EU na uitbreiding weliswaar enige tijd gekarakteriseerd door een opdeling van markten (fragmentatie) en een nog niet volledig *level playing field*. Maar daar staan de voordelen van een grotere Unie tegenover. Bovendien zijn de gevolgen beperkter dan wanneer we de kandidaat-lidstaten overgangstermijnen-*à la carte* toestaan.

Op deze wijze is er sprake van een relatief volwaardige toetreding, met een 'uitbreiding' van de interne markt, waarbij het wezen van de interne markt niet in gevaar wordt gebracht.

Tijdpad

Wie harde *toetredingsdata* verwacht, moet ik teleurstellen. Het is niet zinvol zonder inzicht in de werkelijke stand van zaken in de kandidaat-lidstaten een inschatting te maken op welke datum de eerste groep landen zal toetreden. Dat inzicht is er waarschijnlijk ook nog niet als de zogenoemde Voortgangsrapportages van de Europese Commissie begin november gepubliceerd worden.

In plaats van een niet aan strikte voorwaarden verbonden *toetredingsdatum*, pleit ik voor een aan voorwaarden gebonden *toetredingstijdpad*. Aan de hand van het model voor de overgangstermijnen moet een schema worden uitgewerkt met verschillende stappen. Bij elke stap worden duidelijke voorwaarden gedefinieerd, waaraan een datum gekoppeld kan worden. Als bij het verstrijken van een datum niet aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan, verschuiven ook de data behorende bij de daaropvolgende stappen. Hoe preciezer het tijdpad wordt ingevuld, des te beter de EU in staat zal zijn realistische data te noemen voor het afronden van de onderhandelingen.

De *toetredingsdatum* is vervolgens afhankelijk van de ratificatieprocedure. Die vergt zowel in de lidstaten als

in de kandidaat-lidstaten een parlementaire behandeling en daar zal in een aantal landen ook een referendum bij horen. Daarmee is de cirkel rond, want de uitkomst van een referendum is afhankelijk van de publieke acceptatie. En die staat of valt met de vraag of we de vaart in het proces kunnen houden.

Tot slot

De uitbreiding van de Europese Unie is te belangrijk om vast te lopen in een loopgravenoorlog tussen de pleitbezorgers van snelheid en die van kwaliteit. Ook voor het Nederlandse bedrijfsleven is het belangrijk dat de vaart erin blijft. Snelheid en kwaliteit kunnen goed samengaan. Maar dat vraagt wel om een nieuwe, intelligente en creatieve manier van kijken naar het toetredingsproces. De ontwikkeling van een 'toetredingsroute', voorzien van een tijdpad, kan kandidaat-lidstaten een duidelijk perspectief bieden, zonder dat de EU-landen de kostbare verworvenheden van de interne markt behoeven op te geven. Ik ben graag bereid daarover mee te denken en eraan bij te dragen. ■

Over de auteur

A. JORRITSMAL-LEBBINK is minister van Economische Zaken.

Toetreding tot de EU als garantie op voorspoed?

OTTO HOLMAN

Een vergelijking tussen het Iberisch schiereiland en Midden-Europa

ALS EEN EN ANDER VOLGENS PLAN VERLOOPT, zal de Europese Unie binnen enkele jaren een tweede uitbreiding met uitsluitend perifere landen ondergaan. Was de eerste toetreding van minder ontwikkelde landen in de jaren '80 gericht op de nieuwe democratieën in Zuid-Europa (Griekenland, Spanje en Portugal), de tweede zal zich hoogstwaarschijnlijk beperken tot een aantal landen in Midden-Europa. Althans voorlopig.¹

Op het eerste gezicht kunnen parallellen worden getrokken tussen beide uitbreidingsronden. Zo werd ten tijde van de toetredingsonderhandelingen met Spanje en (in mindere mate) Portugal en Griekenland veelvuldig gesproken en geschreven over het gevaar van grote migratiestromen die op gang zouden komen als deze landen lid zouden worden – een angst die nog werd versterkt door het samenvallen van de eigenlijke toetreding van Spanje en Portugal op 1 januari 1986 met de besluitvorming inzake de voltooiing van de interne markt, inclusief het vrije verkeer van personen. Twee decennia later weten we dat deze angst onterecht was. Onder invloed van verscheidene factoren – zoals de economische crisis in de tweede helft van de jaren '70 en de eerste helft van de jaren '80 – nam de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten zienderogen af en kwam geleidelijk een omgekeerde stroom van personen, bestaande uit pensioengerechtigden op zoek naar een warme oude dag, tot stand.

Inmiddels staat vast dat Spanje het eerste Europese land zal zijn dat binnenkort een stagnerende en zelfs afnemende bevolkingsgroei zal kennen. En reeds nu is de regering-Aznar gedwongen om – ondanks een aanhoudend hoge werkloosheid – arbeidskrachten te ronsselen in landen als Marokko, Polen en Roemenië, om het groeiende tekort in de bouw en agrarische sector

De uitgangsposities van de Midden- en Oost-Europese landen die op niet al te lange termijn tot de EU zullen toetreden, zijn heel anders dan die voor Spanje, Portugal en Griekenland waren bij hun toetreding in de jaren '80. Het verschil tussen transitie en transformatie.

het hoofd te bieden. Van emigratie- tot immigratieland in minder dan een kwart eeuw. Spanje en (wederom in mindere mate) Portugal en Griekenland hebben niet alleen – en mede onder invloed van hun EU-lidmaatschap – een proces van economische convergentie met de meest ontwikkelde lidstaten doorgemaakt, maar worden ook mede daardoor geconfronteerd met nieuwe problemen, die passen bij hun recent verworven politiek-economische status.

Ook in het geval van de aanstaande uitbreiding met landen als Polen, Tsjechië en Hongarije speelt een soortgelijke angst een belangrijke rol in de openbare discussie; recente politieke ontwikkelingen in Oostenrijk zijn hier onlosmakelijk mee verbonden. Dit roept de vraag op of ook voor deze landen een vergelijkbaar positieve ontwikkeling voor de deur staat. Of ook de nieuwe Midden-Europese lidstaten de vruchten zullen plukken van een volwaardig lidmaatschap. Een uitgebreider vergelijking tussen beide uitbreidingsronden – en de daaraan ten grondslag liggende politieke en economische transformatieprocessen in de kandidaat-lidstaten zelf – legt niet alleen overeenkomsten bloot, maar geeft vooral aan dat uiteenlopende uitgangsposities en een verschillende internationale (Europese) context een al te optimistische conclusie voorbarig maken.

Het Spaanse mirakel

Het bovengenoemde voorbeeld is zeker niet de enige (en meest eenduidige) illustratie van het Zuid-Europese succesverhaal van de laatste 20-25 jaar. Als we ons concentreren op het meest in het oog springende land, Spanje, dan kunnen de volgende indicatoren worden genoemd:

- Waar de Spaanse economie nog niet zo lang geleden werd gekenmerkt door een in zichzelf gekeerde en verouderde structuur, kan het Spaanse bedrijfsleven thans tot de meest dynamische en op expansie gerichte in Europa gerekend worden. In Nederland hebben we tot op heden slechts een staartje van deze expansiedrift meegemaakt; het is beperkt gebleven tot de verkoop van Hotel Krasnapolsky aan een Spaanse hotelketen, de overname van Endemol door Telefónica (dat een deel van de overnamekosten inmiddels heeft terugverdiend door het overweldigend commercieel succes van *big brother* in Spanje) en de gedroomde maar mislukte fusie tussen Telefónica en KPN. In Latijns-Amerika ligt dat allemaal anders: daar hebben Spaanse banken en ondernemingen zich zo massaal ingekocht in strategische sectoren als het bankwezen, telecommunicatie en olie, dat ter plekke – en met gemengde gevoelens – wordt gesproken van een Spaanse *reconquista*. Spanje is thans de belangrijkste buitenlandse investeerder in Latijns-Amerika en een stijgend deel van de netto winsten van het Spaanse bedrijfsleven komt daar vandaan.² Maar ook de Portugese en Griekse economieën profileren zich meer en meer op dit terrein, met een toename van de buitenlandse directe investeringen in respectievelijk Brazilië en de Balkan. Dit duidt op een belangrijk fenomeen: de internationalisering van het Zuid-Europese bedrijfsleven is niet langer een éénrichtingsproces, zoals in de jaren '60 en '70, waarbij buitenlandse ondernemingen investeerden in de Spaanse, Portugese en Griekse economieën;

- In de tweede plaats is Spanje bezig met een succesvolle inhaalrace op het terrein van de reële en nominale convergentie met de meest ontwikkelde lidstaten van de EU. Was het BNP per hoofd van de bevolking nog ongeveer 70% van het EU-gemiddelde ten tijde van de toetreding, in 1999 bedroeg dit reeds 83,1%. Vooral de bovengemiddelde groei van de Spaanse economie in de afgelopen jaren heeft dit bewerkstelligd. Ook op regionaal terrein is sprake van reële convergentie met de rest van Europa. Inmiddels hebben drie Spaanse regio's – Madrid, de Balearen en La Rioja – een Bruto Regionaal Produkt dat hoger ligt dan het EU-gemiddelde.³ Als gevolg van de economische groei is het werkloosheidspercentage drastisch afgenomen: van ruim 24% (begin jaren '90) tot 14% (1999). Voorts heeft Spanje ook op succesvolle wijze het proces van nominale convergentie in het kader van de EMU voltooid. Ook Portugal en –

onlangs – Griekenland behoren tot de groep van landen die aan het eind van 2002 de euro zullen invoeren, hoewel in het bijzonder Griekenland zijn EMU-inhaalrace ten koste zag gaan van een verdere reële (nationale en regionale) convergentie met de rest van de EU.

Niettemin kan worden geconcludeerd dat de drie landen die in de jaren '80 tot de EU toetraden, in meer (Spanje en tot op zekere hoogte Portugal) of mindere (Griekenland) mate in staat zijn gebleken hun economieën te herstructureren en te moderniseren. Een grotere welvaart voor delen van de respectieve bevolkingen is hiervan het rechtstreeks resultaat. En hoewel het moeilijk met hard bewijsmateriaal te staven is, lijdt het geen twijfel dat de Zuid-Europese weg naar politieke en sociale stabiliteit en economische voorspoed voor een belangrijk deel de sporen draagt van de externe discipline die het Europese integratieproces aan de afzonderlijke regeringen heeft opgelegd. Anders gezegd, zonder de eisen die aan het lidmaatschap werden gesteld aan de vooravond van toetreding, maar vooral ook zonder de eisen die aan volwaardig lidmaatschap werden (en worden) gesteld in het kader van de interne markt (en later de EMU) zouden de regeringen in Spanje, Portugal en Griekenland noch de urgentie van het aanpassingsbeleid hebben gevoeld, noch de politieke moed hebben gehad een in sociaal opzicht kostbaar beleid te voeren. In de woorden van de Duitse socioloog Claus Offe: "The only circumstance under which the market economy and democracy can be simultaneously implanted and prosper is that one in which both are forced upon a society from outside and guaranteed by international relations of dependency and supervision for a long period of time."⁴

Hoewel Offe in dit artikel niet direct refereert aan de ervaringen in Zuid-Europa na de val van de dictaturen in 1974-75, legt hij wel een meer algemeen verband tussen politieke en economische modernisering enerzijds en de disciplinerende werking die uitgaat van internationale actoren anderzijds. En hij past deze algemene stelling expliciet toe op de dubbele transformatie in Midden-Europa, d.w.z. op de overgang van autoritair regime naar parlementaire democratie en van commando-economie naar vrije-markteconomie sinds 1989. Daarbij geeft hij aan dat het perspectief op EU-lidmaatschap een dergelijke externe, disciplinerende kracht kan zijn. Daar waar Offe de heilzame werking van een op volledig lidmaatschap gericht aanpassingsbeleid onder supervisie van de Europese Commissie suggereert, kan hij op instemming rekenen van een groot aantal politici en ambtenaren, zowel op het niveau van de 15 lidstaten als op Europees niveau. Maar al te vaak wordt ervan uitgegaan dat het voorbereidingsproces en het uiteindelijk te verkrijgen lidmaatschap een vrijwel zekere garantie vormen voor stabiliteit, veiligheid en economische voorspoed. Daarbij wordt meestal stilzwijgend of uit-

drukkelijk verwezen naar de relatief succesvolle uitbreidingsronde met Spanje, Portugal en Griekenland.

Het trekken van een dergelijke historische parallel is echter om twee redenen onjuist. In de eerste plaats verschilde de uitgangspositie van de landen in Midden-Europa in 1989 met die van de drie Zuid-Europese landen in 1974-75. En in de tweede plaats was de internationale en Europese context voor politieke transitie toen ingrijpend anders dan die voor politieke en economische transformatie nu. Een en ander zou consequenties moeten hebben voor de uitbreidingsstrategie van de EU.

Een vergelijking die mank gaat

Het meest in het oog springend verschil tussen de afzonderlijke landen in Zuid-Europa en Midden-Europa is het verschil dat ik elders heb aangeduid met het onderscheid tussen transitie en transformatie.⁵ In het eerste geval wordt gerefereerd aan de formele institutionele veranderingen die noodzakelijk zijn voor de vestiging van een democratie en markteconomie, terwijl met het begrip transformatie eveneens wordt gerefereerd aan de structurele en gedragsveranderingen noodzakelijk voor het functioneren van het nieuwe systeem in overeenstemming met de regels van een democratie en markteconomie. Los van het feit dat men in het eerste geval vrij nauwkeurig kan vaststellen wanneer een transitiefase overgaat in een zg. consolidatiefase (hetgeen bij een transformatieproces veel minder gemakkelijk is), is er in het geval van Midden-Europa dus sprake van een dubbele transformatie.

Anders gezegd, we hebben in Midden-Europa te maken met een veel complexer veranderingsproces, waarvan de uitkomst in termen van structurele en gedragsveranderingen zich veel moeilijker laat voorspellen. Hierbij is het van essentieel belang dat er weliswaar een verband bestaat tussen kapitalistische ontwikkeling en democratisering, maar dat dit geen lineair verband is. Beide processen zijn met elkaar verbonden via de tussenschakel van sociale verandering. Het specifieke karakter en de richting van het economische transformatieproces zullen hun weerslag hebben op de mate van sociale cohesie; veranderingen in sociale samenhang zullen daarentegen effect sorteren op het politieke transformatieproces.

Het belangrijkste verschil tussen Zuid-Europa en Midden-Europa is nu dat de nieuwe democratieën in de eerste regio reeds lang, en in het geval van Spanje en Portugal sinds het begin van de 20ste eeuw, een traditie kenden van op vrij ondernemerschap gebaseerde industrialisatie. Naast de staat waren het vooral particuliere banken die een centrale rol speelden in de oprichting en ontwikkeling van industriële ondernemingen. Toen in de loop van de jaren '60 – en als gevolg van een economisch liberaliseringsbeleid – een stroom van buiten-

landse investeringen op gang kwam, vervulden nieuwe buitenlandse ondernemingen veeleer een complementaire dan een vervangende rol. Een produktieve symbiose tussen binnenlands en buitenlands kapitaal vormde de grondslag voor een fase van ongekende economische groei in de regio.

Een direct gevolg van deze ontwikkelingen was het feit dat – vooral in Spanje – de meest strategische sectoren (en daarmee de voornaamste economische besluitvormingscapaciteit) in binnenlandse handen bleven, zowel vóór als na toetreding tot de EU. En dit vormde de voedingsbodem voor de transnationalisering van het Spaanse (en in mindere mate Portugese en Griekse) bedrijfsleven richting o.a. Latijns-Amerika.

In het geval van Midden-Europa gingen de revoluties van 1989 gepaard met een betrekkelijk snelle privatisering van voormalige staatsondernemingen en banken bij afwezigheid van voldoende binnenlands particulier kapitaal. In dit verband is er wel op gewezen dat de economische transformatie in Midden-Europa neerkomt op de introductie van 'capitalism without capitalists'. Een nieuwe postcommunistische machtselite zou dan niet bestaan uit eigenaren, maar uit technocraten en managers, te zamen met een nieuwe 'politocracy'.⁶

Tegen deze visie kan een aantal argumenten worden ingebracht. In de eerste plaats laat een analyse van het privatiseringsproces in Midden-Europa zien dat er geen sprake is van 'capitalism without capitalists'. Een groot deel van de te privatiseren bedrijven valt immers in handen van buitenlandse ondernemingen. In de tweede plaats zijn buitenlandse directe investeringen vooral gericht op de attractiefste en vaak strategisch belangrijkste industrieën en diensten, zoals telecommunicatie- en nutsbedrijven en banken. Nu zou men kunnen aanvoeren dat het begrip van strategische sectoren ten tijde van 'mondialisering' aan waarde heeft ingeboet. Concurrentievermogen zou moeten worden benadrukt in plaats van nationaliteit. Dit moge waar zijn voor maatschappijen waar het proces van mondialisering geen nieuwe economische veiligheidsbedreigingen met zich brengt (waar bijvoorbeeld de toevloed van goederen en kapitaal ruimschoots gecompenseerd wordt door uitwaartse stromen). Maar in het geval van Midden-Europa heeft de grootschalige verkoop van de zogenaamde diamanten van de voormalige staatssector geresulteerd in een toenemende externe afhankelijkheid, en in een unilaterale verschuiving van de strategische besluitvormingscapaciteit richting de hoofdkantoren van buitenlandse ondernemingen. Dit heeft vervolgens een belangrijke invloed gehad op de werkgelegenheid en op de sociale cohesie in de desbetreffende landen. Ten derde komt de kardinale betekenis van buitenlandse directe investeringen tot uitdrukking in een moordende beleidsconcurrentie tussen de onderhavige regeringen, wat de excessieve politieke invloed van buitenlandse ondernemin-

gen alleen maar vergroot.

Nu kan tegen dit alles worden ingebracht dat de nieuwe democratische regeringen in Midden-Europa weinig keuzemogelijkheden hadden en dat de toevloed van buitenlandse investeringen ook een positieve uitwerking op het economische moderniseringsproces heeft (gehad). Dit moge waar zijn, maar feit blijft dat de in het bovenstaande citaat van Offe gememoreerde 'international relations of dependency and supervision' vrij snel de vorm kunnen aannemen van een wurgconstructie. En vervolgens op maatschappelijke en politieke oppositie kunnen rekenen, zoals de recente perikelen rond de privatisering van Poolse banken tonen.

De internationale context

Een tweede belangrijke verschil met de uitgangspositie van de Zuid-Europese landen aan de vooravond van toetreding wordt gevormd door de gewijzigde internationale (en Europese) omstandigheden. Twee aspecten moeten worden benadrukt.

In de eerste plaats valt de dubbele transformatie in Midden-Europa samen met een fase van ongekende liberalisering en mondialisering van economische structuren. De nadruk die in de jaren '90 vrijwel volledig wordt gelegd op deregulering, privatisering en flexibilisering laat ook de nieuwe democratieën in deze regio niet ongemoeid. Het specifieke karakter van de economische transformatie heeft belangrijke sociale gevolgen. De Hongaarse politicoloog Attila Agh spreekt in dit verband van de 'recente sociale crisis' in Midden- (en Oost-) Europa: drastische verslechtering van de materiële levensvoorwaarden (dalende reële lonen, stijgende werkloosheid, afname van de levensverwachting, armoede onder het bestaansminimum, dramatische stijging van georganiseerde misdaad); verscherping van sociale polarisatie, d.w.z. een groeiende kloof tussen de winnaars en verliezers van het dubbele transformatieproces; en een psychologische crisis als gevolg van snelle economische en sociale veranderingen.⁷ Ook de Wereldbank constateert een dergelijke ontwikkeling, maar stelt dat 'greater disparity of wages, income and wealth is – up to a point – a necessary part of transition, because allowing wages to be determined by the market creates incentives for efficiency that are essential for successful reform. More efficient workers must be rewarded for their contribution to growth. But increased inequality can raise poverty in the short run, because some people (...) inevitably benefit more than others. But the "losers" will not necessarily be forced into poverty; it depends on whether the economy is growing (...) and on whether governments restructure social safety nets to provide effective poverty relief.'⁸

Onvermeld blijft echter dat de regeringen in Mid-

den-Europa – in hun poging 'de sociale vangnetten te herstructureren' – aan handen en voeten zijn gebonden door de voorwaarden die internationale organisaties als IMF en Wereldbank verbinden aan herfinanciering en herstructurering van de aanzienlijke schuldenlast van de regio. Meer in algemene zin lijken Westerse besluitvormers zich onvoldoende rekenschap te geven van de politieke risico's die een aanhoudende sociale crisis in Midden-Europa mee kan brengen.

In het geval van Spanje, Portugal en (zelfs) Griekenland was geen sprake van een soortgelijke verschuldiging aan de vooravond van het democratiseringsproces. Hierdoor waren de broze democratieën minder belast met de gevolgen van wanbeleid in de voorafgaande periode. Bovendien viel de politieke transitie hier samen met een periode waarin het keynesiaans gedachtengoed nog niet had plaatsgemaakt voor een neo-liberale geloofsbelijdenis. Het is niet onbelangrijk dat bijvoorbeeld de eerste democratische regeringen in Spanje, onder leiding van Adolfo Suárez, een economisch herstructureringsbeleid voor zich uit konden schuiven teneinde alle energie in de politieke transitie te stoppen (met een maximum aan politieke en sociale consensus). Het voorbeeld van Tsjechië laat zien dat een vergelijkbaar beleid gericht op 'uitstel van executie' in de jaren '90 niet langer onbestraft kon blijven.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de landen in Midden-Europa zullen toetreden tot een EU die er geheel anders uitziet dan ten tijde van de uitbreidingsronde met Griekenland, Spanje en Portugal, en bovendien veel ingrijpender voorwaarden stelt. De Zuid-Europese landen hebben de heropleving van het Europese integratieproces grotendeels van binnenuit meegemaakt, hebben op essentiële momenten kunnen meebeslissen en zijn op ruimhartige wijze financieel gecompenseerd. (Hierbij wordt nog buiten beschouwing gelaten dat het voor een land als Polen met – in 1998 – een BBP per hoofd van de bevolking van nog geen 40% van het EU-gemiddelde beduidend moeilijker is in reële termen te convergeren met de lidstaten van de EU, dan het was voor Spanje, dat in 1986 een BBP per hoofd van de bevolking van c. 70% van het EU-gemiddelde vertoonde.

Uitbreiding versus cohesie?

Dit brengt ons bij de uitbreidingsstrategie van de EU richting Midden- en Oost-Europa, die sinds het begin van de jaren '90 bestaat uit drie componenten: handelsliberalisering, financiële steunverlening en voorbereiding op lidmaatschap.

Ten aanzien van de eerste component werd al vrij snel na de revoluties van 1989 via de zg. Europa Akkoorden voorzien in een steeds drastischer *liberalisering* van de handel in niet-agrarische producten. Niette-

genstaande deze algemene doelstelling is de EU sindsdien gebruik blijven maken van een breed scala aan protectionistische instrumenten.⁹ Ook de Zuid-Europese landen hadden ruim voor de eigenlijke toetreding (en zelfs ruim voor het begin van de politieke transitie) met de EU associatie-akkoorden afgesloten, die eveneens op termijn zouden moeten resulteren in handelsliberalisering (zo werd in het uit 1962 daterende associatieverdrag met Griekenland voorzien in een douane-unie in 1984!). En ook Spanje, Portugal en Griekenland werden tot aan hun toetreding geconfronteerd met de weerbaarheid van de lidstaten daar waar het de zg. gevoelige sectoren betrof. In die zin geen nieuws onder de zon, zij het dat het aanhoudende protectionisme in de jaren '90 in schriller contrast staat tot de economische voorwaarden die de EU anderzijds – en gelijk – aan de kandidaat-lidstaten stelt.

Op het terrein van de feitelijke handelsstromen laat Midden-Europa een soortgelijke ontwikkeling zien als Zuid-Europa 25 jaar geleden: oplopende handelstekorten met de EU, waarbij bovendien moet worden vastgesteld dat het EU-aandeel in zowel importen als exporten van landen als Polen, Tsjechië en Hongarije inmiddels meer dan 60% bedraagt.¹⁰ Voorts lijkt de handelsliberalisering in Midden-Europa – meer dan voorheen in Zuid-Europa – ten koste te gaan van de produktie van lokale merken. Anderzijds brengt de verplaatsing van West-Europese bedrijven naar landen in de regio een groei van de exporten met zich.

Ook ten aanzien van de *tweede* component, de *financiële steunverlening*, lijken er op het eerste gezicht geen grote verschillen te bestaan tussen beide regio's. Beide regio's konden (en kunnen) in aanmerking komen voor financiële hulp en technische bijstand bij hun voorbereiding op toetreding. In beide gevallen ging en gaat het echter om symbolische bedragen, die wel zijn aangeduid als 'ondersteuning bij zelfhulp'. Nadere beschouwing geeft echter een ander beeld.

Het was Felipe González die in een interview met de *Financial Times* in 1991 – en in antwoord op een vraag aangaande de Spaanse houding ten aanzien van een mogelijke uitbreiding van de EU richting Midden-Europa – stelde dat de EU niet de rekening kon worden gepresenteerd voor 40 jaar communisme, net zoals dit ook niet het geval was geweest met betrekking tot 40 jaar franquisme. Sprekend over de eerste tien jaar na de dood van Franco, voegde hij eraan toe dat Spanje slechts morele steun had ontvangen.¹¹ González vergat gemakshalve dat Spanje sinds de toetreding had geprofiteerd van de hervorming van de structuurfondsen aan het einde van de jaren '80, een hervorming die expliciet was verbonden met het interne-marktproject. En hij kon op het moment van het interview wellicht nog niet bevroeden dat hij er een half jaar later in zou slagen om tijdens de Europese Raad van Maastricht

een nieuw cohesiefonds uit het vuur te slepen. Wederom in ruil (of als compensatie) voor verdere verdieping van het economische integratieproces. Tot slot kreeg Spanje voor de periode 1994-99 een totaalbedrag van ruim 43 miljard ECU toegewezen in het kader van de structuurfondsen en het cohesiefonds.¹² Vooral dit laatste bedrag staat in duidelijk contrast met de c. 7 miljard ECU die over dezelfde periode voor de gehele Midden- en Oost-Europese regio werd gereserveerd. Terwijl dit bedrag in essentie ook bedoeld was om (sommige) van deze landen voor te bereiden op EU-lidmaatschap. Anders gezegd: Spanje heeft de belangrijkste verdiepingsmaatregelen van de afgelopen 20 jaar grotendeels van binnenuit meegemaakt en is daar rijkelijk voor beloond (mede door eigen toedoen), terwijl de kandidaten uit Midden-Europa – vanuit een moeilijker uitgangspositie – vergelijkbare inspanningen moeten getroosten (om deel te nemen aan interne markt en EMU) zonder vergelijkbare financiële ondersteuning en zelfs zonder een concrete toezegging omtrent het tijdstip van toetreding. Daar doet de verhoging van het jaarlijkse steunbedrag voor de kandidaten in het kader van *Agenda 2000* (zoals in maart 1999 te Berlijn besloten) niets aan af.

Tot slot zijn op basis van de Kopenhagen-criteria gedetailleerde *toetredingsvoorwaarden* geformuleerd en zijn vanaf 1998 onderhandelingen gestart met de kandidaat-lidstaten die voor hun politieke examens zijn geslaagd. Dat laatste wil zoveel zeggen als dat de Europese Commissie in haar jaarlijkse *fact finding* moet hebben geconcludeerd dat het desbetreffende land aan de politieke Kopenhagen-criteria voldoet. Een korte blik op deze landenstudies, of 'opinions', leert dat het politieke deel niet meer dan een paar bladzijden beslaat. Het blijkt bovendien mogelijk te zijn – zoals in het geval van Slowakije – dat het optreden van een premier in een daarop volgende 'opinie' aanleiding geeft tot een positieve conclusie aangaande de politieke ontwikkelingen in het land. Men kan zich niet aan de conclusie onttrekken dat bij de politieke beoordeling van de afzonderlijke kandidaten vooral wordt gekeken naar het *transitie-* en niet naar het *transformatieproces*. In die zin is er geen onderscheid gemaakt met de eerdere beoordeling van de democratiseringsprocessen in Zuid-Europa.

Het probleem is echter dat we in Midden-Europa te maken hebben met een dubbele transformatie en dat – na bestudering van de diverse opinies – ook met betrekking tot de economische criteria de indruk achterblijft dat vooral wordt uitgegaan van de vraag of de transitie is voltooid. In de onderhandelingen tussen de Commissie en elk afzonderlijk land worden maar liefst 31 hoofdstukken behandeld en wordt in het bijzonder nagegaan of en op welke wijze het desbetreffende land de onderdelen van het *acquis communautaire* heeft geïm-

plementeerd. Ook hier is het verschil met de Zuid-Europese uitbreiding op het eerste gezicht niet groot, zij het dat de onderhandelingen toen minder problematisch en (vooral in het geval van Griekenland) gedetailleerd waren. Het essentiële verschil heeft echter te maken met de precieze formulering van het economische (Kopenhagen-)criterium: het lidmaatschap 'vereist het bestaan van een functionerende markteconomie als ook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden'. Dat lijkt te impliceren dat niet alleen wordt gekeken naar formele institutionele of juridische veranderingen, maar ook naar de structurele en gedragsveranderingen noodzakelijk voor het *functioneren* van het nieuwe systeem. De gevolgde methode in de onderhandelingen duidt echter veeleer op een meer institutioneel-juridische benadering.

De strekking van dit artikel is nu dat een dergelijke strategie (of keuze) in het geval van de uitbreiding naar Zuid-Europa te verdedigen was, gezien de lange ervaring die de drie landen hadden met een (min of meer) functionerende markteconomie, maar in het geval van de oostwaartse uitbreiding grote risico's draagt. Het primaat van het vrije-marktdenken in de toetredingsonderhandelingen, gekoppeld aan de nadruk op de economische *transitie*, heeft tot gevolg dat de eerder genoemde sociale crisis – en de mogelijke politieke consequenties daarvan – grotendeels buiten beschouwing blijft. En zokan men tot de veronderstelling komen dat het EU-lidmaatschap een positieve uitwerking zal hebben op de dubbele transformatie in Midden-Europa – een overtuiging die ook in Nederland tot de hoogste politieke kringen is doorgedrongen. Als men dan maar niet langer verwijst naar het Zuid-Europese succesverhaal. ■

Noten

- 1 Tijdens de Europese Raad van Helsinki is immers besloten dat ook landen als Roemenië en Bulgarije (en Turkije) op termijn kunnen toetreden.
- 2 Zie Juan José Durán, *Multinacionales Españolas en Iberoamérica*, Madrid: Ediciones Pirámide, 1999.
- 3 *El País*, 5 mei 2000.
- 4 Claus Offe, 'Capitalism by Democratic Design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe', in: *Social Research*, jrg. 58, no 4, blz. 874.
- 5 Otto Holman, *Transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa: de internationale dimensie*, Den Haag: WRR, W84, 1995, blz. 137.
- 6 Zie Gil Eyal, Iván Szélenyi & Eleanor Townsley, 'The Theory of post-Communist Managerialism', in: *New Left Review*, 1997, 222, blz. 60-92.
- 7 Attila Agh, *The Politics of Central Europe*, Londen: Sage, 1998, blz. 56-57.
- 8 World Bank, *From Plan to Market. World Development Report 1996*, Oxford/Washington: Oxford University Press & World Bank, 1996, blz. 66.
- 9 Zie Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- 10 Eurostat, *EU Enlargement. Key data on candidate countries*, Memo 10/99, 7 december 1999.
- 11 *Financial Times*, 9 mei 1991.
- 12 Otto Holman, 'De toekomst van het Europese structuurbeleid', in: Carla Aarsen (red.), *Sociaal Europa*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, 1999, blz. 95.

Over de auteur

DR O. HOLMAN is universitair docent bij de sectie Internationale Betrekkingen en Volkenrecht, PSCW, van de Universiteit van Amsterdam.

Clingendael A-4 publikatie

Smaller states and the new voting weights in the Council

door Madeleine O. Hosli

De herweging van de stemgewichten die gelden bij toepassing van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming binnen de Europese Unie is één van de meest heikle punten bij de onderhandelingen over het nieuwe verdrag van Nice. De gevoeligheid heeft in het bijzonder van doen met een door kleinere lidstaten gevreesde verzwakking van hun positie binnen de Europese Unie. Nederland, op zijn beurt, hoopt via deze kwestie een versterking van de eigen positie te bewerkstelligen. In deze publikatie worden verscheidene modaliteiten voor aanpassing van stemgewichten besproken en geanalyseerd op hun effect op de stemverhoudingen tussen de lidstaten.

Madeleine O. Hosli is gastonderzoeker bij het Instituut Clingendael en thans Visiting Assistant Professor aan de Universiteit van Michigan, Ann Arbor.

Deze Engelstalige A-4 publikatie is in de loop van juli beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Hosli'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746-605; -606; -622; -636.

Een Europese militaire arm, maar waarvoor?

SVEN BISCOP

Behoeftte aan een Europees strategisch concept

DE EUROPESE RAAD VAN HELSINKI NAM eind vorig jaar uiterst belangrijke beslissingen over de veiligheids- en defensiedimensie van de Europese Unie (EU). Deze beslissingen hebben vooral betrekking op het gebied van de middelen en de instellingen. Er werden nieuwe besluitvormingsorganen voorzien voor de voorbereiding en vaststelling van het veiligheids- en defensiebeleid (de interim-organen werden intussen opgericht) en de lidstaten besloten een *rapid reaction corps* van 50 à 60.000 man op te zetten. Het is de bedoeling diverse organen van de WEU op vrij korte termijn te integreren in de EU, zoals onder meer blijkt uit het programma van het Franse Voorzitterschap.¹ Verder werden regelingen in het vooruitzicht gesteld om de coördinatie met de NAVO te waarborgen en om de Europese NAVO-leden die niet tot de EU behoren bij het EU-veiligheids- en defensiebeleid te betrekken. Er werd ook een aanzet gegeven tot de ontwikkeling van een orgaan voor civiel crisismanagement. Op de Europese Raad van Feira in juni 2000 werd dit alles verder uitgewerkt.

Wat echter ontbreekt is een aanduiding waar deze nieuwe militaire capaciteit nu precies voor gebruikt zal worden. Het gaat uiteraard om de uitvoering van de zg. Petersbergtaken, die in het Verdrag van Amsterdam werden opgenomen: *peacekeeping*, *peacemaking*,² reddings- en humanitaire operaties. Crisismanagement dus, zoals werd vastgelegd in de beslissingen van Helsinki. Verder wordt daarin echter alleen gesproken over 'operaties als antwoord op internationale crisissen' en 'bijdragen tot de internationale vrede en veiligheid overeenkomstig de principes van het Handvest van de Verenigde Naties'. Het rapport van het Portugees Voorzitterschap aan de Europese Raad van Feira blijft op dit punt even vaag. Aan de militaire interimorganen werd opdracht gegeven de middelen aan te duiden die nodig zijn om de EU in staat te stellen 'the full range of

Het EU veiligheids- en defensiebeleid neemt steeds vaster vormen aan. Op de EU-top van Helsinki werd besloten tot vorming van nieuwe besluitvormingsorganen en integratie van onderdelen van de WEU in de EU. Maar voor de uitvoering van welke taken zal deze militaire capaciteit worden ingezet?

Petersberg Tasks' uit te kunnen voeren. Wat die taken dan *precies* inhouden, wordt blijkbaar als evident beschouwd, want het concept wordt niet verder verduidelijkt. Het is opvallend dat deze kernvraag in het gehele debat over het Europees veiligheidsbeleid weinig of geen aandacht krijgt, op een enkele uitzondering na.³

Wijkagent of internationale politiemann?

Het blijft dan ook in de eerste plaats onduidelijk wáár de EU in de toekomst militair kan optreden. Kunnen we overal ter wereld Europese interventies verwachten? Dit zou in de lijn liggen van het Gewijzigd Verdrag van Brussel, waarvan art. VIII, par. 3 de Raad van de WEU de mogelijkheid biedt overleg te voeren over elke situatie die een bedreiging kan vormen voor de vrede, in welk gebied die bedreiging zich ook zou voordoen, of die een gevaar kan vormen voor de economische stabiliteit. Aangezien het verdrag geen geografische beperkingen oplegt aan de maatregelen tot zelfverdediging die de WEU-leden kunnen ondernemen, heeft men hieruit afgeleid dat de WEU overal ter wereld kan optreden. In deze optie zou de EU tussenbeide kunnen komen in crisissituaties zoals in Oost-Timor of Sierra Leone.

Of is dit te hoog gegrepen en moeten de aspiraties van de EU zich beperken tot handhaving van vrede en veiligheid in de periferie van de Unie? In deze optiek

zouden alleen Oost- en Midden-Europa en het Middellandse-Zeegebied (bijvoorbeeld de landen van het Euro-Mediterraan Partnerschap) in aanmerking komen voor eventuele interventies.

Een realistische optie, zeker in de aanvangsfase, is wellicht dat de EU primair haar verantwoordelijkheid neemt voor de handhaving van vrede en veiligheid op het Europese continent. Het is juist in haar eigen achtertuin dat de Unie tot nog toe keer op keer gefaald heeft en er niet in geslaagd is zelf conflicten te beëindigen of te voorkomen. Het is ook op dit terrein dat de transatlantische bondgenoten een grotere Europese inspanning verwachten. Zo stelde de regering-Bush bij het begin van de Joegoslavische burgeroorlog duidelijk dat ze dit conflict beschouwde als een Europees probleem, waarbij de veiligheids- of andere belangen van de Verenigde Staten niet direct in het geding waren, en dat in de eerste plaats door Europa zelf moest worden opgelost. Pas toen de EU daar niet toe in staat bleek, kwam het tot een Amerikaanse interventie.

Toen in 1997 onlusten uitbraken in Albanië, maakten de Verenigde Staten opnieuw duidelijk dat zij of de NAVO niet tussenbeide zouden komen in deze Europese aangelegenheid. Dat de EU er niet in slaagde een – in verhouding tot de Amerikaanse inspanningen en de omvang van de eigen defensiebudgetten – betekenisvolle bijdrage te leveren aan de militaire operaties in Servië en Kosovo, vormde de rechtstreekse aanleiding tot de nieuwe dynamiek in de ontwikkeling van de militaire dimensie van het GBVB, in het bijzonder de oprichting van het *rapid reaction corps*.

De bundeling en vooral de afstemming van de militaire middelen van de lidstaten zouden de EU de mogelijkheid bieden wel de rol op veiligheidsvlak binnen Europa te spelen waartoe ze door haar economisch en politiek gewicht moreel verplicht is. Juist hier doen zich immers de meest directe bedreigingen voor de belangen van de EU voor. Hoewel op militair gebied een rechtstreekse aanval op het grondgebied van de Unie niet langer gevreesd wordt, bestaat het risico voor *spill-over* van (meestal binnenlandse) conflicten naar de buurlanden. Daar kunnen lidstaten bij zijn en bovendien kan zo de stabiliteit van een hele regio in gevaar komen. Daarnaast worden de lidstaten liever niet met vluchtingenstromen geconfronteerd,⁴ en staan hun economische belangen op het spel. Uiteraard moeten om evident humanitaire redenen conflicten vermeden worden.

Ook het Middellandse-Zeegebied, in het bijzonder de landen die deel uitmaken van het Barcelona-proces, zou bij het primaire actieterrain van de EU gevoegd kunnen worden. De territoriale nabijheid, de economische verwevenheid en de migratiestromen maken een Europees veiligheidsbeleid ten aanzien van deze nog steeds tamelijk instabiele regio noodzakelijk. Het Euro-Mediterraan Partnerschap, dat al een (vooral nog

beperkte) veiligheidscomponent omvat, moet daarvoor het kader vormen. Toch is voorzichtigheid geboden: de Arabische landen staan erg argwanend tegenover mogelijke Westerse militaire maatregelen. Zo werd en wordt de oprichting van de multinationale eenheden EUROFOR en EUROMARFOR door de zuidelijke EU-lidstaten, waarvan het doel voor hen niet duidelijk is, met zeer veel wantrouwen bekeken. Een crisismanagement-taak voor de EU in deze regio moet dan ook vergezeld gaan van duidelijke afspraken met de zuidelijke oeverstaten. Wellicht kan zo ook het wantrouwen ten opzichte van EUROFOR en EUROMARFOR worden weggenomen. Het vastlopen van het vredesproces in het Midden-Oosten maakt het echter bijzonder moeilijk effectief vooruitgang te boeken in de veiligheidsdimensie van het Barcelona-proces.

Tot nog toe werden ook geen criteria vastgelegd die bepalen wannéer optreden in het kader van de crisismanagement-taak mogelijk is. Moeten bepaalde belangen van de EU gevaar lopen voordat er sprake kan zijn van ingrijpen? Of gaat de EU optreden als 'waarborg' van mensenrechten en democratie overall ter wereld en telkens ingrijpen wanneer deze in gevaar komen? De tekst van Helsinki stelt ook dat de EU zal samenwerken met de VN, de OVSE, de Raad van Europa en andere internationale organisaties op het gebied van bevordering van stabiliteit, *early warning*, conflictpreventie, crisismanagement en wederopbouw na conflicten. Betekent dat dan dat het toekomstige Europese corps ook voor VN- en OVSE-operaties ingezet zal kunnen worden? Of blijft dat een zaak van de afzonderlijke lidstaten?

Indien de EU in Oost- en Midden-Europa en het Middellandse-Zeegebied een bijzondere regionale verantwoordelijkheid zou kunnen nemen, dan ligt dat anders voor de rest van de wereld. Aangezien de middelen nu eenmaal beperkt zijn, lijkt het aannemelijk dat de EU elders het initiatief zou laten aan de VN-Veiligheidsraad, tenzij welbepaalde belangen in het geding zouden zijn. Gedacht kan worden aan de veiligheid van de EU en haar lidstaten, al zijn rechtstreekse bedreigingen daarvan onwaarschijnlijk, en aan de veiligheid van EU-burgers in de wereld. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de EU in andere gevallen via de vertegenwoordigers van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in de Veiligheidsraad altijd tot actie kan oproepen bij schending van mensenrechten of bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.

In dit verband is het te overwegen een bepaalde troepenmacht permanent ter beschikking van de VN te stellen, zodat deze steeds een beroep zou kunnen doen op een minimum aan Europese manschappen. Net zomin als de Verenigde Staten kan en mag de EU de politie-agent van de wereld worden, maar op deze manier zou zij toch haar deel van de verantwoordelijkheid nemen. Dit ligt ook in de lijn van de algemene

doelstellingen van het GBVB, die handhaving van de vrede, versterking van de internationale veiligheid, ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden tot onderwerp hebben.

Duidelijkheid geboden

Al deze vragen vereisen een antwoord. Er is dan ook behoefte aan een Europees strategisch concept, zoals de NAVO die heeft. Ook de EU heeft behoefte aan een document waarin, uitgaande van de potentiële veiligheidsrisico's, wordt vastgesteld wat de doelstellingen zijn van haar veiligheids- en defensiebeleid binnen de algemene opdracht van crisismanagement,⁵ welke soorten situaties men wil aanpakken of voorkomen, binnen welke geografische omschrijving, en welke instrumenten onder welke voorwaarden ingezet kunnen worden om deze doelstellingen te bereiken.

Dit is in de eerste plaats om beleidstechnische redenen van belang. De te creëren militaire capaciteit, het instrument, moet immers zijn afgestemd op de oogmerken waarvoor zij ingezet kan worden. Het spreekt vanzelf dat het soort operaties waarmee het *rapid reaction corps* geconfronteerd kan worden een grote rol speelt bij het samenstellen van de eenheid en bij de keuze van de uitrusting. De geografische reikwijdte van de crisismanagement-taak bepaalt op haar beurt de logistieke dimensie van het nieuwe korps. Een vaststaande strategie is ook essentieel als beleidskader waarbinnen het concrete veiligheids- en defensiebeleid gevoerd kan worden. Aan de hand van het strategisch concept kunnen dan plannen worden opgesteld, alsmede een typologie van mogelijke operaties, hetgeen nu één van de opdrachten is van de WEU-Planningcel.

Tegelijk kan de taakverdeling tussen EU en NAVO beter worden afgestemd. Er wordt steeds gesteld dat de Europese capaciteit alleen zal worden ingezet in situaties waarin de NAVO niet tussenbeide kan of wil komen; aan de NAVO zou dus een 'right of first refusal' toekomen. In het licht van de Amerikaanse kritiek op de geringe Europese bijdrage aan de operaties in Kosovo en het daaruitvolgend verzoek om een verhoging van de Europese defensie-inspanning, lijkt het echter waarschijnlijk dat de praktijk van consultaties tussen EU en NAVO zal uitwijzen dat, zeker wat het Europese continent betreft, de NAVO alleen zal optreden indien de Europese middelen onvoldoende blijken. Of Washington zit te wachten op een Europese veiligheidsrol in het Middellandse-Zeegebied is een andere vraag. De Verenigde Staten kennen zichzelf in ieder geval ten aanzien van het vredesproces in het Midden-Oosten een monopolie toe op het politiek-militair toneel.

Militaire operaties vergen bij uitstek een grote legitimiteit. Daarom moeten ze gestoeld zijn op teksten die

duidelijk aangeven wanneer militair optreden is toegestaan. De goedkeuring van een gemeenschappelijk strategisch concept zou hieraan tegemoet komen. De definitie van gemeenschappelijke doelstellingen en instrumenten zou ook de toenadering tussen het veiligheids- en defensiebeleid van de lidstaten bevorderen. Afstemming op strategisch niveau kan dan later door de effectieve samenwerking in het *rapid reaction corps* doorsijpelen tot op het niveau van gemeenschappelijke procedures.

Mogelijk kan een uitdrukkelijk geformuleerde gemeenschappelijke strategie ook de aarzeling weg nemen die er bij de 'neutrale' lidstaten van de EU nog steeds bestaat om zich ten volle te engageren in de veiligheids- en defensiedimensie van de Unie. Indien de mogelijke opdrachten van de militaire capaciteit op voorhand duidelijk afgebakend worden, behoeven deze landen niet te vrezen voor een sluipende militarisering van de EU, zoals nu wel eens gezegd wordt, of voor het ontstaan van een te agressief buitenlands beleid. Met hun traditie van deelname aan vredesoperaties in VN-verband zouden zij zich dan moeten kunnen vinden in een duidelijk omschreven veiligheids- en defensiecomponent.

Ten slotte is er ook een verband met de discussie over taakspecialisatie in Europees kader. Het komt erop neer dat, in het kader van een Europese planning, elke lidstaat zich op een aantal taken zou toespitsen en, zeker wat de kleinere lidstaten betreft, niet meer noodzakelijk het volledige gamma van eenheden en uitrusting zou hoeven te onderhouden, en dat alles in het kader van een Europese planning. (De *audit* van de beschikbare militaire middelen die de WEU heeft uitgevoerd is een goede aanzet daartoe.) Een mooi voorbeeld zijn de Belgische interventies in Midden-Afrika. Sinds de onafhankelijkheid van Kongo in 1960 zijn Belgische troepen nog herhaaldelijk tussenbeide gekomen, meestal om landgenoten te evacueren na onlusten. Kunnen dergelijke operaties in de toekomst in Europees verband uitgevoerd worden, hetzij door het Europese *rapid reaction corps* zelf, hetzij door Belgische troepen, maar dan met de mogelijkheid een beroep te doen op logistieke en eventueel andere steun van de overige lidstaten? Of moet België ervan uitgaan dat het ook in de toekomst zelf alle benodigde capaciteiten in stand moet houden om zulke operaties volledig autonoom te kunnen uitvoeren, wat taakspecialisatie vrijwel onmogelijk maakt? Ook voor andere EU-lidstaten is deze vraag van belang.

Een optie lijkt te zijn dat, indien de EU als zodanig niet tussenbeide komt, een lidstaat of groep van lidstaten (België werkte in Midden-Afrika herhaaldelijk samen met Franse troepen) dergelijke operaties zou mogen uitvoeren en daarvoor zelf de eenheden zou moeten leveren, maar indien nodig op de logistieke steun van de andere lidstaten zou kunnen rekenen. Dit

zou natuurlijk niet ten koste mogen gaan van de EU-operaties. Een *coalition of the willing* die bereid is tot een bepaalde interventie over te gaan, eventueel samen met niet EU-leden, zou dan op logistiek vlak de *pool* van EU-middelen kunnen benutten.

Naar het voorbeeld van de WEU

De WEU keurde reeds in 1995 het zg. Gemeenschappelijk Concept goed.⁶ Dit document bevat in de eerste plaats de missie van de WEU: de verdediging van de gemeenschappelijke belangen van de WEU-leden, nl. vrede en respect voor het internationaal recht, de rechtsstaat en de mensenrechten, de gemeenschappelijke economische belangen en de veiligheid van alle Europese burgers, overal ter wereld. Vervolgens drukt het concept de strategische visie van de WEU uit over het beleid dat gevoerd moet worden om deze missie te realiseren. Het document heeft als uitgangspunt een analyse van de bedreigingen voor de Europese veiligheid in de ruime omgeving, zoals gewapende conflicten, proliferatie van massavernietigingswapens, internationaal terrorisme en misdaad en milieuvervuiling, alsmede een analyse van de sterkten en zwakheden van de WEU zelf. Vervolgens worden de instrumenten opgesomd die de WEU kan toepassen: de ontwikkeling van nauwe politieke en economische relaties ter bevordering van de stabiliteit, ontwapenings- en non-proliferatieakkoorden, internationale samenwerking bij de bestrijding van terrorisme en criminaliteit en toepassing van de Petersbergtaken; de WEU houdt ook vast aan de nucleaire afschrikingsstrategie. Ten slotte wordt aangegeven met welke partners de WEU daarbij in de eerste plaats zal samenwerken: de EU, de NAVO en de OVSE.

Het bereiken van overeenstemming over dit document was een moeilijke oefening en het document blijft dan ook vrij vaag, maar het geeft wel een aanduiding van hoe een Europees strategisch concept eruit zou kunnen zien. Een dergelijk concept zou de militaire en civiele dimensie van crisismanagement moeten integreren. Belangrijk is ook dat een strategisch concept voor de crisismanagement-taak geïntegreerd wordt in het GBVB als geheel. Militair optreden is immers een laatste redmiddel en vormt slechts het sluitstuk van een scala van instrumenten. Diplomatieke en economische instrumenten moeten eerst benut worden, vooraleer tot militaire interventies mag worden overgegaan.

Eerst de doelstellingen

In diplomatieke en militaire kringen wordt vaak de stelling verkondigd dat men de huidige tendens om werk te maken van de Europese militaire integratie nu niet mag afremmen door de ongetwijfeld zeer moeilijke discussie over een strategisch concept te openen. Het zou

beter zijn pragmatisch te handelen en eerst – voor zover mogelijk – de hervorming van de instellingen te voltooien en pas dan na te denken over een strategisch concept.

Vooraf omwille van de samenhang met de compositie en de uitrusting van het *rapid reaction corps* lijkt het echter van belang niet te talmen en nu al met gesprekken over een gemeenschappelijke strategie aan te vangen. Uiteraard zal dit geen eenvoudige discussie worden, maar dat is slechts een reden te meer ze niet voor zich uit te schuiven. Eerst moeten de doelstellingen duidelijk zijn, dan pas kunnen de instrumenten en middelen worden bepaald. ■

Noten

- 1 *Présentation du programme de la Présidence française. Réunion ministérielle de l'UEO, Porto, le 16 mai 2000.* Website van het Portugees Voorzitterschap: <http://www.weu.int/portugal2000/speeches/20000516-fr.html>.
- 2 In de Verklaring van Petersberg van de WEU heet het nog *peace-making*, maar thans spreekt men eerder van *peace enforcement*.
- 3 Pascal Boniface & Loup Francart, 'Un concept stratégique à définir', in: *Le Figaro*, 3 juli 2000.
- 4 Dit was juist één van de hoofdredenen waarom er ten slotte toch een multinationale operatie in Albanië kwam, door een *coalition of the willing* onder leiding van Italië, dat het grootste aantal vluchtelingen moest opvangen.
- 5 Zoals de zaken nu staan, blijft de NAVO immers het kader waarin de collectieve defensie georganiseerd wordt.
- 6 WEU Council of Ministers, *European security: a common concept of the 27 WEU countries*, 14 november 1995. Brussel: WEU Secretariat, 1995.

Over de auteur

DRS S. BISCOP studeerde politieke wetenschappen en is als Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen verbonden aan de Universiteit Gent, waar hij een proefschrift schrijft over het veiligheids- en defensiebeleid van de EU.

Het grote euro-dilemma van Tony Blair

STEVEN EVERTS

HET LIJDT GEEN TWIJFEL DAT TONY BLAIR, de Britse premier, een duidelijke visie heeft op een zich hervormend Europa waarin Groot-Britannië een leidende rol speelt en over evenveel invloed beschikt als Frankrijk en Duitsland.¹ Tegelijkertijd weet iedereen, Blair inclusief, dat deze doelstelling alleen kan worden verwezenlijkt indien Groot-Britannië binnen enkele jaren zal toetreden tot de EMU. Zolang echter de euro onverminderd impopulair is én *New Labour* in de greep blijft van de eigen Angst voor de anti-Europese media, zal Blair een groot probleem houden. Het dilemma van de euro en de Britse deelname aan de EMU zal immers niet vanzelf verdwijnen of worden opgelost.² Integendeel, de druk neemt alleen maar toe.

Druk voor Britse toetreding tot de euro

Buitenlandse investeerders, zoals Nissan en Toyota, maken hun ongenoegen steeds duidelijker over de timideit van Blair. Zij dreigen niet alleen nieuwe investeringen in Euroland te plaatsens, maar ook bestaande fabrieken in het Verenigd Koninkrijk te sluiten. Het drama van Rover – pijnlijk trefzeker omschreven als *the English patient* in de Duitse pers – en de recente massa-ontslagen bij staalfabrikant Corus hebben aangetoond dat de hoge wisselkoers van het Britse pond het voor het bedrijfsleven zeer moeilijk maakt produkten naar de euro-zone te exporteren. De boodschap is duidelijk: wisselkoersinstabiliteit is geen abstract probleem, maar heeft concrete gevolgen voor werkgelegenheid en welvaart, vooral in een land zoals het Verenigd Koninkrijk, dat sterk afhankelijk is van buitenlandse investeringen. Willem Buiter, de Nederlandse econoom die twee jaar lid was van het *Monetary Policy Committee* van de *Bank of England*, heeft erop gewezen dat vasthouden aan de eigen munt een wel zeer kostbare manier is om de nationale soevereiniteit uit te drukken.³

De essentie van het probleem zit in het asymmetrisch

Niet deelnemen aan de euro levert de Britten economische en politieke schade op. Wel deelnemen kost electorale steun van de Britse middenklasse. Met dit dilemma valt Tony Blair niet te benijden.

karakter van de gevolgen van de hoge wisselkoers van het pond: een groot probleem voor een relatief kleine, maar groeiende groep. Want hoewel de dienstensector zich goed staande houdt, is er sprake van kaalslag in de industriële produktie. Verbeteringen in de arbeidsproductiviteit hebben namelijk geen gelijke tred kunnen houden met de snelle stijging van het pond. Gordon Brown, de minister van financiën, mag graag beklemtonen dat het regeringsbeleid gericht is op macro-economische stabiliteit en op het beëindigen van *boom and bust*. Maar niet iedereen is hiervan onder de indruk. Het tekort op de handelsbalans neemt toe. En zoals Philip Stephens, columnist voor de *Financial Times*, heeft aangegeven, 'to witness the slow strangulation of British manufacturing by an overvalued pound is a curious definition of stability'.⁴

Desondanks is er uiteraard geen sprake van een algemene economische crisis in Groot-Britannië: de economische groei ligt op 3%, de inflatie is onder controle en de werkloosheid is tot beneden de 6% gedaald. De spreekwoordelijke *feel good factor* is duidelijk aanwezig, zeker in het zuidoosten, waar de dienstensector domineert. De onzekerheid inzake de euro hangt immers als een groot vraagteken boven dit ogenschijnlijk overtuigende beeld van economisch succes. Hoe zal het er over vijf of tien jaar uitzien? Kan de dienstensector voldoende banen en welvaart genereren om het verlies in de industriële sector te compenseren? Het internationale bedrijfsleven moet *plan* en wil daarom weten waar het aan toe is. En dat is zeker niet het geval met Blairs ultra-voorzichtige *prepare and decide*-beleid.

Druk komt ook steeds meer uit de politieke hoek. Ten eerste zijn er de *euromphiles* binnen de regering, die steeds meer van zich laten horen. Bijna dagelijks wordt er fel gedebatteerd in de Britse pers over de euro, en de vraag of en wanneer het regeringsbeleid moet of zal veranderen. En hoewel alle Britse regeringen stelselmatig beklemtonen dat het kabinet volstrekt geen verdeeldheid kent, de werkelijkheid is uiteraard wat anders.

De belangrijkste voorstanders van een positiever, enthousiaster beleid zijn Robin Cook, minister van buitenlandse zaken, Stephen Byers, minister van industrie en handel, en Peter Mandelson, minister voor Noord-Ierland. Van hen is Cook het meest uitgesproken. Hij heeft ronduit verklaard dat Britse deelname aan de euro in zijn optiek onvermijdelijk is.⁵ Ook Byers heeft er bij herhaling op aangedrongen dat ministers de voordelen van deelname duidelijker over het voetlicht moeten brengen.

Van dit pro-euro trio is Mandelson wellicht de belangrijkste. Als partijstrateeg en drijvende kracht achter het *New Labour project* behoort hij onmiskenbaar tot Blairs kring van vertrouwelingen. En het is Mandelson die Blair er steeds op wijst dat diens politieke nalatenschap zal afhangen van de bereidheid niet slechts de publieke opinie slaafs te volgen, maar te (her-)vormen door zijn nek uit te steken en duidelijk leiding te geven. Mocht Blair erin slagen Groot-Britannië de euro-zone in te loodsen, en meer in het algemeen de Britten te verzoenen met hun Europese lot, dan is Blairs plaats in de geschiedenisboeken gegarandeerd. Deze redenering en bijbehorende strategie maken indruk, zeker op een tamelijk ijdele politicus als Blair.

Ten slotte komt er ook druk vanuit het buitenland. Weliswaar is menig Europees politicus bevreesd voor beschuldigingen van inmenging in binnenlandse aangelegenheden en de averechtse werking die interventies kunnen hebben. Bijgevolg waakt men ervoor om al te zeer stelling te nemen. Tegelijkertijd is duidelijk dat, *grosso modo*, de Europese politieke klasse voorstander is van Britse deelname aan de euro. Onder de voorstanders horen ook die landen, zoals Nederland, die Britse deelname al dan niet terecht beschouwen als een welkome versterking van het economisch liberale kamp binnen de EMU. Los van de bekende argumenten over de nauwe financieel-economische banden tussen beide landen is er ook een gevoel van gelijkgestemdheid wat betreft economische filosofie. Tijdens een Brits-Nederlandse conferentie in 1999 trachtte een Nederlandse parlementariër hierop in te spelen: als de euro goed genoeg was voor Nederland, dan moest die zelfde munt ook goed genoeg zijn voor het Verenigd Koninkrijk.

Naast het uitspreken van steun voor Britse deelname maakt de rest van Europa wel steeds duidelijker dat men, net als in het verleden, ook weinig op heeft met het getreuzel van de Britten. In geen geval zal de euro-zone wachten met verdere macro-economische integratie tot-

dat het Verenigd Koninkrijk eindelijk een beslissing heeft genomen, ook al weet iedereen dat Londen hier fel tegen is. Terwijl men om politieke en economische redenen voorstander blijft van Britse toetreding, lijkt het er soms ook op of de Britten minder het voordeel van de twijfel krijgen.

Joschka Fischer, de Duitse minister van buitenlandse zaken, heeft beide elementen onlangs benadrukt. Groot-Britannië zou zeer welkom zijn in Euroland, verklaarde hij. En wetende dat Blair hunkert naar een leidende rol voegde Fischer hieraan toe dat 'with its size, traditions, its economic and political strengths, Britain would be welcomed by Germany as an essential part of the European leadership'.⁶ Maar Londen moest niet denken dat buitenstaanders meer economische coördinatie en integratie in de euro-zone kunnen vertragen of zelfs blokkeren. 'We cannot wait around until the last country has decided if it wants to go further along the road to integration. Those who do not want to do this, or cannot, should not have the right to block it.'

Met het verstrijken van de tijd worden de kosten van Blairs politiek van twijfelende afzijdigheid steeds duidelijker. Het valt steeds moeilijker vol te houden dat het openhouden van alle opties, hoe aantrekkelijk ook, niets kost. Europees Commissaris voor externe betrekkingen, Chris Patten, heeft deze dynamiek erkend. In een interview met de *Financial Times* zei hij dat Groot-Britannië economisch schade zou leiden indien het niet binnen afzienbare tijd zou toetreden tot de euro.⁷ 'I don't believe we will be as well off as we otherwise would be if Britain stays out. It is going to have an impact on issues like investment.' Er was ook een politieke prijs, zo waarschuwde Patten: 'It is also the case that we shall not be so influential. Today we are listened to in the European Union. But would we be listened to in three or four years if not in the euro? I don't think we would.'

Tegendruk vanuit publieke opinie en pers

Als dergelijke politieke krachten zich manifesteren en de belangen zo groot zijn, wat weerhoudt Blair er dan van een positiever standpunt in te nemen? De belangrijkste factor is, het behoeft nauwelijks betoog, de publieke opinie. De euro is nog steeds buitengewoon impopulair in Groot-Britannië. Sterker nog, opiniepeilingen geven aan dat het percentage Britten dat tegenstander is van Britse deelname, sinds 1996 alleen maar is toegenomen. Iets meer dan 70% zou thans tegen toetreding stemmen in een referendum (29% voor).⁸ Over die zelfde periode is het percentage dat 'strongly opposed' is tegen de euro toegenomen van 23% in november 1996 tot 33% in juni 2000 (het percentage 'strongly in favour' is constant gebleven op 13%).

De heersende opvatting onder de bevolking is nog steeds dat de euro een dodelijke aanslag is op het onaf-

hankelijk voortbestaan van het trotse eilandvolk. Waarom zou Groot-Britannië meedoen aan een economisch experiment dat zo duidelijk heeft gefaald (zie de dalende koers van de euro ten opzichte van pond, dollar en yen)? Geloof in de eigen superioriteit, een afkeer van corporatistische economische praktijken op het Continent en een minachting voor de inmenging van Brussel zijn de belangrijkste elementen in de eurosceptische catechismus. Deze gevoelens worden dagelijks weerspiegeld en versterkt in een niet aflatende stroom van berichten en analyses in kranten als de *Daily Mail*, *The Times*, *The Daily Telegraph* en *The Sun*.

In tegenstelling tot hun collega's in de omringende Europese landen zijn de meeste Britse politici ronduit geobsedeerd en vooral bang voor de media. De Britse pers is machtig, en weet dat zelf ook, omdat zij in staat is de manier te bepalen waarop onderwerpen, zoals de euro, worden bediscussieerd, alsmede de terminologie en symbolen die in het debat gebruikt worden. Ter illustratie: toen het ontwerp van de nieuwe eurobiljetten werd gepubliceerd, kopte de *Daily Mail* (oplage 4,5 miljoen): 'Must 1100 years of our history end like this?' De eurosceptische pers spreekt dan ook stelselmatig niet over het inruilen, maar over het 'opgeven' van het pond of liever zelfs, het 'overgeven' (*surrender*), hetgeen de duidelijke connotatie heeft van verlies en onderwerping.

Hier komt bij dat *New Labour* een bijna pathologische angst heeft voor impopulariteit. Net als zijn politieke boezemvriend Clinton ziet Blair politiek vaak als een continu plebisciet. Daarom zweert hij bij de adviezen van zijn favoriete *pollster*, Philip Gould, die zijn vinger aan de Britse pols houdt door middel van opiniepeilingen en, vooral, *focus groups*. Waar Mandelson en anderen zeggen dat Blair populair is omdat hij een sterk leider is met een strategische visie, benadrukt Gould c.s. juist het tegenovergestelde: Blairs kracht is geen oorzaak, maar een gevolg van zijn populariteit.⁹ Indien de regering geen contact (meer) heeft met de instincten en belangen van de Britse middenklasse, is het gedaan met de kansen van Labour om de komende verkiezingen te winnen. Eenmaal verbroken, kan het spreekwoordelijk contract met *middle England*, d.w.z. het electorale slagveld waarop verkiezingen in Groot-Britannië worden gewonnen of verloren, niet meer hersteld worden.

Labour heeft nog nooit twee volledige, opeenvolgende termijnen geregeerd. De politieke wildernis van de jaren '80 en begin jaren '90, met het trauma van vier achtereenvolgende verkiezingsnederlagen, heeft zich diep in de psyche van *New Labour* gegroefd: dat nooit weer. Blair is vastbesloten Labour om te vormen tot de natuurlijke regeringspartij van Groot-Britannië. Alles, inclusief de euro, is ondergeschikt aan dit doel.

Blairs plan

In oktober 1997 hebben Blair en Brown een strategie ontworpen om het probleem van de euro te neutraliseren. Destijds verklaarde de regering dat er geen 'constitutionele' obstakels waren voor deelname aan de euro. Om moeilijk te winnen debatten over de EMU als politiek project te ontlopen, werd ervoor gekozen de euro te kwalificeren als puur economische kwestie. Het standaard antwoord, dat als een mantra herhaald wordt, is: 'in principle we want Britain to join a successful single currency. In practice, the economic conditions have to be right.'

Om te benadrukken dat het vooral gaat om een Britse beslissing, gebaseerd op een beoordeling van Britse nationale belangen, alsmede om aantijgingen te ontzenuwen als zou Labour 'zomaar' het pond weggeven, kwam Brown met zijn vijf economische *tests*.¹⁰ Bij herhaling heeft hij sindsdien benadrukt geen *running commentary* te willen geven over de vraag of Groot-Britannië, aan de hand van de vijf criteria, inmiddels dichterbij euro-deelname is gekomen of niet. Het enige wat de regering heeft toegezegd is dat zij na de verkiezingen – die naar verwachting voorjaar 2001 gehouden zullen worden – zal beoordelen of toetreding tot de EMU wenselijk is.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat aan dit beleid getornd zal worden. Labour, en vooral Brown, zullen alles doen om van de verkiezingen geen pseudo-referendum over de euro te maken. Hoe minder de euro genoemd wordt, des te meer aandacht er is voor Browns succesvol economisch beleid, zo wordt er gedacht op *HM Treasury*. Daarom is Brown fel tegenstander van Cook, Byers en Mandelson, die wél over de euro willen praten en bovendien betwijfelen of de lijn van Brown wel houdbaar is in het vuur van een verkiezingscampagne. Blair zelf lijkt de ene week mee te drijven op de golven van de *euroseptics*, en de andere week steun te geven aan de *europhiles*.

Desgevraagd wordt er in kringen rond Blair op gewezen, en soms met nauwelijks verholen irritatie, dat hij wel degelijk een doordachte visie heeft over de verbintenis van Groot-Britannië met de Europese zaak, en dat de toetreding tot de euro behoort tot de categorie 'strategische doelen'. Het plan waarmee *Downing Street* werkt, is dat de *Iron Chancellor* Brown, pakweg zes maanden na de verkiezingen, zal aankondigen dat hij nu, op basis van een uiterst zorgvuldig beoordelingsproces van de vijf *tests*, eindelijk Britse deelname aan de euro kan aanbevelen. Het feit dat Brown thans geldt als weinig geporteerd voor de euro en ook nog te boek staat als onbuigzaam en behoedzaam, kan straks alleen maar een voordeel zijn. Het krediet en de geloofwaardigheid die hij heeft opgebouwd, zullen goed van pas komen om de sceptici over de streep te halen. Kortom, in deze visie moet Browns onderkoelde houding, en meer in het algemeen de vermaarde verdeeldheid in het kabinet, gezien worden als ten minste overdreven en wellicht als opzettelijk.

Weliswaar erkennen de *euromaniacs* in *Downing Street* dat op dit moment de overgrote meerderheid van de Britse bevolking tegenstander is van de euro. Maar er wordt ook op gewezen dat desondanks twee derde van de bevolking meent dat Britse toetreding 'onvermijdelijk' is. Inderdaad geven opiniepeilingen aan dat een grote meerderheid van de bevolking verwacht dat Groot-Britannië op termijn lid zal worden van de EMU. Hoe dit te rijmen valt met de constant grote meerderheden die zich tegenstander verklaren van deelname, is niet direct duidelijk. Misschien verwacht men dat de weerstand tegen de euro geleidelijk zal afnemen of dat, ondanks alle verzet onder de bevolking, het land (door misleiding?) toch de euro zal moeten aanvaarden.

Hoe het ook zij, men heeft de hoop gevestigd op het tot stand komen van een overweldigende coalitie als uiteindelijk de euro-campagne los zal barsten, bestaande uit: de regering, de *Liberal Democrats*, de pro-Europese vleugel van de Conservatieven (waaronder oud-premier Ted Heath en voormalig minister van financiën, de populaire Kenneth Clarke), het grootste deel van de vakbeweging en werkgevers, plus drie kranten: *The Financial Times*, *The Independent* en *The Guardian*. Juist omdat de euro nu al helemaal dood bediscussieerd is, zullen de kiezers zich laten leiden door hun inschatting wie zij meer vertrouwen. Uiteindelijk zal dat het pro-eurokamp zijn, zo denkt (en hoopt) men.

Ook wordt sterk de nadruk gelegd op flankerend beleid dat de EU in haar algemeenheid populairder moet maken in Groot-Britannië. Indien Britse initiatieven of speerpunten aantoonbaar aan gewicht winnen, dan wordt de bredere oppositie tegen een dieper Brits *commitment* aan Europa wellicht minder sterk. Vandaar dat de regering van Blair graag mag benadrukken hoezeer Groot-Britannië de leiding neemt in Europa: op het gebied van de Europese defensiesamenwerking, de economische innovatie, de hervorming van de Commissie, enz. Vandaar ook de nerveuze en afwijzende reactie in London op de recente speeches van Fischer en president Chirac en hun ideeën omtrent de vorming van een *avant-garde* in de EU.¹¹

Problemen met Blairs strategie

Het minste wat van deze strategie gezegd kan worden, is dat zij blijk geeft van een optimistische beoordeling van de mate waarin de publieke opinie in korte tijd omgeboogen kan worden. De trend is de laatste jaren alleen maar de andere kant opgegaan en de regering heeft nagelaten daar weerstand aan te bieden. Derhalve is een positieve uitkomst van een eventueel referendum lang niet zeker.

Ook wordt voetstoots aangenomen dat, althans voor de komende jaren, de plannen om tot intensievere economische samenwerking te komen binnen de Euro Group, tot weinig of niets zullen leiden.¹² Ook dit kan

een inschattingsfout zijn. Er wordt in diverse landen serieus gewerkt aan plannen voor sterkere samenwerking op het gebied van de begrotingspolitiek. Ook over de vraag hoe de externe vertegenwoordiging van de euro-zone kan worden verbeterd, wordt hard nagedacht.¹³ De EMU is in zekere zin een *moving target*. Op het moment dat Groot-Britannië moet beslissen of het zal toetreden, is de rest misschien weer verder en heeft men nieuwe regels en instituties gevormd waar de Britten waarschijnlijk weinig enthousiast over zullen zijn.

Ten derde is er potentieel een risico wat betreft de *timing*. Het benodigde referendum kan niet te snel volgen op de verkiezingen, onder meer om de beschuldiging van kiezersbedrog te vermijden. De termijn die het meest waarschijnlijk wordt geacht, is zes tot negen maanden. Dan zal er een campagne volgen van op zijn minst drie maanden, waarna, uitgaande van een positief resultaat, snel de benodigde wetgeving door het parlement moet worden geslept.

Lidmaatschap van de EMU vereist formeel gezien eerst twee jaar deelname aan het wisselkoersmechanisme, het ERM. Het is thans niet zeker of de huidige EMU-landen, voornamelijk om politieke redenen, hard aan deze voorwaarde zullen vasthouden. Maar indien dit wel het geval is, dan kan formele Britse toetreding niet voor 2004/2005 plaatshebben. En dat is waarschijnlijk alweer het jaar voor de volgende parlementsverkiezingen. Mocht tegen die tijd de kans aanwezig of zelfs groot zijn dat de Conservatieven die verkiezingen kunnen winnen, met als belangrijkste programmapunt de invoering van de euro weer ongedaan te maken, dan zouden financiële markten weleens het hele project kunnen (proberen te) laten ontsporen.

Slotopmerking

Blair heeft onmiskenbaar een dilemma. Hij moet voorzichtig laveren tussen de Scylla van de economische en politieke schade die voortvloeien uit het niet-deelnemen aan de euro, en de Charybdis van het verliezen van de electorale steun van de Britse middenklasse.

Blair heeft er zelf overigens, in een later uitgelekt memorandum, op gewezen dat 'on the euro we need to be firmer, more certain, clearer. The truth is the politics is overwhelmingly in favour: but the economics has to be right; and at present it is not. It would be far better to be open and up front about this.'¹⁴ Dit memo schreef hij in december 1999. Sindsdien heeft Blair zijn eigen advies niet opgevolgd.

Tot de komende verkiezingen zal Blair zijn uiterst behoedzame europolitiek voortzetten, met alle gevolgen van dien voor de kansen van een euro-referendum in 2001/2002. Maar vlak daarna zal er gekozen moeten worden. Uiteindelijk zal wat het zwaarste is ook het zwaarste moeten wegen, en dat wijst op uiteindelijke

Britse toetreding tot de euro. Om dat te bewerkstelligen, zal Blair de publieke opinie moeten overtuigen door decennia van eurosceptische retoriek teniet te doen. Op dat moment zal de soms ongrijpbare Blair zijn ware karakter moeten tonen. ■

Noten

- 1 Ten behoeve van de leesbaarheid zullen in dit artikel de termen Groot-Britannië en het Verenigd Koninkrijk (VK) als synoniemen gebruikt worden, ook al is dat in feite niet correct.
- 2 Voor meer over de aard van dilemma's en strategieën die regeringen ontwikkelen om met dilemma's om te gaan, zie Ph.P. Everts (red.), *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, Leiden: DSWO Press, 1996.
- 3 'Price of independence', in: *Financial Times*, 17 juni 2000.
- 4 'A risky way to play it safe', in: *Financial Times*, 25 mei 2000.
- 5 'Cook says membership of the euro "inevitable"', in: *The Independent*, 7 juli 2000.
- 6 'Fischer warns Blair on euro', interview in *The Times*, 31 juli 2000.
- 7 'Patten warns on price of euro delay', interview in *Financial Times*, 31 juli 2000.
- 8 MORI-poll voor *The Times*, 30 juni 2000.
- 9 Een aantal memo's van Gould, en Blairs reactie daarop, is in de maanden juni en juli 2000 gelekt naar de pers. Zij geven een fascinerend inzicht in hoezeer trends in de publieke opinie gevolgd worden in Downing Street, en de gevolgen die dergelijke polls hebben voor de beleidsvorming. Bovenal wijzen deze memo's erop dat Blair doodsbang is om uit de pas te lopen met 'gut British instincts'. Zie bijvoorbeeld *The Times* van 25 juli en 27 juli 2000.
- 10 De vijf tests van Brown zijn: 1 is er sprake van 'sustainable convergence' tussen de Britse economie en de euro-zone?; 2 is de Britse economie voldoende flexibel om de overgang aan te kunnen?; 3 wat het effect zijn voor het investeringsniveau in Groot-Britannië?; 4 wat zijn de gevolgen voor de financiële dienstensector?; en 5 is deelname goed voor de werkgelegenheid? Wim Duisenberg, president van de ECB, heeft er terecht op gewezen dat, los van de tests van Brown, de euro-zone zelf onverminderd vasthoudt aan de bepalingen en criteria van het Verdrag van Maastricht, o.a. waar het de noodzaak van wisselkoersstabiliteit betreft (d.w.z. een twee-jarig lidmaatschap van het Exchange Rate Mechanism, de ERM, voorafgaand aan toetreding).
- 11 Voor meer over de Britse houding ten aanzien van het debat over 'enhanced co-operation', zie S.B. Everts, 'The New Political Flexibility', in: *The Wall Street Journal Europe*, 30 juni 2000.
- 12 De Euro Group, voorheen euro 11, is de naam voor de informele bijeenkomsten van de twaalf ministers van financiën van de EMU-landen. Vooral Frankrijk, België en Italië, maar sinds kort ook Duitsland, zijn voorstander van het geleidelijk opbouwen van de Euro Group.
- 13 Voor voorstellen ter hervorming van de bestaande, en weinig effectieve, arrangementen inzake de externe vertegenwoordiging van Euro-land in bijvoorbeeld de G-7 en het IMF, zie S.B. Everts, *The impact of the euro on transatlantic relations*, Londen: Centre for European Reform, januari 2000.
- 14 'Blair leak: political case for euro overwhelming', in: *The Times*, 27 juli 2000.

Over de auteur

DRS S.B. EVERTS is Research Fellow bij het Centre for European Reform, een think tank in Londen.

Clingendael A-4 publikatie

De Europese Kleren van de Duitse Keizer De toekomst van de Bundeswehr

door Bert Kreemers

Om een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid tot stand te brengen, ontkomen de meeste Europese landen niet aan een grondige modernisering van hun strijdkrachten. Dat geldt vooral voor de *Bundeswehr*, de krijgsmacht van de grootste lidstaat van de Europese Unie.

Slaat Duitsland de weg in naar een snel inzetbare, sterk verkleinde krijgsmacht of houdt de rood-groene regeringscoalitie in Berlijn vast aan oude modellen en oriëntaties? Wordt Duitsland het Waterloo van het Europese veiligheids- en defensiebeleid? En welke gevolgen hebben de Duitse veranderingen voor Nederland? Wat betekent de nieuwe Duitse aanpak voor het Duits-Nederlandse legerkorps? In deze nieuwe Clingendael-publikatie wordt een oordeel gegeven over de toekomst van de *Bundeswehr*.

Deze Clingendael A-4-publikatie is vanaf juli beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Na overmaking van f 10,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Bundeswehr wordt de publikatie toegezonden. Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746340/3746360.

Het geval-Oostenrijk

A. CHRISTIANI

Enkele gedachten van een 'ondiplomatieke diplomaat'

NOOIT EERDER IN DE NAOORLOGSE GESCHIEDENIS van Oostenrijk heeft het resultaat van algemene verkiezingen zo diepgaande en blijvende gevolgen voor mijn land gehad als de verkiezingen voor de *Nationalrat* van 3 oktober 1999. Al weken te voren duiden de voortekenen op een dramatisch en nooit vertoond resultaat. Langzamerhand werd duidelijk dat een van de politieke plechtankers, de christelijk-sociale volkspartij, voor de eerste keer in de geschiedenis van de republiek Oostenrijk door de rechts-populistische liberale partij van Jörg Haider zou kunnen worden overvleugeld. De leider van de Volkspartij, de toenmalige minister van buitenlandse zaken Wolfgang Schüssel, had zich vastgelegd, indien dit scenario werkelijkheid zou worden, op een rol in de oppositie voor zijn partij. Deze door velen als tactisch meesterlijke zet beschouwde verklaring, die uiteindelijk herzien werd, vormde het centrale element van alle verdere gebeurtenissen in Oostenrijk. Schüssel zag dat zijn waarschijnlijk nooit meer terugkomende kans was gekomen om de samenwerking met de sociaal-democratie op te zeggen, premier te worden en het verkalkte politieke systeem in Oostenrijk fundamenteel te hervormen. Nog los daarvan dat zijn persoonlijke verhouding met de sociaal-democratische bondskanselier Klima duurzaam was verstoord. Vier maanden later zou deze ontwikkeling door de maatregelen van de veertien partnerlanden van de Europese Unie een voor Oostenrijk traumatische climax bereiken.

Er is over de situatie in Oostenrijk en de politieke reactie van de andere EU-landen al zoveel wat verstandig en juist is, maar evenveel wat onzinnig en ongeïnfomeerd is geschreven en gezegd, dat het voor mij een lastige taak is een enigszins interessante nieuwe bijdrage te leveren. Een dergelijke bijdrage zal zich daarom minder met de ruim voldoende bekende feiten dan met enkele heel persoonlijke overwegingen van de voormalige ambassadeur van Oostenrijk in Nederland bezighouden.

Ik ben mij er daarbij van bewust dat een al te subjec-

Komt er weer een tijd waarin Oostenrijks ambassadeurs in de overige EU-lidstaten niet meer het gevoel behoeven te hebben een land van de 'tweede categorie' te vertegenwoordigen?

tieve voorstelling van zaken niet overeenkomt met het beeld dat het publiek van de rol van een ambassadeur heeft. Maar ik stond tenslotte vijf maanden aan het voorste front van het gebeuren en had in die tijd een geprofileerde positie zoals waarschijnlijk nooit eerder een vertegenwoordiger van mijn land hier had gehad. De kranterkop ter gelegenheid van mijn afscheid die ik mij nog lang zal herinneren, was die in het *Algemeen Dagblad* van 8 juni 2000: 'Ondiplomatieke diplomaat neemt afscheid.'

Hoewel deze aanduiding vriendelijk genoeg door deze veelgelezen krant als compliment was bedoeld, werpt zij fundamentele vragen op wat betreft de rolopvatting van de officiële vertegenwoordiger van een land anno 2000. Moet het werkelijk de taak van een diplomaat zijn, in tijden van crisis – en dat het hier zonder meer om de grootste buitenlands-politieke crisis van Oostenrijk sinds het Staatsverdrag van 1955 gaat, staat wel vast – vastberaden volgens het principe 'right or wrong, my country' te handelen en te redeneren, of moet er liever een gedifferentieerde, open, zelfkritische en op *fairness* gerichte presentatie plaatsvinden? Ik koos voor de tweede weg en had daarmee groot succes in het Nederlandse openbare leven. Een vraag van een verbaasde Nederlandse journalist: 'Ik begrijp U niet, meneer de ambassadeur. U bent zo tegen Haider, die toch deel uitmaakt van de regering die U moet vertegenwoordigen – hoe lang wilt U eigenlijk nog ambassadeur zijn?', bood mij de gelegenheid voor een fundamentele opheldering over mijn opvatting van mijn ambt.

De Oostenrijkse diplomaten vertegenwoordigen in

het buitenland uitsluitend de 'Republiek Oostenrijk' en niet formeel de regering, en al helemaal niet een politieke partij. Wanneer de handelingen van de regering – aan haar politieke prioriteiten zijn de diplomaten natuurlijk gebonden – met de belangen van het land als zodanig overeenkomen, des te beter. Geen resultaat, althans niet meetbaar, boekte ik evenwel bij degenen op wie het uiteindelijk aankwam: de Nederlandse regering, ofwel de minister-president, de minister van buitenlandse zaken en diens staatssecretaris.

Ik heb steeds benadrukt dat er eigenlijk maar twee criteria voor mij van belang zijn en die ik tot richtlijn van mijn *public relations*-werk in Nederland heb gemaakt. In de eerste plaats een Oostenrijkse bondsregering die binnenslands over voldoende stabiliteit en democratische legitimering beschikt om de fundamentele problemen van ons land op financieel en sociaal terrein te kunnen oplossen en Oostenrijk in het algemeen een flinke stoot in de richting van modernisering kan geven; en die, in de tweede plaats, over acceptatie en aanzien in het buitenland beschikt. Wat beduidt nu 'acceptatie', wat betekent 'aanzien', wat is het 'buitenland' voor een lidstaat van de Europese Unie en hoe belangrijk of zelfs van levensbelang is dit alles voor een land als Oostenrijk?

Er kan geen twijfel over bestaan dat de eerste conditie vervuld is, en zelfs de scherpste critici van de huidige regeringsformatie in Oostenrijk kunnen de Oostenrijkse bondsregering haar wil tot hervorming noch haar doorzettingsvermogen betwisten. Deze regeringsconstellatie is thans waarschijnlijk als enige in staat de vele impopulaire en radicale maar noodzakelijke hervormings- en bezuinigingsmaatregelen te realiseren. De trieste werkelijkheid is dat Oostenrijk in de laatste jaren ondanks een goede economische en conjuncturele situatie boven zijn stand heeft geleefd. De voortzetting van een door sociaal-democraten geleide regering in Oostenrijk zou de zich ophopende problemen alleen maar in stand hebben gehouden en het denken in termen van gevestigde rechten van vele Oostenrijkers slechts hebben gestimuleerd. Een van de grootste verworvenheden van het Oostenrijks lidmaatschap van de Europese Unie is dat men gedwongen wordt op velerlei terrein anders te gaan denken. Een substantieel deel van de Oostenrijkse bevolking heeft dit op 3 oktober 1999 goed in de gaten gehad en de bestaande regeringsformatie duidelijk afgewezen. Voor de goede orde: deze afwijzing betekende geenszins automatisch instemming met Haider en zijn ideologische oriëntatie, hoewel deze zijn oppositiorol ook met soms niet geringe aantrekkingskracht heeft uitgebuit. In ieder geval vormt de grondige analyse van de verkiezingsuitslag van 3 oktober 1999 een van de fundamentele voorwaarden om de politieke situatie in Oostenrijk correct te beoordelen. Een deel van het buitenland heeft dit nog steeds niet begrepen.

Het aanzien in het buitenland was voor een land als Oostenrijk altijd al van belang – daar heeft de toetreding tot de EU ook niets aan veranderd. Dit brengt me rechtstreeks op de huidige stand van zaken met betrekking tot de *causa prima* van de Oostenrijkse binnenlandse, Europese en buitenlandse politiek.

Dat de 'sancties' tegen Oostenrijk – ik weet nog altijd niet waarom premier Kok zich in de Tweede Kamer zo allergisch toont tegen deze aanduiding – Europa, het Europees ideaal, de verbondenheid van de lidstaten en de uitbreiding als zodanig schade hebben berokkend, staat voor mij als een paal boven water. De veelvuldig aangeropen waardengemeenschap is ongetwijfeld een van de grootste verworvenheden van deze statenbond, maar zij dient niet – zoals helaas gebeurd is – uit hypocrisie, vanwege partijpolitiek, op basis van binnenlands-politieke overwegingen, geborneerd prestigedenken en dergelijke misbruikt te worden. Wanneer de interne samenhang van de Europese Unie niet sterk genoeg is om te waarborgen dat degenen die politiek verantwoordelijk zijn op intelligente, vooruitziende, politiek verstandige, en uiteraard ook doelmatige wijze op verschijnselen en tendensen van het extremisme reageren, dan zal geen enkele vastlegging in verdragen en zal geen enkele institutionele hervorming op dit punt effectief zijn. Politiek wordt – men vergeve mij deze gemeenplaats – nog altijd door mensen gemaakt, als het staatslieden zijn, des te beter, als het 'politici' zijn die gewoon niet willen of kunnen toegeven dat ze elementaire fouten hebben begaan, des te slechter.

Ik zou dit alles niet zeggen als ik niet overtuigd zou zijn van de betrokkenheid van mijn landgenoten bij de problematiek van de mensenrechten en – ondanks alle gerechtvaardigde kritiek op uitlatingen van Haider – ook van de zich op Europese waarden vastgelegde hebbende koers van de huidige Oostenrijkse regering. Welnu, de wijzen [de commissie die namens de 14 overige lidstaten de noodzaak van voortzetting van de maatregelen tegen Oostenrijk onderzoekt; eindred.] zullen dit ongetwijfeld vaststellen, het tweede deel van hun opdracht, namelijk te onderzoeken of de 'aard van de FPÖ' is veranderd, beschouw ik simpelweg als onzinnig. Niet omdat dit wellicht een sociologisch en politiek oninteressante academische exercitie zou zijn, maar omdat zij iedere politieke relevantie ontbeert.

Het voornemen van de Oostenrijkse regering om een referendum te houden beschouw ik als slecht, contraproductief en in elk opzicht schadelijk. Niet alleen lijkt mij een zinnige interpretatie van welke uitslag dan ook onmogelijk, het voornemen wordt nodeloos als Oostenrijkse chantage in het buitenland gezien en zou – wat ik nog veel meer zou betreuren – door Haider als podium voor anti-Europese propaganda misbruikt worden. Ik kan alleen maar hopen dat de Europese politici – hoeveel 'staatslieden' hebben we eigenlijk nog? – de

Oostenrijkse bondskanselier in de nabije toekomst de politieke mogelijkheid aanreiken daarvan afstand te nemen. De allerhoogste Europees-politieke prioriteit lijkt me thans niet Oostenrijk wijs te maken dat zijn 'rechten' als EU-lidstaat hoe dan ook ongeschonden zouden zijn. Dat klopt in een strikte interpretatie van de EU-verdragen. De koers van de Unie wordt echter – en dit weet tegenwoordig iedere zelfs maar half-geïnteresseerde waarnemer – bij alle politiek belangrijke en op de toekomst georiënteerde kwesties door een complex, hecht, vaak aan de openbaarheid onttrokken netwerk van bilaterale contacten beïnvloed. Zou Oostenrijk de volledige en onbelemmerde betrokkenheid bij dit web van relaties ook in de toekomst worden ontzegd en niet in de gelegenheid worden gesteld zijn vitale belangen, in de eerste plaats ook in verband met de uitbreiding van de Unie, te bepleiten, dan zou niemand Oostenrijk een gebrek aan goed gedrag mogen verwijten.

De problemen waarmee de Europese Unie thans wordt geconfronteerd zijn zo belangrijk, dat ze niet door het onopgeloste probleem-Oostenrijk overschaduwd mogen worden. Het moet in het belang van Oostenrijk, in het belang van de gevoelige binnenlandse politieke situatie in sommige lidstaten en bovenal in het

belang van de Unie zelf zijn, zo spoedig mogelijk tot de normaliteit terug te keren wat betreft de behandeling van een van de meest constructieve lidstaten.

Ik hoop daarom dat de tijd spoedig zal komen waarin Oostenrijks ambassadeurs in veertien landen niet zozeer weer door ministers ontvangen worden – dat beschouw ik niet als doorslaggevend – maar niet meer voortdurend het gevoel hoeven te hebben een land van de 'tweede categorie' te vertegenwoordigen. Natuurlijk zal er gras groeien over de hele affaire – bitterheid in de verhouding tot sommige partnerlanden zal echter lange tijd blijven bestaan, wat voor het zo noodzakelijk vertrouwen en de nauwe samenwerking niet bepaald bevorderlijk is. Europa wordt echter met heel andere problemen geconfronteerd – de gemeenschappelijke bestrijding van de donkere schaduwen van het verleden is in dit verband niet het kleinste vraagstuk. ■

Over de auteur

DR. A. CHRISTIANI was tot de zomer *Botschaffer* (ambassadeur) van de Republiek Oostenrijk in Den Haag. Thans is hij Oostenrijks ambassadeur in Londen. Deze bijdrage is speciaal voor de *Internationale Spectator* geschreven (vertaling uit het Duits door Gerard J. Telkamp).

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide 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 European Public Procurement Rules and Policy (seminar)
Plaats European Institute of Public Administration (EIPA)
Organisator EIPA
Kosten 550 euro
Datum 18 en 19 september
Aanmelding EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)

Activiteit Duits-Nederlandse Conferentie
Plaats Berlijn
Organisator Atlantische Commissie i.s.m. Stiftung Wissenschaft und Politik
Kosten onbekend
Datum 28-30 september
Aanmelding Atlantische Commissie (tel. 070-3639495)

Activiteit The Constitutional Impact of Enlargement at EU and National Level (millennium conferentie)
Plaats Steigenberger Kurhaus Hotel, Den Haag
Organisator T.M.C. Asser Instituut
Kosten f 770,- (studentenf 330,-)
Datum 20-23 september
Aanmelding T.M.C. Asser Instituut, Mw. S. van der Meulen (tel. 070-3420310; fax 070-3420359)

Activiteit Rusland (bijeenkomst van academici, journalisten, diplomaten en vertegenwoordigers van de ministeries van BZ en defensie)
Plaats Pesentrum Nieuwspoor, Den Haag
Organisator Atlantische Commissie i.s.m. Duitsland Instituut
Kosten gratis
Datum 3 oktober
Aanmelding Atlantische Commissie (tel. 070-3639495)

Activiteit Mediamarkt Zuidelijk Afrika
Plaats De Balie, Amsterdam
Organisator Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika (NIZA)
Kosten gratis
Datum 22 september
Aanmelding NIZA, Bob van der Winden (tel. 020-5206210)

De NAVO na Kosovo

JAN HOEKEMA

GEEN BETER MOMENT VOOR EEN BOEK over de toekomst van de NAVO na de dramatische veranderingen in de veiligheidssituatie van de jaren '90 dan de vijftigste verjaardag van de organisatie in april 1999. Dat zullen redactie en auteurs van deze bundel zonder twijfel hebben gedacht bij de conceptie van het boek. De Kosovo-crisis gooide echter roet in het eten; de titel van het boek en, belangrijker nog, de inhoud ondergingen aanzienlijke aanpassingen. Zoals in het voorwoord van de redactie vermeld, moesten de bijdragen meermalen worden bijgesteld en de *deadlines* worden verschoven door de 'seemingly never-ending eruption of conflicts in the Balkans'.

De verwerking van Kosovo hebben de diverse auteurs op uiteenlopende manieren aangepakt. Van Staden besteedt er in zijn slotbeschouwing over de transatlantische relatie maar zeer terloops aandacht aan, De Wijk kan zijn stokpaardjes over de niet gewonnen oorlog, de spanning tussen oorlog en democratie en de noodzaak voor een 'lead nation', die hij in zijn eigen boek over de Pyrrhus-overwinning van de NAVO uitwerkt, heel mooi kwijt en Leurdijk etaleert via Kosovo zijn verfijnde thesen over de legitimering van NAVO-acties door de VN c.q. het gebrek daaraan. Terzijde: ook hieruit blijkt de pluriformiteit van Clingendael, en dat is alleen maar een groot goed.

Leurdijk zet terecht een groot vraagteken bij de rol van de NAVO als onderaannemer van de VN, door bij-

voorbeeld te functioneren als een regionale veiligheidsorganisatie krachtens Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. Kosovo verschoof immers niet alleen de politieke maar ook de juridische grenzen van NAVO-interventie. Vanaf de herfst van 1998 – toen was het eigenlijk *D-day*, met de uitvaardiging van de NAVO Activation Order – bewoog de NAVO zich internationaal-rechtelijk op glad ijs. 'We realize we are pushing the envelope and making up history as we go along,' aldus citeert Leurdijk de Amerikaanse onderhandelaar Holbrooke. Interessant is het terugrijpen door de auteur op een toespraak van toen nog presidentskandidaat Clinton op 4 januari 1992 waarin deze over de relatie van de Verenigde Staten met de VN zegt: "Together where we can; on our own where we must."

In die zin is de continuïteit van het Amerikaanse beleid het afgelopen decennium groot geweest, en is het de vraag waar dat onder Bush of Gore heen zal gaan; vragen waar dit boek uiteraard nog geen antwoord op kan geven. Spijtiger is wel dat géén van de auteurs heldere ideeën heeft over deze legitimeringskwestie; moet de NAVO altijd op basis van een VN- (of een OVSE-) mandaat opereren, of niet?

Zaagman constateert in zijn bijdrage over de relatie OVSE-NAVO ('a

Rob de Wijk, Bram Boxhoorn & Niklaas Hoekstra (red.): NATO after Kosovo.
Tilburg: Tilburg University Press, 2000 (KMA/Atlantische Commissie/Instituut Clingendael); 154 blz.; f 60,-; ISBN: 90-361-9770-84

limited partnership") heel nuchter dat de OVSE, anders dan de hooggestemde verwachtingen van destijds, geen leidende rol heeft kunnen spelen in crisissituaties, en dat er eerder sprake is van een complementaire dan van een ondergeschikte relatie van de NAVO tot de OVSE. Boeiend, maar niet uitgewerkt, is Zaagmans punt over de risico's van duplicatie van niet-militaire activiteiten van de NAVO met die van de OVSE, met risico's van uitholling van de functies van de OVSE, iets dat, in Zaagmans woorden, zelfs de meest 'ardent NATO aficionados' niet zullen willen, met het argument dat Rusland dan wel zeer buiten spel staat. De Kosovo-ervaringen na de akkoorden van juni 1999 kunnen hiervoor interessant materiaal leveren betreffende de *interplay* van NAVO, VN, EU en OVSE, maar dat is wellicht iets voor een latere bundel. *Mission creep* als bedreiging voor de NAVO is dus een thema dat helaas in de bundel ontbreekt.

Dat geldt niet voor de zoëven genoemde Russische factor. Mevrouw *Arbotova* van het Instituut voor wereld-economie en internationale relaties (MEMO) in Moskou hekelte op de

bekende wijze 'adventurous and self-assertive behaviour' van de NAVO in voormalig Joegoslavië en waarschuwt voor het versterken van de hand van de *hardliners* in Moskou door zo'n onverantwoordelijke politiek, die zelfs een 'current slide towards new Cold War' inhoudt. Sterke woorden, en Arbotova maakt het wel heel bont als ze stelt dat vanwege Kosovo het Westen geen argumenten meer heeft tegen de militaire bemoeienis van Moskou met Tsjetsjenië. Met alle begrip voor het ongemak van Moskou met Kosovo vraag ik mij sterk af hoe het zonder Kosovo gegaan was in Tsjetsjenië. Ik vrees niet heel veel anders dan nu.

Ik voel mij op dit punt meer thuis bij Van Staden, die op zijn bekende weloverwogen wijze poneert dat vooral binnenlandse ontwikkelingen de koers van Moskou bepalen. Terecht wijst hij op de noodzaak uiterste keuzen, zoals de harde lijn à la Versailles of onverdiende concessies aan Moskou à la het Weense Congres van 1815, te vermijden, en bepleit hij de voorzichtige politiek van toenadering, gebaseerd op de *Founding Act* van Parijs van 1997, voort te zetten. Het is jammer dat Van Staden de nieuwe president Poetin niet heeft kunnen betrekken in zijn beschouwing. Diens assertief, maar realistisch Russisch buitenlands beleid is een prachtig voorbeeld van Van Stadens redenering.

De *Wijk* worstelt weer als vanouds met Moskou. Enerzijds snapt hij het Russisch onbegrip voor concepties als humanitaire interventie (in zijn bijdrage aan de bundel gaat hij minder verder dan in zijn boek, waarin hij een dergelijke interventie in feite afkeurt) en ziet ook hij risico's voor een nieuwe Koude Oorlog en nieuwe scheidslijnen tussen Oost en West als Rusland niet meer wezenlijk wordt betrokken bij de Atlantische veiligheidspolitiek. Anderzijds had hij graag gezien dat de NAVO de Kosovo-oorlog had gewonnen, juist ter wille van de NAVO zelf ('NATO could not afford to lose the war, as it would undermine its credibility and hence its relevance'). De oplossing voor dit dilemma ligt in het door De Wijk al

bijna een decennium aangehangen model van de NAVO als (deel van) een collectieve Europese veiligheidsstructuur, waarin alle eerder door hem geschetste modellen van de NAVO opgaan (collectieve defensie, interne pacificatie, gemeenschappelijke waarden, organisatie voor veiligheid en militaire samenwerking). Hoe precies te geraken tot dit ideaalbeeld, waarin zowel Rusland 'engaged' is als NAVO's collectieve defensiefunctie wordt behartigd, is minder duidelijk.

Maar de bundel kijkt ook over de oceaan. De Amerikaanse bijdragen van *Yost* en van *Perry c.s.* zijn, zoals verwacht, *down to earth*. Beide zijn in feite een pleidooi voor een stap-voor-stap-ontwikkeling waarbij de NAVO zowel de oude functie van collectieve verdedigingsorganisatie als de nieuwe van collectieve veiligheidsorganisatie behartigt, een soort nieuwe *dual track*-strategie. Dus: verdediging tegen een vijand (massaal of beperkt) en voorbereiding op vredesoperaties met eventueel geweldsprojectie buiten het verdragsgebied.

Dat lijkt ook wel de belangrijkste rode draad van het boek, ook in de meer militair getinte bijdragen, stevig en duidelijk als altijd, van *Folmer* en *Hilderink*. Jammer alleen dat *Yost* – en dat geldt ook wel voor de anderen – nog weinig over de nieuwe Europese ambities, plannen en middelen op defensie- en veiligheidsterrein te berde brengt. Dat is mijns inziens het centrale thema voor de veiligheidsdiscussie in dit eerste decennium van de 21ste eeuw.

Van Staden, scepticus als hij is over vooral de politieke wil van Europa, wijst op het niet-synoniem zijn van ambities met succes, en de evenwichtskunst die van Europa wordt vereist: niet te veel willen, want dan denken de Verenigde Staten dat Europa van de NAVO af wil, maar ook niet te weinig, want dan laden de Europeanen de oude verdenking van *free riders* en *free loaders* op zich. *Folmer* en *Hilderink* signaleren met enige zorg de vele stappen die Europa zich qua middelen en planning (maar vooral qua middelen,

zie de Kosovo-cijfers) zal moeten permitteren om werkelijk zelfstandig te kunnen optreden, zeker gezien de vijf 'ilities' die *Hilderink* essentieel acht voor toekomstige operaties: *flexibility*, *availability*, *mobility*, *deployability* en *sustainability*. Een 'tall order', voor de NAVO zowel als voor Europa, maar het energiek werken aan gesignaleerde tekortkomingen via het Defence Capabilities Initiative – ook in Europees verband! – betekent wel brood op de plank voor een vitaal bondgenootschap. En daar ging het toch om rond die 50ste verjaardag. Zoals NAVO-secretaris-generaal *Wörner* ooit zei: de NAVO is óf 'out of area' óf 'out of business'.

Dat het met het geld en de *burden sharing* toch altijd wel weer losloopt, blijkt uit de bijdrage van *Perry c.s.* over de uitbreiding. Zij signaleren een tweeslag tussen kosten voor nieuwe leden en voor bestaande leden. Europeanen neigen ertoe alleen naar het eerste te kijken, Amerikanen ook naar het tweede. Die kosten zijn er, maar ze zijn met enige politieke wil c.q. moed op te brengen. En het is bijzonder aardig om van de Nederland-kenner *Charles Perry* (adjunct-directeur van een denktank in Washington) te horen dat het heel bijzonder was dat Nederland zo vroeg met de Defensie- en Prioriteitennota de bakens verzette en zo goed inspeelde op de nieuwe veiligheidssituatie. De lovende woorden van *Perry c.s.* relativiseren een beetje de typisch Nederlandse bezuinigingsdiscussie over bijvoorbeeld de f 375 miljoen bij de kabinetsformatie. Meer waar voor je geld, en goed inspelen op wat werkelijk nodig is, lijkt ook een belangrijke les uit deze bundel over de nieuwe NAVO. Lezenswaard in alle variëteit, en dan neem je enige overlap – in dit boek bijna onvermijdelijk – graag voor lief.

JAN HOEKEMA is lid van de Tweede Kamer voor D66.

Een dolend gidsland in de val

BERT KREEMERS

Waar en waarom raakte Nederland verstrikt in het Joegoslavische labyrint en kan een 'pocket-sized medium power' als Nederland invloed omzetten in succesvol internationaal optreden? Norbert Both, eerder samen met Jan Willem Honig auteur van het in 1996 verschenen *Srebrenica. Record of a warcrime*,¹ leidt de lezer met grote precisie door de vier jaar lange fuik die Nederland nodig had om uiteindelijk in Srebrenica over zijn eigen torenhoge ambities en smalle beleidsmarges te struikelen. *From Indifference to Entrapment* is nadrukkelijk niet het zoveelste boek over de val van Srebrenica, maar verklaart wel heel veel over de aanloop tot dat echech.

Deze aanloop verdeelt Both in vier parten. In de eerste drie delen ligt de nadruk op het reilen en zeilen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat vanaf het ontluiken van de Joegoslavische crisis een leidende rol had bij de voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse Joegoslavië-beleid ('Dutch policy with regard to the emerging Yugoslav crisis was the exclusive affair of the Foreign Ministry', blz. 78). In het vierde deel verschuift Boths aandacht naar het ministerie van Defensie, dat met de uitzending van Dutchbat naar Bosnië-Herzegovina een grote betrokkenheid bij het door BZ uitgestippelde beleid verlangde en kreeg. Noch bij BZ, noch bij Defensie was sprake van een homogene, consistente aanpak van de wijd uiteenlopende politieke, diplomatieke en militaire vraagstukken die onlosmakelijk verbonden waren met het vinden van de Nederlandse reactie op de crisis in Joegoslavië.

Dat komt allereerst tot uitdrukking in de eerste periode, van juli 1990 tot juni 1991. Aanvankelijk ging de crisis onopgemerkt aan de Haagse beleidsmakers voorbij. De staf van de Nederlandse ambassade in Belgrado waarschuwde in 1990 en in

het begin van 1991 nauwkeurig, uitgebreid, snel en slagvaardig over het ineensstorten van de Joegoslavische Federatie. Hoe veelvuldig en achteraf akelig precies hun berichtgeving ook was, de ambassade slaagde er niet in serieuze belangstelling bij de leiding van BZ op te wekken. Het negeren van dergelijke waarschuwingen vooraf was overigens geen exclusief Nederlandse tekortkoming. Ook in de meeste andere Europese hoofdsteden en in Washington lag de hoofdaandacht bij de Iraakse invasie van Koeweit, de vereniging van de twee Duitslanden en de dreigende ondergang van de Sovjetunie. Joegoslavië paste niet meer op het overvolle bordje van diplomaten en politici.

Desalniettemin wijst Both in dit verband op een van de kernproblemen van een middelgroot land om in internationaal verband evenredige politieke invloed op de internationale besluitvorming te kunnen uitoefenen. BZ had 'in terms of bureaucratic structure and general mentality' geen echte belangstelling voor de uiteindelijke betekenis van de Joegoslavische crisis: '[w]ithout the help of more powerful departments, the Embassy in Belgrade and the Eastern European Division carried insufficient bureaucratic clout to serve as catalysts for an active approach towards the Yugoslav crisis.' (blz. 79) In plaats van een gezamenlijke, op de crisissituatie gespitste aanpak, verspilden de ambtenaren van BZ veel tijd en energie aan 'co-ordination and conflicts', aldus Both.

Maar ook toen Joegoslavië in de volgende periode, van juli tot december 1991, hoog op de politieke agenda kwam te staan, werd het Neder-

Norbert Both: From Indifference to Entrapment. The Netherlands and the Yugoslav Crisis, 1990-1995.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000; 267 blz.; f 45,-; ISBN: 90-5356-453-5

lands denken over een aanpak van dit conflict overschaduwde door andere, hogere belangen, zoals het behoud van cohesie tussen de toentertijd twaalf lidstaten van de Europese Unie. Als voorzitter van de toenmalige Europese Gemeenschap had Nederland de lastige taak met het Verdrag van Maastricht de Europese eenwording verder gestalte te geven. Er was Nederland dus veel aan gelegen politieke verdeeldheid over onderwerpen zoals Joegoslavië te voorkomen. Ondanks strubbelingen tussen vooral Nederland en Duitsland slaagde BZ in die opzet. Aan Nederland moet in deze periode, volgens Both, veel invloed worden toegekend. Op beslissende momenten oogste Nederland tijdens zijn Europese voorzitterschap succes. Maar tegelijkertijd kondigde zich in deze periode, volgens Both, ook de omslag in het Nederlandse Joegoslaviëbeleid aan naar een meer anti-Servische, selectiever kijk op de situatie op de Balkan.

Deze meer selectieve houding viel samen met een nieuwe fase in het Joegoslavische conflict, waarbij vanaf 1992 het zwaartepunt van het geweld in Bosnië-Herzegovina kwam te liggen. Nederland werd 'a loyal supporter of the legitimate Bosnian government' (blz. 144) en schroomde niet een principiële oppositie te voeren tegen alle vredesinitiatieven en -voorstellen die niet de volledige steun van de Bosniërs hadden en die niet voldeden aan de hoge morele criteria door *Einzelgänger* Nederland zelf met grote hardnekkigheid bepleit.

Toen het duidelijk werd dat gidsland Nederland op deze wijze geen enkele invloed meer uitoefende, was het te laat om dit dolen te staken, 'given that the domestic audience had been fed the moral diet on a daily basis and would not have been able to stomach an abrupt change of message' (blz. 144).

Ook in andere opzichten was Nederland het zicht op de Joegoslaviëse werkelijkheid kwijt. De brede steun in Nederland voor militaire interventie ten gunste van de Bosniërs was van een dergelijk hoog moreel gehalte, dat Nederlandse politici, aldus Both, weinig belangstelling hadden voor en zelfs afkerig waren van de meer praktische vragen van een dergelijke militaire operatie. 'In essence, in studying Dutch policy between August 1992 and May 1993, one is studying the behaviour, not of a government, but of a single-issue pressure group,' (blz. 150) is het harde oordeel van Both, die hierbij in het bijzonder wijst op de Nederlandse bezwaren tegen het Vance Owen Peace Plan (VOPP). Dit vredesplan werd door Nederland eerst op morele gronden verworpen. Toen het vervolgens door nog minder aantrekkelijke voorstellen dreigde te worden vervangen, koos ons land vurig partij voor het VOPP.²

Met deze blinkende ethische medaille om de nek sprong Nederland ondoordacht en emotioneel om met de vraag naar militaire inzet in de 'safe areas'. In dit verband is Boths weergave van een gesprek tussen de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Warren Christopher, en zijn collega Kooijmans op 7 mei 1993, enkele weken voordat Nederland metterdaad militairen voor inzet in de 'safe areas' aanbood, vermeldenswaard. Christopher stelde Kooijmans de vraag of het verstandig was militairen in te zetten in dergelijke gebieden en maakte duidelijk dat de Verenigde Staten niets zagen in het concept van de veilige gebieden. Een paar dagen later werd Christophers woorden kracht bijgezet door presi-

dent Clinton, die ronduit verklaarde geen Amerikaanse militairen te willen sturen 'into a shooting gallery' (blz. 193). Kooijmans negeerde de Amerikaanse waarschuwingen. De vraag is of het ministerie van Defensie weet heeft gehad van het Amerikaanse temperen van het Nederlandse enthousiasme voor de 'safe areas'. 'The Foreign Ministry's stance regarding the various peace plans was impossible to extract,' citeert Both veelbetekenend uit de mond van een defensieambtenaar. En ook op ministerieel niveau was er, zo blijkt uit gesprekken van Both met de oud-ministers Ter Beek en Voorhoeve, geen uitgebreide afstemming tussen de buitenlands-politieke oriëntatie en de inzetmogelijkheden van de Nederlandse krijgsmacht (blz. 238).

Binnen de krijgsmacht werd over de uitzending van het luchtmobiele bataljon verschillend gedacht. Both weerspreekt de wel vaker geponeerde stelling dat van militaire zijde louter waarschuwingen tegen uitzending zijn geuit. Van de rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen werd dankbaar gebruik gemaakt: 'The Foreign Ministry used the divisions within the Defence Ministry to push for greater military contributions.' (blz. 197) Binnen de landmacht was een belangrijk deel van de generaals beducht voor de toekomst van de luchtmobiele brigade, die na haar oprichting nog niet verder dan Ossendrecht en een oefening in Griekenland was gekomen. Met de uitzending van een bataljon van de luchtmobiele brigade voor een dergelijke niet eenvoudige opdracht zou het bestaansrecht van deze eenheid zijn gewaarborgd en zou ook meer parlementaire steun voor miljardeninvesteringen in helikopters voor deze eenheid worden verkregen. De ruime aandacht voor dit bijkomstige succes van inzet van Dutchbat ging ten koste van de analyse van risico's van inzet in een enclave. Aan de credit-zijde stonden voor een ander deel van het ministerie van Defensie een grotere betrokkenheid en dus ook invloed op het

Nederlandse Joegoslavië-beleid. Alles bij elkaar was dat voldoende om op weg te gaan naar de 'openluchtgevangenis' in Srebrenica. De 'entrapment' was volledig.

From Indifference to Entrapment is inderdaad niet het zoveelste boek over Srebrenica. Deze reconstructie van de bureaucratie en politiek-parlementaire processen ontleent haar belang vooral aan het blootleggen van ernstige tekortkomingen in de beleidsvorming binnen en tussen ministeries en in de verhouding tussen regering en Tweede Kamer. Het is bovendien een heldere, goed geschreven en uitstekend gedocumenteerde analyse van de positie van een 'middelgrote natie in zakformaat', die invloed niet weet om te zetten in succesvol internationaal optreden. Nederland raakte politiek, diplomatiek en militair verstrikt en kon op eigen kracht zich niet meer uit die val bevrijden. Dat hiermee ook een belangrijk facet is belicht van de aanloop naar een groot buitenlands-politiek en militair drama, waarbij Nederland zo rechtstreeks betrokken was, mag niet ten koste gaan van de noodzaak de totstandkoming van het Nederlands én het gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid aan de hand van deze *case study* op de mogelijkheden tot verbetering te bezien.

Het zou interessant zijn om aan de hand van hetzelfde onderwerp de beleidsprocessen in andere Europese landen te onderzoeken.³ Met de totstandkoming van een Europees veiligheids- en defensiebeleid moet het denken over de motoriek en mechaniek van zo'n door vijftien landen te voeren beleid nog op gang komen. Als straks, anders dan in de eerste helft van de jaren '90, Europa inderdaad in crisissituaties een militaire vuist kan maken, moet de beleidsvorming in en tussen de vijftien Europese hoofdsteden op rolletjes lopen. 'Yugoslavia became a laboratory rat in experiments of collective international diplomacy,' citeert Both de Britse academicus James Gow. Het is te

hopen dat de beproevingen, waaronder ook Nederland zo heeft geleden, niet tevergeefs zijn geweest en dat nooit meer uit het minste van twee kwaden behoeft te worden gekozen: tussen onverschilligheid en aan alle kanten in de val.

Noten

- 1 Besproken door G.C. de Nooy: 'De oorlogsmisdadigheid Srebrenica', in: *Internationale Spectator*, december 1996, blz. 605-606.
- 2 Voor een terugblik van een van de beide hoofdauteurs van het VOOP, zie D. Owen,

'De grenzen van VN-vredesafdwinging', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 1995, blz. 372-378.

- 3 Onlangs verscheen *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995)*, Brussel: Thierry Tardy, 1999.

Kosovo: een conflict met uitroeptekens

Een verhaal over gemiste kansen, foute keuzen en verkeerde inschattingen na onmogelijke dilemma's. Zo waar zet Franklin De Vrieze, Balkan-medewerker van Pax Christi Vlaanderen, zijn kijk op de oorsprong van het Kosovo-conflict aan. Maar ondanks volgens eigen zeggen 'enige pikante, soms verbazingwekkende feiten' slaagt De Vrieze er niet in zijn nogal ronduit en stellig geformuleerde oordeel te staven. Waar ligt dat aan? Zijn de aanloop naar het Kosovo-conflict en de internationale bemoeienis met zoveel raadselen omgeven, dat we het breekijzer van de schier onmetelijke hoeveelheid feiten en feitjes van De Vrieze nodig hebben om tot een eensluidend eindoordeel te komen? Waar anderen met loep en pincet het Kosovo-conflict hebben ontleed, maakt De Vrieze het zich in zijn duizelingwekkend betoog onnodig moeilijk.¹

Op een aantal essentiële punten heeft De Vrieze het grootste gelijk van de wereld. Kosovo is lang, heel lang buiten het blikveld en bereik van de internationale gemeenschap gebleven. De in Kosovo ontstane tegenstellingen tussen de zachte aanpak van Ibrahim Rugova en de *hardliners* van Adam Demaci speelden de Servische machthebbers in de kaart. Het vredesakkoord van Dayton van 1995 kwam er met Milošević als onderhandelaar, maar het bood Kosovo geen soelaas. Tegenover deze waarheden stelt De Vrieze dat de invoering van een soort internationaal bestuur op grond van een plan van enkele NGO's en een paar scheuten diplomatiek handwerk veel latere ellende had

kunnen voorkomen (blz. 13 en 27 e.v.). Is dat zo? Zou Milošević inderdaad hebben gebogen voor het interessante, maar wellicht niet imponerende werk van de 'Transnational Foundation for Peace and Future Research'?

Nog meer stevige ondergrond onder de voeten van De Vrieze verdwijnt in het tweede deel. Hij stelt zichzelf de vraag hoe het nu toch kan dat ondanks een eensgezinde Europese Unie, met een niets aan duidelijkheid overlatende stellingname van de Europese landen, de internationale gemeenschap de verdere ontwikkelingen in Kosovo op hun beloop liet. Het antwoord is in zijn analyse onvindbaar, maar ligt wel voor de hand: Europa was niet bij machte die duidelijke stellingname kracht bij te zetten. Van het diplomatieke machts spel met 'carrots and sticks' moet De Vrieze al helemaal niet veel hebben. Hij heeft een heilig geloof in 'preventieve diplomatie' en verafschuwt machtsdenken. 'De kans op een duurzame vrede werd verkwanseld', zo stelt de auteur op blz. 51 en 52, door het gedoe rond een presidentiële affaire met een stagiaire. Monica Lewinsky als struikelblok op weg naar een vreedzame oplossing van het Kosovo-conflict. De in amoureuze problemen geraakte president was niet meer bij machte in het Congres voldoende steun te verwerven voor de eventuele inzet van grondtroepen. Milošević zag vervolgens zijn kans

Franklin De Vrieze: De Kosovo-Diplomatie. Waarom de voorspelde oorlog niet werd voorkomen.

Antwerpen: Pax Christi, 2000; 104 blz.; 300 Bfr
ISBN: 90-73337-86-0

schoon om na de farce van de onderhandelingen in Rambouillet aan de volgende etnische zuivering in Kosovo te beginnen zonder vrees voor een rechtstreekse interventie op de grond. Ook hier ligt de verklaring van De Vrieze weer veel te dik bovenop het te analyseren probleem, dat wellicht met minder bombarie en uitroeptekens kan worden belicht.

Geen wonder dat de auteur aan het eind van zijn boek met een nog onbeantwoorde hoofdvraag blijft zitten: wat is er nodig om met militaire middelen het beginsel van de soevereiniteit terzijde te schuiven? Dat vraagstuk heeft de afgelopen tijd elders veel aandacht gekregen.² Het boek van De Vrieze levert in dit opzicht geen bijdrage.

Noot

- 1 Zie voor een wat afstandelijker analyse o.a. Dick Leurdijk en Dick Zandee, *Kosovo. Van Crisis tot Crisis*, Instituut Clingendael. Notitie 8, oktober 1999.
- 2 Zie onder meer de artikelen van Swift, De Waart en Schrijver over humanitaire interventie in de *Internationale Spectator* van mei 2000, blz. 227-247.

BERT KREEMERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Het Noord-Zuidbeleid van de Europese Unie

KARIN ARTS

Het publieke debat over de Europese Unie gaat vaak over zaken als invoering van de euro, hervorming van de Europese financiën, instellingen of besluitvormingsprocedures, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of toekomstige uitbreidingen van de Unie. Daarentegen komt het Noord-Zuidbeleid van de EU, behalve binnen een beperkte groep van deskundigen en intimi, in dat debat nauwelijks aan de orde. Dat is jammer en dit gebrek aan aandacht zou verandering verdienen. De voortschrijdende Europese economische integratie en het groeiend EU-beleid op terreinen als ontwikkeling, handel en landbouw hebben Europa door de jaren heen immers van steeds directer belang gemaakt voor de situatie in vele ontwikkelingslanden. Zo heeft de EU een aandeel van 36% in het wereld-bruto nationaal produkt, verschaft zij 56% van het totaal aan Officiële Ontwikkelingshulp (ODA) en 51% van de wereldomvattende directe buitenlandse investeringen. De EU-export van goederen en diensten staat voor een aandeel van 38% van de wereldmarkt. Bovendien beschikken de EU-lidstaten samen over het grootste stemmenblok in zowel Wereldbank (23%) als IMF (29%) en heeft Europa ook een sterke regionale vertegenwoordiging in de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Deze inzichten hebben Mirjam van Reisen (als ontwikkelingsdeskundige werkzaam in Brussel voor verscheidene NGO's en het Europees Parlement) ertoe gebracht het boek *EU 'Global Player'. The North-South Policy of the European Union* te schrijven. Zij beoogt na te gaan hoe een effectiever Europees Noord-Zuidbeleid kan worden bereikt. Het eerste deel brengt de huidige effectiviteit van het EU-ontwikkelingssamenwerkingsprogramma in kaart. Volgens wordt vooral gekeken naar de coherentie tussen Europese ontwikkelingshulp en andere beleidsterreinen,

in het bijzonder handel en financiën. Het boek geeft een globaal overzicht van de Europese activiteiten met betrekking tot ontwikkelingslanden.

Hoofdstuk 2 behandelt primaire uitgangspunten en algemene aspecten van het Europese ontwikkelingsbeleid. Aan de orde komen o.a. de spanning tussen bilateraal en Europees beleid, alsmede het vereiste van coherentie uit het Verdrag van Maastricht, dat bepaalde dat al het EU-beleid dat van invloed kan zijn op de situatie van ontwikkelingslanden, rekening dient te houden met de volgende doelstellingen: duurzame economische en sociale ontwikkeling; integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie; en armoedebestrijding. De minstens even belangrijke doelstelling van het ontwikkelen en consolideren van democratie, de rechtsstaat en mensenrechten, uitgebreid opgenomen in hetzelfde artikel van het Verdrag van Maastricht, vermeldt Van Reisen in het geheel niet. Verder gaat het hoofdstuk kort in op de veranderingen die ontwikkelingen in het Oost-Europa van na de Koude Oorlog en het Verdrag van Maastricht teweeg hebben gebracht voor de ontwikkelingsamenwerking van de EU. Onder die noemer wordt aandacht besteed aan de groeiende competitie tussen de regio's voor hulp gelden, de groei van (het budget voor) Europese ontwikkelingshulp, de verdragsrechtelijke basis voor Europees ontwikkelingsbeleid en de (tegenstrijdige) afname van hulp aan de minst ontwikkelde landen.

Hoofdstuk 3 gaat in op structuur en organisatie van Europese ontwikkelingsamenwerking, en op de diverse ontwikkelingslanden die ervoor in aanmerking komen. Het probleem van fragmentatie van beleidsinspanningen

Mirjam van Reisen: *EU 'Global Player'. The North South Policy of the European Union.* Utrecht: International Books, 1999; 255 blz.; f 59,95; ISBN: 90-5727-035-8

komt prominent aan de orde. Dat verschijnsel is gedeeltelijk een gevolg van de interne organisatie van de Commissie op dit terrein (versnippering van relevante bevoegdheden over te veel Directoraten-Generaal) en van een te klein en/of te weinig bekwaam personeelsbestand. Dit laatste leidt soms ook tot volledige uitbesteding van belangrijke onderdelen van het Europese ontwikkelingsamenwerkingsprogramma, zoals toezicht op, en beoordeling en evaluatie van programma's, zoals van het PHARE-programma voor Oost-Europa. Van Reisen suggereert terecht dat de oprichting van de Gezamenlijke Dienst voor Externe Betrekkingen in 1998 en de verdeling van portefeuilles in de Commissie-Prodi niet direct lijken bij te dragen aan een oplossing van de gesignaleerde problemen.

Hoofdstuk 4 gaat over beleidscoördinatie. Wat betreft coördinatie tussen de Europese Commissie en de lidstaten wordt in slechts één blz. elk ingegaan op de ervaringen met betrekking tot een gecoördineerde benadering op de terreinen armoedebestrijding en *gender*, en in 10 regels op coördinatie van mensenrechtenbeleid. Dan komen coördinatie van sectoraal beleid, met als voorbeeld de sector onderwijs, en van landenprogramma's aan de orde. Tot slot wordt, weer in 1 blz., uiteengezet dat de EU-coördinatie van beleidsinspanningen en posities in de instellingen van Bretton Woods nog steeds vrijwel ontbreekt. Een gemiste, of ten minste toch onderbenutte, kans voor Europa om zijn invloed en profiel aan te scherpen.

Hoofdstuk 5 maakt dan opeens een abrupte overstap van een beschrijving

van het beleid en de rol van de EU, haar instellingen en de lidstaten naar een overzicht van de kenmerken van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties in de EU. Zonder veel uitleg over wat de plaats van die organisaties in het EU-beleid en hun invloed erop eigenlijk zijn, worden de uitkomsten van een uitgebreid onderzoek naar motieven, doelstellingen en geografische werkerreinen van een kleine honderd van die NGO's gepresenteerd. Dit hoofdstuk heeft weinig tot geen relatie met de eraan voorafgaande en de erop volgende hoofdstukken, en evenmin met de hoofdvraag die het boek behandelt. De oorzaak zou kunnen liggen in het feit dat verscheidene onderdelen van Van Reizens boek voor andere doeleinden geschreven werden (o.a. voor de jaarlijkse *Reality of Aid*-rapporten) en al eerder gepubliceerd werden.

Dan keert Van Reisen weer terug naar haar oorspronkelijke benadering. Ze behandelt de financiële aspecten van Europese ontwikkelingshulp, inclusief het opvallende gegeven van grootschalige onderbesteding van Europese hulpfondsen, en daarbinnen afnemende aandacht voor de minst-ontwikkelde landen. Begrotingssteun en investeringsbeleid, de schuldenproblematiek en structurele aanpassingsprogramma's komen ook aan de orde. Voor de lezer die al wat achtergrond heeft met betrekking tot het onderwerp, is het naar verhouding lange hoofdstuk 8, over handel, een van de

interessantste. Het biedt een analyse van recente ontwikkelingen in de handelsbetrekkingen met Azië, Zuid-Afrika en de ACS-landen, als onderdeel van een algemenere inzet van Europa op het sluiten van vrijhandelsovereenkomsten met ontwikkelingslanden in plaats van de traditionele preferentiële handelsovereenkomsten. Van Reisen laat overtuigend zien dat deze verandering in het Europese ontwikkelingsbeleid potentieel grote moeilijkheden meebrengt voor ontwikkelingslanden, en vaak andere doelstellingen van EU-ontwikkelingsbeleid (bijv. sociale ontwikkeling) in de wielen zal rijden. Het concluderend hoofdstuk 11 zet alle bevindingen en lessen die uit het boek getrokken kunnen worden, helder en concreet op een rij.

Al met al heeft Mirjam van Reisen een zeer toegankelijk boek geschreven, dat een goed beeld geeft van de huidige rol van de Europese Unie als maker en uitvoerder van Noord-Zuidbeleid. Ze biedt ook een goed inzicht in de zwakke punten van en hete hangijzers in EU-ontwikkelingssamenwerking. Diegene die zich snel wil inlezen in deze problematiek, is met dit boek dan ook zeer gediend. De keerzijde van bovengenoemde toegankelijkheid, die naar ik aanneem het resultaat is van een bewuste keuze om te pogen de arena van het publieke debat over het onderwerp te vergroten, is dat het boek zo hier en daar een wat oppervlakkige indruk maakt en wellicht de al iets ingevoerde lezer niet veel nieuws

biedt. Ook voor de laatste groep heeft het boek echter zeker zijn verdienste; het is immers een van de weinige op dit terrein en het brengt veel van de recente beleidspraktijk bij elkaar.

Het is opvallend dat het boek nauwelijks tot niet ingaat op de betrekkingen met de Middellandse-Zeelanden en eigenlijk ook niet op die met Oost-Europa. Voor de volledigheid was dat wel nuttig geweest, bijv. vanuit het perspectief dat de toename van inspanningen ten aanzien van die twee regio's op uiteenlopende manieren van invloed is (geweest) op de betrekkingen met de traditionele ontwikkelingssamenwerkingspartners. Van Reisen signaleert dit wel, maar gaat er verder niet op in. Ook de politieke component van het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid van de Europese Unie, in de zin van verscheidene vormen van beleidsdialoog, mensenrechtendialoog en in toenemende mate aandacht voor vrede, veiligheid en conflictbeheersing en preventie, komt nauwelijks aan de orde. Toch is de Europese Unie ook op dat politieke terrein duidelijk op weg, of in ieder geval van plan, een echte *global player* te worden.

KARIN C.J.M. ARTS is universitair docent internationaal recht aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

Drugs als Europees probleem: de EU als oplossing?

B.J.S. HOETJES

Het gebruik van drugs wordt in zeer veel landen als een probleem gezien en daarom van overheidswege onderworpen aan beperkingen. Tegelijkertijd is het een verschijnsel dat de nationale grenzen te buiten gaat, zeker binnen de Europese Unie, met haar vrij personen- en goederenverkeer. Het is dan ook niet onredelijk te

veronderstellen dat in het drugsbeleid de internationale, Europese dimensie een belangrijke plaats zou moeten innemen.

De realiteit is echter anders. De vraag in hoeverre drugsgebruik een

Tim Boekhout van Solinge: De besluitvorming rond drugs in de Europese Unie.

Amsterdam: Cedro/Mets en Schild, 2000; 191 blz.; f 49,90; ISBN: 90-5330-285-9

probleem is en, zo ja, wat voor probleem, wordt in afzonderlijke landen, en zelfs binnen één land, door politici

en overheden verschillend beantwoord. Ligt het probleem, en dus de oplossing, in de sfeer van gezondheidszorg, misdaadbestrijding, in de vraag naar drugs of juist in het aanbod ervan? De meningen lopen sterk uiteen, de emoties hoog op, en in de publieke discussie worden tegenstellingen sterk aangezet. Voeg daarbij de verschillen tussen nationale politieke culturen, en het wordt al snel duidelijk dat er binnen Europa weinig draagvlak is voor een ondubbelzinnig, supranationaal EU-drugsbeleid.

Toch staat daar een belangrijk feit tegenover: met de totstandkoming van de interne markt is het drugsbeleid van de afzonderlijke nationale overheden (of deelstaten, provincies of gemeenten) definitief uit zijn isolement gehaald. Men heeft steeds meer met elkaar te maken, of men dat nu leuk vindt of niet, en ook EU-instellingen zijn zich met de drugsproblematiek gaan bemoeien. Een onderzoek naar de betrokkenheid van de EU bij de drugsproblematiek is dan ook zeer op zijn plaats, en in dit opzicht bewijst het boek zeker zijn nut.

Na een inleiding gaat Boekhout achtereenvolgens in op de EU-bevoegdheden op drugsgebied, de opstelling van de afzonderlijke EU-instellingen, de EU-besluitvorming rond drugs en ten slotte op de vraag of er *überhaupt* een EU-drugsbeleid bestaat – dat zijn althans de titels van de hoofdstukken. De inhoud correspondeert daarmee niet helemaal, of soms zelfs helemaal niet. Hoe de besluitvorming precies verloopt – wie welke onderwerpen op de agenda heeft gezet, wie welke standpunten inneemt op drugsgelateerde dossiers, welke procedures zijn gehanteerd, welke processen en mechanismen aan het werk zijn, en welke uitkomst dit alles heeft – komt de lezer niet te weten.

Aan de orde komt wél uitgebreid de aandacht die vanuit de EU aan de drugsproblematiek is en wordt gegeven – in de vorm van initiatieven, actieplannen, rapporten, uitspraken,

verklaringen, verdragen, werkgroepen, comités en andere structuren. Ook komt de plaats van het drugsbeleid binnen de EU-bevoegdheden duidelijk naar voren. De hoofdstukkenindeling zit daarbij eigenlijk nogal in de weg: in het bevoegdhedenhoofdstuk komen, begrijpelijkerwijs, vele inhoudelijke initiatieven en stellingnamen naar voren, en in het hoofdstuk over de instellingen wordt, wederom begrijpelijkerwijs, nogal wat aandacht besteed aan competentiestrijd, bevoegdheden dus. Het hoofdstuk over de 'besluitvorming' poneert in feite twee stellingen: dat het drugsbeleid vooral op de EU-agenda is terechtgekomen omdat het bij de burgers zo goed in het politieke gehoor ligt, en dat er binnen de instellingen een sterke kracht bestaat het onderwerp op de agenda te houden omwille van het voornamelijk bureaucratisch-institutioneel eigenbelang van zowel de Raad als de Commissie. Het Europees Parlement, dat zich ook nogal vaak uitlaat over het drugsbeleid, wordt merkwaardig genoeg niet in deze gedachtengang betrokken.

Eigenlijk doet de auteur aldus precies datgene wat hij in zijn inleiding zegt niet te willen, namelijk een uitvoerige beschrijving te geven van de activiteiten inzake drugsbeleid van de organen en gremia in EU-verband. Zijn onderzoeksvraag 'waarom, door welke invloeden, is het drugsthema zo prominent op de politieke agenda van de EU gekomen?' wordt niet helder uitgewerkt en daardoor niet kritisch-systematisch onderzocht en beantwoord. Staat, bijvoorbeeld, het drugsthema wel zo prominent op de EU-agenda vergeleken met andere onderwerpen? Is het wel zo prominent in bestuurlijke zin (EU-bevoegdheden, hoeveelheid EU-regelgeving, aandeel in de EU-begroting)? Fungeert de, voornamelijk verbale, EU-aandacht niet als alibi of zondebok voor de onopgeloste nationale drugsproblemen? Is het 'rondpompen' van het drugsprobleem in de EU-instellingen (blz. 119) louter het resultaat van

het eigenbelang van 'de bureaucraten' – en wie zijn dat trouwens precies?

De belangrijkste waarde van Boekhouts onderzoek is dan ook vooral informatief. Hij laat zien, zij het soms wat dubbelop en weinig overzichtelijk, hoe sinds het eind van de jaren '80 – in feite sinds de Europese Akte en de campagne-1992 – en vooral sinds het Verdrag van Maastricht de drugsproblematiek over de volle breedte tot onderwerp van EU-beleid werd. De driepijler-indeling wordt hierbij volop doorsneden. In de eerste pijler vormen volksgezondheid en ontwikkelingssamenwerking het aanknopingspunt voor drugsbeleid, in de tweede pijler zijn het de betrekkingen met 'derde' landen (handel, hulp, evt. aansluiting bij de EU), en in de derde pijler is het de samenwerking tussen politie-instansies bij de bestrijding van drugs-gelateerde misdaad. Gezien de uiteenlopende procedures in de drie pijlers en de betrokken instellingen (Raad, Commissie, Parlement) is er voor eenieder volop ruimte zich over het drugsprobleem uit te spreken en daarmee in de publieke aandacht te 'scoren'. Daarbij zijn de bevoegdheden van de EU-instellingen tot regelgeving nogal beperkt. De lidstaten zijn zeer waakzaam over hun eigen bevoegdheden op dit terrein en laten zich hun greep op regelgeving, afdwinging en toezicht niet ontnemen.

Tekenend is in dit verband dat het in 1989 de Europese Raad was die op voorstel van president Mitterrand een drugsbestrijdingsgroep-op-hoog-niveau binnen de EU instelde (in navolging van de Pompidou-groep binnen de Raad van Europa) – noch de Europese Raad, noch deze drugsbestrijdingsgroep had regelgevende bevoegdheid. Ook het EP, dat in 1991 een uitgebreid onderzoek naar het drugsbeleid instelde (het rapport-Cooney), gaf daaraan hoegenaamd geen *follow-up* door middel van regelgeving – althans niet voor zover Boekhout laat zien. De uitingen van EU-instellingen hebben daardoor

vaak meer weg van politiek-publicitair stuntwerk dan van effectief beleid.

Dit betekent echter niet dat EU-instellingen in het drugsbeleid geheel niet terzake doen. In de betrekkingen met het 'buitenland' van de EU vormt de drugsproblematiek een vast onderdeel van het onderhandelingspakket en in het bijzonder de Commissie heeft hierin aanzienlijke ruimte om gezamenlijke EU-visies op drugsgebied kracht bij te zetten. Ook wordt er op drugsgebied zeer reëel samengewerkt tussen nationale overheden in intergouvernementeel verband. De samenwerking binnen Europol of de Schengensamenwerking mag dan niet berusten op supranationale regelgeving, maar ze heeft bij de bestrijding van drugs-gerelateerde misdaad een grote praktische betekenis in het operationele politiewerk. Boekhout lijkt de samenwerking tussen EU-overheden 'op de werkvloer', en zeker de politiesamenwerking, enigszins te onderschatten. Misschien komt dat door zijn nogal negatieve beoordeling van de EU-bemoeienis in het drugsbeleid in het algemeen en/of doordat hij zich geheel concentreert op het niveau van de EU-instellingen.

Daarnaast – en dat wordt door Boekhout wel duidelijk gemaakt – berust de drugsbestrijding op een netwerk van internationale verdragen, ook in VN-verband, die veel ouder zijn dan de EU-bemoeienis. Alleen door aansluiting bij dit internationale kader – waarin overigens de Verenigde Staten een belangrijke rol spelen – en door erkenning van het intergouvernementeel karakter van de politiesamenwerking (geen Europese FBI, maar erkenning van nationale politiecompetenties), kan in drugs-gerelateerde misdaadbestrijding reële voortgang worden geboekt. Ook dan echter biedt de EU als samenwerkingsverband van buurlanden grote mogelijkheden voor gezamenlijke oplossing van praktische beleidsproblemen.

Het boek van Boekhout van Solinge laat een nogal gemengde eindin-

druk achter. Allereerst is het jammer dat het geen feitelijke gegevens verschaft over de drugsproblematiek in de EU – aard en omvang van het gebruik, differentiatie naar drugstypen, gebruikerscategorieën (leeftijd, geslacht), effecten op de volksgezondheid (AIDS, sterfgevallen, e.d.), criminaliteit, de ontwikkeling daarvan in de tijd, de verschillen per land, enz. Als startpunt voor de gedachtenvorming waren dergelijke gegevens toch wel nuttig geweest, ook voor een goed begrip van de EU-bemoeienis op dit terrein. De lezer blijft zich nu afvragen over welk feitelijk probleem het nu eigenlijk gaat.

Ernstiger is dat over het drugsbeleid van de afzonderlijke lidstaten hoegenaamd niets wordt gezegd. Aangezien binnen de EU-besluitvorming de nationale overheden een beslissende rol spelen (in de Raden van Ministers), was een korte uiteenzetting van het drugsbeleid van ten minste de grootste EU-lidstaten toch wel van belang geweest om het verloop en de uitkomst van de EU-discussies te kunnen begrijpen. Boekhouts weergave van de discussies en stellingnamen in de EU-instellingen hadden daardoor aan diepte en ondergrond veel kunnen winnen.

Als analyse van de besluitvorming – en dat is toch de titel en de ambitie van het boek – is het uitgesproken zwak. Er wordt een eenvoudige weergave geboden van de formele spelregels, waarmee binnen de EU het onderwerp drugs wordt behandeld, en van de geschiedenis van de EU-bemoeienis op dit terrein. Sleutelbegrippen als 'beleid', 'machtsrelaties', 'politiek' en 'bureaucratie' worden niet omschreven en daardoor op een verwarrende of erg subjectief gekleurde manier gebruikt – in het bijzonder 'de politiek' en 'de bureaucraten' moeten het nogal eens ontgelden. Soms worden er verwrongen, demagogische vergelijkingen gemaakt – bijvoorbeeld tussen het EU-drugsbeleid en het Amerikaanse gevangenisstelsel (blz. 121). Nergens wordt gerefereerd aan bestuurskundige of

politologische literatuur over de EU-besluitvorming. De inbedding in het wetenschappelijk onderzoek op dit terrein lijkt dan ook niet erg sterk.

Qua compositie is het boek niet altijd even helder en overtuigend – een niet met de EU vertrouwde lezer raakt gemakkelijk het spoor bijster, en het inleidende hoofdstuk, dat ook een 'leeshandleiding' bevat, maakt het er niet beter op. Een stroomlijning van de beschrijvingen had in beginsel meer ruimte kunnen geven voor een diepgaander analyse.

Qua stellingname is het boek nogal neerlandocentrisch. Stilzwijgend wordt het Nederlandse drugsbeleid als het enige rationele en beste beleid beschouwd, zij het dat de rest van de wereld c.q. Europa dat nog niet heeft begrepen. Aandacht voor de standpunten van andere lidstaten, en de achtergrond daarvan, is er nauwelijks.

Desondanks bevat het boek zeer veel informatie over EU-bemoeienis op drugsgebied. Wie wil weten wat de EU op dit beleidsthema kan, wil en heeft gedaan, vindt in Boekhouts werk, met al zijn beperkingen, toch een breed en uitgebreid overzicht. Voor wetenschappelijke analisten van de EU-besluitvorming niet, maar voor geïnteresseerden in het Europese en internationale drugsbeleid dus wel degelijk nuttig en interessant.

DR. B.J.S. HOETJES, bestuurskundige, is als *fellow* verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Het hedendaagse liberalisme beschouwd

WILLEM VEENSTRA

Het liberalisme heeft sinds het wegvallen van het marxisme eigenlijk geen politieke tegenstander van formaat meer. Het hier en daar nog sterk aanwezige conservatisme moet eerder als een attitude dan als een afgeronde ideologie worden beschouwd en is nauwelijks nog bedreigend. En de sociaal-democraten van vandaag de dag zijn in feite doodgewone sociaal-liberalen, die in niets meer herinneren aan de tijden van de polarisatie. Ziehier, kort samengevat, de visie van de rechtsfilosoof Cliteur en van de adviseur van voormalig VVD-leider Bolkestein, Van der List, op de positie van het moderne liberalisme. De auteurs zeggen dit in een inleidend hoofdstuk bij een in het Engels uitgegeven publikatie waarin de Nederlandse kijk op het liberalisme nader uiteen wordt gezet.

Wie op zoek is naar een verklaring voor de toch onomstreden successen van het hedendaagse liberalisme, zal met enige verwachting de uitgave ter hand nemen. Deze verwachting wordt slechts gedeeltelijk beantwoord. Jammer genoeg hebben maar enkele auteurs zich de moeite getroost het liberaal gedachtengoed op hun vakgebied anno 2000 nader te duiden en te analyseren. Sommigen geven de voorkeur aan een nadere uitwerking van reeds door anderen ingeslagen wegen, zoals bij onderwerpen als mensenrechten (Van Eekelen), privatisering (Rosenthal), het befaamde Nederlandse poldermodel (Labohm) en ontwikkelingssamenwerking (Voorhoeve). Men kan zich moeilijk voorstellen dat het denken in liberale kring op deze terreinen de laatste jaren niet meer heeft opgeleverd.

Cliteur en Van der List stellen in ieder geval niet teleur. Helder geven zij de dilemma's van het hedendaagse liberalisme aan, bijvoorbeeld bij de vraag hoe liberalen, voor wie vrijheid

toch op de eerste plaats komt, zouden moeten omgaan met een begrip als 'broederschap' of solidariteit en de vraag of de overheid in deze tijd toch niet een actiever rol moet spelen dan sommige liberale leiders tot nu toe gemeend hebben. In liberale kring zijn per slot altijd nog voorstanders te vinden van de 'nachtwakerstaat'. De auteurs rekenen zich zelf duidelijk niet tot deze categorie. Ten slotte wijzen ze met instemming op het feit dat liberalen hun ideologie in het algemeen als 'open' beschouwen, een verschijnsel dat de laatste tijd overigens ook bij andere politieke hoofdstromen valt te bespeuren. De tijd van gesloten denkkaders ligt inmiddels ver achter ons, een enkele uitzondering daargelaten.

Ook Groenveld en Kinneging doen een geslaagde poging om aan te geven wat de wezenskenmerken van het moderne liberalisme behoren te zijn. Groenveld, directeur van de Telders Stichting, waarschuwt voor de asociale gevolgen van een te ver doorgevoerde individualisering en de nadelen die hier voor de gehele gemeenschap aan vast kunnen zitten. De politieke filosoof Kinneging pleit voor wat hij noemt een 'nieuw moreel kader', gebaseerd op deugden als moed, gematigdheid, eerlijkheid en mededogen. Gewaagd voor een liberaal, zo lijkt het, maar hij doet het met verve.

Ook Bolkestein is uiteraard van de partij. Dit keer spreekt hij zich, niet verrassend, uit tegen vormen van directe democratie en wil hij juist de positie van politici versterken, o.a. door hen een betere (universitaire) opleiding te laten volgen, vooral op het terrein van geschiedenis, politieke en sociale wetenschappen. Ook zou

Patrick van Schie (red.): *Liberal thought and practice. A view from the Netherlands.*

Den Haag: Internationaal Secretariaat VVD en de Telders Stichting, 2000; 184 blz.; f 25,-; ISBN: 90-8042-552-4

de rekrutering in zijn ogen niet langer een exclusieve zaak van de politieke partijen moeten zijn. Interessant is ook de bijdrage van Van der Meulen, die o.a. betoogt dat liberalen zich bij de bescherming van minderheden actiever dienen op te stellen.

Het *buitenland* komt o.a. aan de orde in een bijdrage van Verhey over Afrika. Het blijkt uiterst moeilijk hierover een typisch liberaal geluid te laten horen, zeker nu de rol van politieke partijen in vele Afrikaanse landen zo onduidelijk is, ondanks de voortgeschreden democratisering. Wat bijv. te vinden van de 'no party democracy' van Museveni in Oeganda, zolang de belangrijkste etnische en sociale groepen in dat land het idee hebben dat ze goed vertegenwoordigd zijn in het landsbestuur? Voorts zet Maaten nog eens uiteen dat de uitbreiding van NAVO en EU niet overhaast mag gebeuren en dat bijvoorbeeld ook de huidige EU-lidstaten niet zullen ontkomen aan aanpassingen in hun binnen- en buitenlands beleid.

Een keur van wetenschapslieden en (ex-)politici heeft voor de uitgave getekend. Het omslag spreekt in dit verband zelfs met enige trots van 'some of the most exciting thinking that recently has taken place in the Netherlands'. Hierbij zal zeker de gedachte hebben voorgezet om ook internationaal duidelijk te maken waar het moderne Nederlandse liberalisme staat. Zoals vermeld zijn hiervoor enige interessante aanzetten gegeven.

De uitgave had zeker aan relevan-

tie gewonnen wanneer, in navolging van Cliteur c.s., ook anderen op hun vakgebied een poging zouden hebben ondernomen het liberale gedachtengoed bij het ingaan van de nieuwe eeuw nog eens tegen het licht te houden. Daarbij komt dat sommige actuele politieke thema's, zoals staatkundige vernieuwing, sociale zekerheid, emancipatie, veiligheid van de burger en cultuur niet of nauwelijks worden behandeld. Dat kan natuurlijk nog komen. Per slot van rekening zijn de Nederlandse sociaal-democraten nog

maar net begonnen aan een ongetwijfeld langdurig intern debat over een nieuw beginselprogramma en is het bij de christen-democraten op dit terrein al een tijdje stil.

Wat de Nederlandse liberalen te prijzen valt, is dat ze zich bij de 'herijking' van hun ideologie niet beperken tot de eigen achterban, maar juist uit zijn op internationale verbreding van de discussie. Mocht het nog eens tot een volgende uitgave komen, dan zou het geen slecht idee zijn hier nadrukkelijk ook (de vele) liberalen

buiten de eigen partij hier en elders bij te betrekken, in de eerste plaats de vrienden binnen Paars 2. Wellicht kan men dan tegelijkertijd overwegen bij het schrijven ook een beroep te doen op vrouwelijke partijgenoten of sympathisanten. Het is voor een liberale partij toch wel een beetje vreemd als onder de in totaal vijftien auteurs van een publikatie als deze geen vrouw te vinden is.

DRS W. VEENSTRA is verbonden aan de Conflict Research Unit (CRU) van het Instituut Clingendael.

Bekend maakt niet bemind

KEES VAN PARIDON

De speciale positie van de Duits-Nederlandse betrekkingen binnen het spectrum van bilaterale relaties komt altijd bij twee evenementen duidelijk naar voren, namelijk bij Clingendael-enquêtes en bij het voetbal. Zo ook weer bij EURO 2000. De vroegtijdige uitschakeling van de Duitse *Mannschaft* kreeg ruim aandacht in de media, meer dan de zeven andere landen die de kwartfinale niet haalden. Geen beter vermaak dan leedvermaak, zo bleek weer eens. Overigens gold dat ook voor de wijze waarop de nederlaag van het Nederlands elftal tegen Italië in de Duitse media aan bod kwam.

Maar ook buiten het veld gaf dit toernooi weer talrijke voorbeelden van die speciale relatie, van beschadigde Duitse auto's in Venlo tot een 'subtiële' advertentietekst van Heineken: *Er staat nog een rekening open*. Soms denk ik dat het goed zou zijn om naast de bestaande Nederlands-Duitse uitwisseling van journalisten ook een dergelijk programma te starten voor reclamemakers, om zo de vooroordelen in dat metier beter te kunnen tegengaan.

Deze gedachten komen op naar aanleiding van een onlangs verschenen boek van Dik Linthout over onze

'onbekende' Duitse burenen. In zo'n 160 bladzijden geeft hij een veelheid van observaties weer over Nederland en Duitsland, over de betrekkingen en over de onderlinge verschillen. Dat doet hij op pakkende wijze. Tal van voorbeelden zijn bekend, zoals die over de verschillen in beide landen wat betreft het zg. *Duzen* (tutoyeren), maar andere waren voor mij nieuw. Dat gold bijvoorbeeld zijn uiteenzetting over de waardering in Duitsland voor het Nederduits en het Nederlands, dat als een minder aantrekkelijk dialect gezien wordt, en het daarmee verbonden oordeel over de waarde van het gebruik van de Nederlandse taal in bijvoorbeeld wetenschappelijke discussies.

Bij het lezen van dit boek werd ik geconfronteerd met tegenstrijdige gedachten. Waren de verschillen werkelijk zo belangrijk, of werden ze hier extra aangezet om tot een overtuigender verhaal te komen? En aan de andere kant, hoe was het mogelijk dat er nog zulke intensieve economische, politieke en sociale contacten bestonden, gelet op de blijkbaar grote culturele verschillen tussen beide lan-

Dik Linthout: *Onbekende burenen*.

Amsterdam: Atlas, 1999; 176 blz.; f 36,90;
ISBN: 90-450-020-43

den? Achtereenvolgens komen aan bod het Nederlandse Duitslandbeeld, het Duitse Nederlandbeeld, een noodzakelijkerwijs grove schets van de historische ontwikkeling van beide landen gerelateerd aan de politieke en culturele consequenties, de taal en allerlei aspecten van de samenleving. De crux van de betrekkingen ligt besloten in de zinsnede dat Nederlanders meer op Duitsers lijken dan ze bereid zijn te accepteren, maar minder dan de Duitsers geneigd zijn te denken. Voor Nederlanders, zo stelt Linthout, zijn de Duitsers alles wat ze zelf niet willen zijn, terwijl bij nadere aanscherping van het beeld blijkt dat veel van de aan Duitsers toegedichte negatieve eigenschappen door andere buitenlanders vaak aan Nederlanders worden toegeschreven. 'Kijk eens wat vaker in de spiegel' lijkt in dat verband geen slechte aanbeveling aan onze landgenoten.

Tegelijk zijn de verschillen tussen beide landen aanzienlijk, en die gaan vooral over de manier waarop men

met elkaar communiceert, in brede zin. Aan Nederlandse kant valt het nagenoeg afwezig zijn van retoriek en van invloedrijke redevoeringen op, de voorzichtige wijze waarop standpunten worden geformuleerd, in woordkeuze en stemgeluid, de neiging om al direct de overeenkomsten in standpunten te benadrukken in plaats van de verschillen, de grotere nadruk op de inhoudelijke kracht van de argumentatie dan op de positie van degene die het standpunt naar voren brengt, het veel grotere gebruik van beeldtaal, vooral ook met beelden vanuit scheepvaart en handel, en het gegeven dat een mondelinge afspraak ook een afspraak is. Deze zaken zijn typerend voor de wijze waarop Nederlanders communiceren. Voor een buitenlander, niet in de laatste plaats voor een Duitser, zijn dat onbekende karakteristieken, die niet of moeilijk te doorgronden zijn. Sterker nog, vaak kan men niet begrijpen

dat in dit land *überhaupt* (als ik dit woord hier goed gebruik) nog wat tot stand komt.

Hoe diep die karakteristieken in ons gedrag besloten zitten, blijkt bijvoorbeeld als gekeken wordt naar het functioneren van een naar Nederlandse maatstaven toch wat afwijkende organisatie als het leger. In Nederlandse ogen is deze organisatie sterk op hiërarchie en bevel afgestemd, eigenschappen waar we het niet zo op hebben, zoals ook Linthout duidelijk maakt. Uit ervaringen met het gezamenlijk Nederlands-Duitse legerkorps in Munster blijkt echter dat Nederlandse soldaten vooral Nederlander zijn, met alle communicatieve afwijkingen van dien als hierboven geschetst, en veel minder de soldaat die men in Nederland in het leger denkt te zien en nog minder zoals men die in Duitsland voor ogen heeft.

Het boek lijkt me zeker van

belang voor al diegenen die ambts- of beroepshalve met Duitsers te maken hebben. Hoe goed de relaties ook zijn, op politiek, economisch en cultureel niveau, want dat zijn ze toch ondanks Clingendael-enquêtes en voetbaltoernooien, het kan altijd nog beter. Dit boek van Linthout maakt duidelijk dat er meer uit de relaties met onze Oosterburen te halen zou zijn, tot wederzijds voordeel, als we – Nederlanders én Duitsers – over en weer beter op de hoogte zouden zijn van de wijze waarop we in eigen land zo met elkaar omgaan en communiceren als we doen, en waarom we dat zo doen. Dit boek lijkt me daarvoor een uitstekend intermediair. Hopelijk komt er ook een vertaling in het Duits. *Empfohlen!*

DR C.W.A.M. VAN PARIDON is hoogleraar economie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Empathie en distantie

SVEN HARTEN

Dit boek werd niet geschreven in de utopische verwachting dat het oorlogen zal voorkómen en discriminatie en oorlogsdenken tot verdwijnen zal brengen. Een pleidooi voor bestrijding van discriminatie, oorlogsdenken en geweld zal door velen als utopisch idealisme worden beschouwd. Toch zijn de te bestrijden euvels geen absoluut onveranderbare fenomenen. (Frank Van Ree)

Met deze zinnen besluit Frank van Ree zijn boek, waarin hij zijn werk als vertrouwensarts van drie, in 1978 in Nederland gedetineerde leden van de Duitse *Rote Armee Fraktion* (RAF) beschrijft. Hij probeert hun motieven en achtergronden te achterhalen.

In september en november 1978 werden in Nederland drie door de Duitse politie gezochte RAF-leden gearresteerd: Gert Schneider, Christoph Wackernagel en Knut Folkerts.

In de media werden zij uitsluitend beschreven als terroristen of gangsters. Zelf beschouwden zij zich als vrijheidsstrijders en als politieke gevangenen.

Frank van Ree beschrijft het leven van deze drie personen. Schneider werd als zoon van gelovige middenstanders vier jaar na de oorlog geboren. Als student wiskunde nam Schneider deel aan manifestaties tegen de aanwezigheid van oud-nazi's in de politiek. Een gevoel van machteloosheid en het toenemend geweld van de politie tegen de demonstranten hebben tot zijn extreme keuze geleid. Als RAF-lid werd hij door de politie gezocht wegens medeplichtigheid aan een bomaanslag op het gerechtshof in Zweibrücken. Bij Schneider was spra-

F. van Ree: Vrijheidsstrijd, Verzet, Terrorisme. Verslag van een RAF vertrouwensarts.

Lisse: Swets & Zeitlinger Publishers, 2000; 264 blz; f 45,-; ISBN: 90-265-1590-1

ke van een op onverdraagzame polarisatie uitgelopen ideologie.

De tweede gevangene, Wackernagel, geboren in 1951, koos voor een baan als acteur en was mede-oprichter van een links-radicalen drukkerij. Zijn conflicten met de openbare orde werden steeds frequenter en heftiger, wat tot aansluiting bij de RAF leidde. Wackernagel werd gezocht wegens medeplichtigheid aan de moord op Schleyer. Hij bleek iets genuanceerder in zijn politieke opvatting dan de beide anderen en liet zich vaak door zijn emoties overspoelen.

De derde gevangene, Folkerts,

werkte vanaf zijn zestiende als losarbeider. Na jarenlang al ter linker zijde actief te zijn geweest, sloot hij zich aan bij de RAF. Zijn karakter werd omschreven als zelfverzekerder en robuuster dan van Schneider en Wackernagel, al toonde hij zijn emoties minder.

De geschiedenis van de RAF en het verhaal van de drie gevangenen vormen het uitgangspunt van Van Rees boek. In het eerste hoofdstuk plaatst de auteur zijn rol als medisch begeleider en vertrouwensarts van de hongerstakingende RAF-leden in een historisch-politieke context. Het perspectief van een psycholoog, met zijn uitgebreide verslagen van de gesprekken met de gevangenen, maakt het boek bijzonder interessant. Dat de auteur pas 22 jaar na de gebeurtenissen zijn ervaringen op schrift heeft gesteld, verschaft hem de ruimte emotioneel afstand te nemen van een, ook voor hem, gevoelige periode. Deze emotionele afstand heeft aan de levendigheid van het verhaal echter geen afbreuk gedaan.

Moeilijk blijven natuurlijk gebruik en evaluatie van de gegevens uit deze periode. Zoals de auteur het zelf ook stelt, waren zelfs concrete gegevens over gewelddadige gebeurtenissen vaak dubbelzinnig. Dit wordt vooral duidelijk als Van Ree de onderhandelingen van de begeleidingscommissie met justitie beschrijft. Het doel van deze gesprekken was – vanuit het gezichtspunt van de betrokken advocaten en artsen – de detentie van de drie draaglijker te maken. Hun emotioneel isolement, in de vorm van een verbod op contact met andere gevangenen en uitsluitend familiebezoek onder strenge fysieke en akoestische bewaking, kon volgens de artsen tezamen met een gebrek aan lichaamsbeweging en door hun hongerstaking leidden tot lichamelijke en/of psychische problemen, met kans op blijvende schade. Vanuit het standpunt van justitie waren er redenen om aan deze wijze van detentie vast te houden, allereerst veiligheidsmotieven. Deze op zich zelf grijpelige discussie

over veiligheid liet een discrepantie zien tussen de officiële mening en de opvatting van de begeleidingscommissie. Volgens de auteur werd het veiligheidsargument soms te streng toegepast of zelfs misbruikt. Op deze manier werd een situatie gecreëerd die door de gevangenen als kwelling of zelfs als foltering werd ervaren.

Bij de autoriteiten bestond echter onbegrip ten aanzien van contacten die enerzijds formeel waren en anderzijds emotioneel. Van Ree haalt het argument aan dat er sprake geweest kon zijn van verkeerde voorlichting door de staatssecretaris aan de Vaste Kamercommissie van Justitie. Daardoor stonden er ook foutieve berichten in de media. Een ander probleem dat tijdens de onderhandelingen aan de orde kwam, bleek de houding van de ambtenaren van Justitie. Zij zagen de begeleidingscommissie als tegenwoordiger of bondgenoot van de RAF. Aan de andere kant gaf het gedrag van RAF-leden aan dat zij niet compromisbereid waren, en dat had weer een duidelijk negatieve invloed op hun relatie met de overheid.

De auteur ziet zich als bemiddelaar die als doel heeft de onmenselijke detentie aan te klagen en te verbeteren. Hij beklemtoont bovendien dat hij via de detentie de toestand van de RAF-leden had leren kennen. Deze kennis had hij gebruikt om te onderzoeken in welk mate men deze kon generaliseren wat betreft andere gevangenen.

De ervaringen van Van Ree zijn interessant, omdat er voor de eerste keer gewelddadige terroristen, de RAF-leden, in Nederlandse gevangenen zaten. Hij beschrijft dus niet alleen een aspect van de Nederlandse geschiedenis, maar geeft ook een evaluatie van de detentie. Van Ree vergelijkt de situatie van de gevangenen met de positie van geïsoleerde psychiatrische patiënten. Wat voor het eerst bij deze drie Duitsers werd toegepast – zoals hun sociaal-emotionele deprivatie – zou naar mijn mening vandaag de dag realiteit kunnen zijn voor bijvoorbeeld afgewezen asielzoekers

die op hun uitzetting wachten. Ook Schneider en Wackernagel verbleven in afwachting van hun uitlevering in Nederlandse gevangnissen, verstoken van contacten en ver weg van hun familie.

Het tweede deel van het boek is autobiografisch. Van Ree reflecteert kritisch op zijn eigen verleden, hoewel hij natuurlijk niet alle aspecten van zijn leven kan terughalen. Het gaat hem meer om het verband tussen zijn ervaringen bij het begeleiden van de gevangenen en zijn houding ten aanzien van geweld, terreur en discriminatie. Ook in dit deel is de rode draad van het boek overheersend: het oorlogsdenken. Met deze term omschrijft hij het resultaat van een proces van polarisatie en zwart-witdenken. Dat betekent dat – zoals tijdens een oorlog – de 'vijand' gedehumaniseerd wordt en dat daarom elke vorm van geweld legitiem is. Hij legt dus het verband tussen zijn eigen verleden – opgegroeid tijdens de Tweede Wereldoorlog – en de biografieën van RAF-leden, exponenten van de naoorlogse generatie. Net als de RAF'ers was hij sterk beïnvloed door de oorlog, wat in 'oorlogsdenken' resulteerde. Hij beschrijft hoe moeilijk het soms was zijn gevoelens in bedwang te houden en niet terug te vallen in extreme zienswijzen. De Amerikanen waren voor hem de heldhaftige bevrijders en zij waren 'de goeden'. Maar door televisiebeelden van de Vietnamoorlog richtte hij zich later met hart en ziel tegen de Amerikanen. Hij kon daardoor, tijdens de ontmoeting met de gevangenen, veel van hun woede herkennen.

Deel II is door de autobiografische invalshoek belangrijk voor het begrijpen van de auteur. Het wordt duidelijk dat hij in zijn eigen levensverhaal bepaalde denkpatronen herkende die niet ver van de RAF'ers afstonden. Hij schroomt daarbij niet na te gaan of hij onder dezelfde omstandigheden niet even extremistisch was geworden. Met soms heel persoonlijke voorbeelden toont Van Ree hoe discriminatie en oorlogsdenken bij iedereen kunnen

ontstaan. Ook al maakt hij de gevangen duidelijk dat hij het gebruik van geweld uit principe afkeurt, toch is het onmiskenbaar dat hij empathie voelde voor de politieke doelen van de RAF.

Empathie beschouw ik daarom als een centraal begrip in dit boek. Ze is nodig om de RAF ook als politieke organisatie en niet alleen als louter een terreurgroep te bekijken. Empathie is wat tot nu toe in de discussie over de daden van de RAF in Duitsland ontbreekt. *Vrijheidsstrijd, Verzet, Terrorisme* is daarom ook een interessant boek, omdat het een aspect van de Duitse geschiedenis analyseert vanuit Nederlands perspectief.

Het andere kernbegrip in het boek zou kunnen worden aangegeven met het woord 'distantie'. Van Ree schrijft pas twintig jaar na de gebeurtenissen over zijn ervaringen, waardoor hij de

nodige tijd heeft gevonden om afstand te nemen. Zo is het mogelijk dat het boek een hoge mate van objectiviteit heeft. Hij laat zich niet vangen door zijn inleving in het lot van de RAF-leden. Hij begrijpt dat er aandacht voor veiligheid moet zijn. Tegelijkertijd toont hij aan hoe het veiligheidsargument werd misbruikt.

Ondanks deze positieve beoordeling van het boek kunnen enkele kanttekeningen gemaakt worden. Van Rees commentaren zijn soms wat oppervlakkig en dan wordt een diepergaande analyse gemist. De achtergronden van de RAF en de politieke ontwikkelingen in Duitsland en Nederland komen nauwelijks uit de verf. Bovendien blijkt duidelijk dat Van Ree van schrijven geen beroep heeft gemaakt.

De auteur beperkt zich niet alleen tot een verslag van de gebeurtenissen rond de drie gevangenen. Hij probeert

de historische en psychologische ontwikkelingen die tot het ontstaan van de RAF hebben geleid, te beschrijven. Uiteindelijk verheft hij al deze elementen *in abstracto* tot algemene, menselijke gedragslijnen, die tot polarisering, discriminatie en agressief gedrag kunnen leiden. *Vrijheidsstrijd, Verzet, Terrorisme* stijgt daarmee uit boven het met gevoel geschreven verslag van het lot van drie mensen en probeert een antwoord te vinden op de aard van de vrijheidsstrijd, het verzet en het terrorisme vanuit het perspectief van jonge slachtoffers van oorlog en geweld.

SVEN HARTEN studeert politicologie aan het University College Utrecht en werkte eerder dit jaar als stagiair bij de afdeling Onderzoek, sectie Duitsland-studies, van het Instituut Clingendael.

Internationale vrouwenhandel: tussen dwang en keuze

VERA HAKET

Hoewel de rapporten *Een schijn van voodoo* en *Land van belofte* beide over buitenlandse vrouwen gaan die in de Nederlandse prostitutie terechtkomen, verschillen de invalshoeken van de twee studies aanmerkelijk. Het eerste rapport begint met de constatering dat vrijwel alle vrouwelijke AMAs (alleenstaande minderjarige asielzoekers) uit Nigeria 'voodoo'-rituelen noemen in gesprekken met de Nederlandse politie. In het rapport wordt gepoogd meer duidelijkheid te krijgen over het voorkomen van voodoo in Edo State (een deel van Nigeria), over de mate waarin en de manier waarop de desbetreffende AMAs ermee te maken krijgen en over impliciete denkbeelden over voodoo in Nederland. De betekenis van prostitutie in beide landen komt ook aan de orde.

In *Land van belofte* wordt vooral

ingegaan op persoonlijke omstandigheden van Centraal- en Oost-Europese slachtoffers van vrouwenhandel. De auteurs stellen zich ten doel beter te 'verstehen' wat deze vrouwen beweegt, welke kenmerken de vrouwen 'kwetsbaar maken voor de praktijken van ronselaars' en hoe de handel in zijn werk gaat. Op die manier hopen ze bij te kunnen dragen aan de bestrijding van vrouwenhandel.

Een schijn van voodoo. In Neder-

Judith Vocks en Jan Nijboer: Land van belofte: een onderzoek naar slachtoffers van vrouwenhandel uit Centraal- en Oost-Europa.

Groningen: Vakgroep strafrecht en criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen, december 1999; 68 blz.; f 20,-; ISBN: 90-367-1177-0

Rijk van Dijk, Thera Rasing, Nina Tellegen en Wim van Binsbergen: Een schijn van voodoo: culturele achtergronden van de handel in Nigeriaanse meisjes voor de Nederlandse prostitutie; een verkenning.

Leiden: Afrika-Studiecentrum, januari 2000, 64 blz.; f 10,-; ISBN: 90-5448-039-4

land blijken sterk ontwikkelde beelden te bestaan over de aard en de ernst van vooedoopraktijken en over de belemmeringen die dit verschijnsel

oplevert voor de meisjes die erdoor 'geïntimideerd' zouden worden. Vooral het irrationele en dus beangstigende aspect ervan staat op de voorgrond. De hulpverlening aan (vermeende) Nigeriaanse slachtoffers van vrouwenhandel waarbij *voodoo* ter sprake komt, is bijvoorbeeld vaak gericht op het 'verbreken van de voodoo betovering'. Hoewel de angst van AMAs voor de handelaren in veel gevallen wel degelijk bestaat, is die echter vaak minder gebonden aan het gebruik van 'voodoo rituelen' op zich zelf dan aan het gedrag en de machti-ge positie van de handelaar. Rituelen die in Nederland als 'voodoo' omschreven worden, komen veelvuldig en in allerlei situaties voor in Nigeria. Vooral vrouwen zijn betrokken bij religie en rituelen. Vrouwen worden vaak lid van een rituele groep, waarin contacten worden gelegd met de goden. Dit gaat soms gepaard met wild gezang en gedans en met het maken van 'voodoo-pakketjes'.

De AMA's die naar Nederland komen, hebben tot op zekere hoogte zelfs baat bij het bestaan van de negatieve gevoelens die dit soort 'voodoo praktijken' in Nederland oproepen. Personen die blootstaan aan zulke beangstigende en onmenselijke behandelingen, kunnen toch immers onmogelijk teruggestuurd worden naar hun 'kwelgeesten' in Nigeria. Hulpverleners hebben een andere reden om de grote invloed van voodoo rituelen aan te nemen en misschien zelfs te overdrijven: er verdwijnen niet zoveel meisjes uit de asielzoekerscentra enz. omdat het systeem van voogdij en opvang niet goed is, maar omdat ze onder zo'n sterke invloed van de handelaren staan. Daarnaast kan de beeldvorming ook een oplossing bieden aan tegenstellingen tussen enerzijds de Nederlandse manier van denken over jeugd, seksualiteit van minderjarigen en kinderlijke onschuld, en anderzijds het 'afwijkende gedrag' van de desbetreffende AMA's, nl. door 'voodoo' als oorzaak te beschouwen.

Voordat Nigeriaanse vrouwen trouwen, hebben ze vaak verschillende seksuele relaties, soms in ruil voor goederen of diensten. Het verlenen van seksuele diensten op deze manier is, anders dan in Nederland, bekend en totaal geaccepteerd. Het wordt ook niet echt als prostitutie gezien, maar eerder als een soort 'eerlijke ruilhandel'. Een andere vorm van prostitutie, waarbij vrouwen verscheidene klanten per dag hebben, bestaat ook in Nigeria, hoewel zij niet algemeen geaccepteerd is. Deze vorm van prostitutie komt enigszins overeen met de prostitutie waarmee de desbetreffende AMA's in Nederland te maken krijgen, maar er blijven verschillen, in het bijzonder in de mindere mate van vrijheid en eigen zeggenschap van prostituees in Nederland. Veel AMA's hebben dan ook een verkeerd beeld van prostitutie in Nederland.

Land van belofte. De belangrijkste taak die de auteurs van het rapport *Land van belofte* zich ten doel stellen, is het achterhalen van de kenmerken van de Oost- en Centraal-Europese vrouwen die in Nederland in de prostitutie terechtkomen. Uiteindelijk wordt over de vrouwen niet veel meer duidelijk dan dat ze alleenstaand en tussen de 18 en 25 jaar zijn, veelal afkomstig zijn uit een onstabiel gezin en weinig banden hebben met familieleden. Het opleidingsniveau van de vrouwen loopt uiteen, afhankelijk van het land van herkomst. Op basis van enquêtes worden de vrouwen in drie categorieën ingedeeld: ontvoerde en doorverkochte vrouwen; misleide vrouwen; en uitgebuite vrouwen. Vrouwen in de onderscheiden categorieën hebben te maken gekregen met verschillende hoeveelheden geweld en dwang, maar ze kunnen volgens de auteurs allemaal als slachtoffers van vrouwenhandel gezien worden: ze werken allemaal in de prostitutie 'op voorwaarden waar zij niet mee ingestemd hebben en waarbij elementaire mensenrechten en vrijheden zijn geschonden'.

Overeenkomsten. Sociale achtergronden, zoals de toegenomen werkloosheid en veranderingen in de gezinsstructuur zouden een belangrijke rol spelen bij de komst van vrouwen uit beide gebieden naar Nederland. De meeste Nigeriaanse AMA's en Centraal- en Oost-Europese vrouwen zouden naar Nederland komen omdat het economisch zeer slecht gaat in het land waar ze wonen, en omdat ze denken dat ze hier in korte tijd goed kunnen verdienen. Sommige vrouwen verlaten het land simpelweg om in een Europees land te kunnen gaan werken. Een deel van de AMA's wist dat ze in de prostitutie terecht zouden komen, een ander deel niet. De meeste Centraal- en Oost-Europese vrouwen die geïnterviewd zijn in *Land van belofte* was wel degelijk bekend dat ze in de prostitutie terecht zouden komen. Een groot deel van hen had ook al eerder in de prostitutie gewerkt.

Evaluatie. Hoewel de auteurs van beide rapporten zich ten doel stellen een beter beeld te krijgen van aspecten van internationale vrouwenhandel, lijkt dat in het geval van *Een schijn van voodoo* meer op te leveren dan in *Land van belofte*. In *Een schijn van voodoo* worden veel onderwerpen behandeld en met elkaar verbonden. Economische situatie, sociale positie, culturele achtergronden, persoonlijke belangen en verschillen in beeldvorming worden samen behandeld. Hierdoor ontstaat een genuanceerd en veelzijdig beeld. Het idee dat handelen vaak bepaald wordt door een combinatie van vrijwillige en minder-vrijwillige (maar niet altijd op dwang berustende) factoren komt duidelijk naar voren. Met het rapport wordt eigenlijk een pleidooi gehouden voor het analyseren van de problematiek van vrouwenhandel, prostitutie en voodoo vanuit een culturele context. Dat deze aanpak verhelderend kan werken, blijkt uit de conclusies. De Nederlandse opvatting van 'voodoo' staat een genuanceerde visie vaak in de weg, door de sterke negatieve associaties die ermee samenhangen.

Voor politie, hulpverlening en justitie is het moeilijk een beleid te vormen ten aanzien van deze groep AMAs, omdat er zoveel onduidelijkheden zijn met betrekking tot de aard van voodoo en de invloed die deze heeft op de betrokken personen. Zolang de heersende ideeën over voodoo een debat erover blijven verlammen, zal dat ook niet makkelijk kunnen veranderen.

Terwijl in het eerste rapport kritisch naar de dominante perceptie in Nederland ten aanzien van de groep AMA's wordt gekeken, nemen de auteurs van *Land van belofte* de dominante manier van kijken zonder meer over. Nigeriaanse vrouwen worden in het voorwoord van *Een schijn van Voodoo* bijvoorbeeld genoemd als

slachtoffers van vrouwenhandel. Dat zij door hun religie (voodoo) worden bedreigd en onder controle gehouden, wordt hierbij zonder meer aangenomen. De invalshoek waarmee deze studie is opgezet wordt ook duidelijk uit de eerste zin van het voorwoord. 'Terwijl de slavernij al eeuwen geleden is afgeschaft, zijn er nog steeds duizenden vrouwen die in Nederland onder dwang en zonder betaling als prostituee moeten werken.' Met deze zin is eigenlijk de toon van het hele rapport gezet, waarin vrouwen als de eeuwige slachtoffers van mannen worden gepresenteerd. Hierdoor blijft de studie nogal oppervlakkig. In de conclusie wordt overigens een uitspraak gedaan die eerder nog niet naar voren was gekomen:

'Een belangrijk resultaat van het onderzoek is het inzicht dat het beeld van een weerloos, willoos slachtoffer, dat door criminelen misleid of ontvoerd is, slechts voor een klein deel van de slachtoffers opgaat. Voor het grootste deel betreft het vrouwen die wel degelijk op de hoogte waren van het soort werk dat zij zouden gaan verrichten.' Met deze onverwacht opduikende conclusie nuanceren de auteurs uiteindelijk toch het eerder in de studie geschetste beeld.

DRS. VERA HAKET is bestuurskundige en als AIO verbonden aan het Nederlands Studiecentrum voor Criminologie en Rechtshandhaving aan de Universiteit Leiden, waar zij zich bezighoudt met aangifte- en seponeringsbeleid inzake seksueel geweld tegen vrouwen.

Andrew Cottey (red.): Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea.

Basingstoke & Londen: Macmillan Press Ltd in association with the East-West Institute, 1999; xii + 280 blz.; f 202,80 ISBN 0-333-73360-6

In deze bundel analyseren polemologen, veiligheidsspecialisten, politici en diplomaten van verschillende nationaliteit de subregionale samenwerking die na de Koude Oorlog, vanaf de Barents Zee in het Noorden tot aan het 'Barcelona-proces' in het Middellandse-Zeegebied, bezig is van de grond te komen. Aan de orde komen ontwikkelingen die betrekking hebben op 'The Barents Euro-Arctic Council, the Council of Baltic Sea States, the Visegrad Group, the Central European Free Trade Agreement, the Central European Initiative and the Black Sea Economic Cooperation'. In een apart deel worden de gevolgen van de subregionale samenwerking voor de Europese integratie, veiligheid en democratie behandeld en komen tevens de 'emerging subregional cooperation processes' in Zuid-

oost-Europa, de pas onafhankelijke staten en het Middellandse-Zeegebied aan de orde. In een slotbeschouwing trekt Cottey (verbonden aan het Department of Peace Studies, University of Bradford) enkele conclusies. In een van de artikelen analyseerde hij reeds de op- en neergang van de Visegrad-groep en trok hij conclusies ten aanzien van factoren die een subregionale samenwerking bevorderen en tegenwerken. Hij is van mening dat de nieuwe vormen van samenwerking die zich binnen de subgroepen hebben ontwikkeld, een van de meer positieve ontwikkelingen in Europa zijn, al moet men afwachten hoe dit samenwerkingsproces (gezien de ervaringen met de Visegrad-groep) zal verlopen. Het betreft hier in het algemeen groepen met een relatief

bescheiden ambitieniveau die zich concentreerden op samenwerking 'in non- or "soft"-security areas'. De vraag doet zich voor of zij een openlijker veiligheidsrol zouden moeten gaan spelen. Sommigen zijn van mening dat ze in de regio bijvoorbeeld bij vredeshandhaving, mijnenvragen of *confidence building measures* moeten worden betrokken; anderen betogen dat ze zich juist moeten onthouden van een directe betrokkenheid bij veiligheidsvraagstukken en vragen zich af of zij zullen slagen waar meer omvattende instituten problemen hebben. De grotere (veiligheids)organisaties (OVSE, EU, NAVO) dienen de samenwerking met de subregionale groepen en de samenwerking daarbinnen te bevorderen. Op de langere termijn zal de

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Ben Hoetjes (B.J.S.S.), werkzaam bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

balans tussen subregionale en collectieve benaderingen van veiligheidskwesties in Europa zeker een rol gaan spelen. (F.v.d.B.)

Thomas Fischer & Nicole Schley: Europa föderal organiseren - ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union. Bonn: Europa Union Verlag, 1999; 336 blz.; c. f 56,-; ISBN 3-7713-0581-0

Met het Verdrag van Maastricht in 1993 werd de Europese integratie op een nieuwe leest geschoeid. De driepijlerstructuur en het subsidiariteitsbeginsel, te zamen met een aantal veranderingen in de instituties (Europese Raad, Comité van de Regio's) en in de besluitvormingsprocedures (gekwalficeerde meerderheden, co-decisie) leverden een bouwwerk op waarin vrijwel alle beleidsterreinen werden ondergebracht. Afspraak was wel dat op een volgende IGC de verdragsbepalingen tegen het licht zouden worden gehouden en zonodig aangepast. Het Verdrag van Amsterdam in 1997 heeft dit inderdaad gedaan, maar in feite heeft er geen volledige en grondig doordachte herziening plaatsgehad - actuele onderwerpen als de invoering van de euro en de EU-uitbreiding eisten alle aandacht op. Sindsdien is de Europese integratie in moeilijk vaarwater terechtgekomen: eurosceptis onder het publiek, teruglopende solidariteit tussen de lidstaten

('I want my money back') en reputatieverlies bij de EU-instellingen (ondoorzichtigheid, wanbeheer, conflict). Teneinde de problemen te boven te komen en het integratieproces gaande te houden, zijn volgens Fischer en Schley brede herziening en verheldering van het EU-gebouw, een *Neugründung*, onmisbaar. Zij doen daartoe een poging, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel en het federale gedachtengoed. Hun belangrijkste instrument is een schema van vragen en criteria (*Kriterienraster*), waarmee kan worden bepaald of op een bepaald beleidsterrein de primaire bevoegdheid bij de Unie dan wel bij de lidstaten c.q. regio's binnen lidstaten behoort te liggen. Eerste vraag is of op een bepaald beleidsterrein zich problemen manifesteren die het sturingsvermogen van de lidstaat te boven gaan - en als dat zo is, op welke schaal en met hoeveel lidstaten gezamenlijk deze problemen aangepakt zouden moeten worden. Volgende vraag is of instituties in EU-verband (multilateraal, bilateraal, intergouvernementeel, supranationaal) een effectieve meerwaarde hebben bij de oplossing van deze beleidsproblemen, en of de openbare mening - de burgers - een EU-bevoegdheid accepteert. Dit schema wordt vervolgens uitgeprobeerd op vier beleidsvelden: buitenlandse en defensiebeleid; justitie en binnenlands beleid; regionaal en structuurbeleid; en werkgelegenheids- c.q. sociaal beleid. Interessant

bij deze exercitie is allereerst dat zij over de volle breedte, met zeer uiteenlopende beleidsterreinen, wordt uitgevoerd. Vervolgens is het aardige dat de auteurs niet pretenderen hiermee eens en voor altijd 'het' recept voor de competentieverdeling binnen de EU te geven: het gaat erom regelmatig dezelfde vragen te stellen over de (on-)gewenstheid van Europese dan wel nationale bevoegdheden, niet om de specifieke - immers variabele - antwoorden. Ten derde valt het op dat auteurs uiteindelijk komen tot opschoning en stroomlijning van EU-bevoegdheden. Hun federale denkmodel impliceert een 'meer-lagenbestuur': een heldere scheiding en verdeling van bevoegdheden (tegenaan van verdubbelingen), maar ook een sterker besef van onderlinge samenhang tussen de bestuurslagen (o.a. via de opleiding van de bestuursambtenaren) en een sterker netwerk tussen Europees, nationaal en subnationaal niveau (vooral op uitvoerend niveau in de zg. comitologie). Het boek laat zien hoe het federale denken een flexibel evenwicht kan opleveren tussen de scheiding van én de verbinding tussen bestuurslagen, en een 'denkmodel' waarin de effectieve aanpak van beleidsproblemen én de democratische legitimiteit beide tot hun recht komen. Kortom, een zeer nuttige ondergrond voor de lopende discussie over de 'kerncompetenties' van de EU en van de lidstaten. (B.J.S.H.)

A. van Staden

joins the discussion that was launched by the German Minister of Foreign Affairs Joschka Fischer in May, on the federal future of Europe. He points out that Fischer's plans are not as unrealistic as they may seem in the eyes of Eurosceptics. European states have already pooled their sovereignty on a number of important issues, such as economic and monetary affairs. In view of the future enlargement of the EU, a further sharing of sovereignty between the member states and Europe may be the only solution to the problem of creating a workable Union. The author argues that the

S U M M A R I E S

Swiss model of confederation could serve as a guide on the road to a *Fédération d'Etats-nations*.

Desmond Dinan and Sophie Vanhoonacker

look at the state of affairs in the current Intergovernmental Conference on institutional reform which started under the Portuguese Presidency in February 2000 and which is

supposed to be concluded next December in Nice under the French Presidency. Besides the three 'left overs' of Amsterdam (the size and composition of the European Commission; the weighing of the votes in the European Council; and the extension of decisions taken by a qualified majority), the controversial theme of flexibility or 'closer cooperation' has been put on the agenda. In view of further enlargement, integrationist countries such as the Benelux, France and Germany are advocating to make the enabling clause for 'closer cooperation' more flexible. The Portuguese Presidency has primarily limited itself to collect information on the positions taken by the fifteen member states. This has resulted in an extensive report that was presented at the European Summit of Feira. It will be up to the French Presidency to start the real negotiations and to hammer out an agreement. This will not be an easy task taking into account that the issues on the agenda are extremely sensitive and that they are inter-connected.

The Netherlands Minister of Economic Affairs Annemarie Jorritsma

states that speed and quality are both crucial to the enlargement of the European Union. They must in fact go hand in hand. This will require a new, creative way of looking at the accession process. We should mark out a clear route by which would-be member states can enter the Union. We can then match a timetable to that route to provide candidate countries with a guideline as to what they should be aiming for. The EU must make it clear to would-be member states what they absolutely must have in place before accession, and what they can do after they have joined. Not all the regulations will need to be fully implemented before accession. After all, the single market will encourage new members to adapt very quickly to the EU rules.

I would be very happy to contribute to the development of an accession route that combines speed with quality, and that can be applied to all would-be member states.

Mielle Bulterman and Rick Lawson

focus on the EU Charter of Fundamental Rights. They explain the Charter's historic background and discuss the way in which it is currently being drafted. The provisions of the most recent draft (of 28 July 2000) are briefly examined. At this stage it is difficult to predict the Charter's future impact. Much depends on the legal nature of the document and on the possibilities to ensure compliance with its provisions.

Otto Holman

argues that a comparison between previous transitions in Southern Europe, on the one hand, and the double transformation in Central Europe, on the other, should emphasize the differences rather than the similarities between both regions. A simple extrapolation of the experiences of Spain, Portugal and – to a lesser extent – Greece is misleading for two reasons: both the domestic and internation-

al/European setting in which the Central European countries have to embark upon their political and economic transformations is fundamentally different from the context in which for example Spain's transition took place. In addition, it is quite dangerous to consider the positive impact of (the prospect of) future integration into the EU on the double transformation in Central Europe as self-evident. In fact, it is the negative impact of the 'recent social crisis' on both political stability and the pace of economic restructuring that should not be underestimated.

Sven Biscop

discusses the European Union's security and defence policy. Recently, steps have been taken to strengthen the resources, as well as the decision-making procedures of the EU in this field. Yet, a clear indication of the cases in which this military capacity will be deployed does not exist. At present, it is unclear where and when 'Europe' will intervene: will the EU become a police officer with a mandate worldwide or will EU-forces intervene only in case of a direct threat to European security? The author argues that a European Strategic Concept is needed in order to answer these questions. Without such a concept the future of the EU's security and defence policy looks bleak.

Steven Everts

analyses the dilemma faced by Tony Blair in dealing with the question of British membership of EMU. It is clear that Blair wants to carve out a leading role for Britain in the EU. But this goal will remain unattainable as long as Britain stays outside the Euro group. And while the economic and political pressures in favour of eventual UK entry are building up, public opinion has remained deeply hostile. A change in the present ultra-cautious government policy is unlikely before the next parliamentary elections. If Blair wants to bring Britain into EMU, thereby securing his own place in the history books, he will have to take the Eurosceptics head on.

Former Austrian Ambassador to the Netherlands

A. Christiani

discusses the difficulties that have arisen since fourteen EU-member states imposed sanctions on Austria, and comments on his role as ambassador in his article 'the case of Austria – some reflections of an undiplomatic diplomat'. "The normal perception in the public of a 'good' diplomat is that in a crisis affecting his country he either acts with great restraint and circumspection, or operates according to the motto 'right or wrong – my country!'. I did neither. I saw the only sensible way to actively argue in an open, direct and also self-critical manner, not out of perhaps tactical considerations, but with inner conviction. The press and the public apparently honoured that approach – a fair judgment of Austria ensued. My expectation, however, that the Dutch government would be influenced by public opinion to change its position towards Austria was not fulfilled." (Author's abstract)

Wegwijs Internationaal op Internet

Laura Corrado

De 'derde pijler' op het internet

Samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) staat tegenwoordig hoog op de Europese politieke agenda. De in Tampere gehouden bijeenkomst van de Europese Raad stond geheel in het teken van deze 'derde pijler' van de Europese Unie (EU). De vooraanstaande plaats die JBZ inneemt binnen de EU, wordt weerspiegeld door het grote aantal internetpagina's dat aan dit onderwerp is gewijd.

Internetpagina's van de Europese Unie

Http://www.europa.eu.int De Europa-server van de EU biedt algemene informatie over JBZ.

Http://ue.eu.int/jai/ Op het JBZ-gedeelte van de internetpagina van de Raad van de Europese Unie kan men terecht voor een overzicht van alle teksten die sinds 1993 zijn aangenomen, voor een tijdschema van de bijeenkomsten op het niveau van de Raad en lager, voor voorlopige voorstellen en verslagen van activiteiten, alsmede voor een *database* met alle sinds 1998 verschenen documenten over dit onderwerp.

Http://www.eu.eu.int/ejn/ De website van het *European Judicial Network* geeft toegang tot documenten van de EU op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde misdaad en tot documenten van de VN, de Raad van Europa en de OESO.

Http://www.europa.eu.int/abc/governments/index_en.html Deze homepage van *European Governments Online* geeft toegang tot de sites van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van de 15 EU-lidstaten.

Http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm De webpagina van het Directoraat-Generaal JBZ van de Europese Commissie bevat documenten en voorstellen op het gebied van de 'derde pijler'.

Behalve deze sites zijn ook de volgende webpagina's de moeite van het bezoeken waard:

Http://www.europarl.eu.int/committees/en/default.htm

De homepage van het *Committee on Citizens' Freedom and Rights, Justice and Home Affairs* van het Europees Parlement.

Http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/index_en.htm

De site van het *European Anti-Fraud Office*.

Http://www.europol.eu.int/home.htm

De webpagina van Europol.

Http://www.emccda.org De website van het *European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction*.

Http://www.eumc.at De homepage van het *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*.

Immigratie- en asielbeleid

Immigratie- en asielbeleid neemt binnen JBZ een vooraanstaande plaats in. Het is dan ook geen wonder dat veel internetpagina's zich op dit aspect van de 'derde pijler' richten.

Http://www.unhcr.ch De homepage van de *United Nations High Commissioner for Refugees* biedt nieuws, statistieken en analyses met betrekking tot het vluchtelingenvraagstuk. Een link op deze site geeft toegang tot de internetpagina van het *Centre for Documentation and Research*.

http://www.unhcr.ch/refworld/welcome.htm. Hier kan men terecht voor uitgebreide *databases*, evenals voor een overzicht van relevante links.

Http://www.iom.int Voor documenten, tijdschriften en andere publikaties op het gebied van migratie kan men terecht op de homepage van de *International Organisation for Migration*.

Http://www.ecre.org De homepage van de *European Council on Refugees and Exiles* geeft toegang tot beleidsnotities en onderzoeksrapporten over het Europese asielbeleid. Ook biedt de site een overzicht van de juridische en politieke ontwikkelingen in 25 Europese landen.

Http://www.asylumlaw.org Op de internetpagina van het door advocaten opgezette *Asylumlaw* kan men terecht voor links naar de belangrijkste internationale documenten op het gebied van asielbeleid.

http://www.asylumlaw.org/legal_tools/international/international.htm, voor links naar relevante nationale en internationale sites en voor informatie over de landen van herkomst van asielzoekers.

http://www.asylumlaw.org/case_support/case_support.htm.

Http://statewatch.org De homepage van *Statewatch* bevat een database die actuele informatie verschaft over alle aspecten van JBZ.

Een niet-volledige lijst van voor JBZ relevante internetpagina's van academische netwerken, onderzoeksscholen en virtuele bibliotheken treft u hieronder aan:

Http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus De internetpagina van het door de Vrije Universiteit Brussel gecoördineerde academische netwerk.

Http://www.jur.kun.nl/rit/cmr De website van het *Centre for Migration Law* van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Http://www.ercomer.org De homepage van het *European Research Centre* van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Http://www.unikonstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa/welcome/html De pagina van het *Centre for International and European Law on Immigration and Asylum* van de Universiteit van Konstanz.

Een overzicht van links naar andere onderzoeksscholen, instituten, organisaties en tijdschriften vindt men op de webpagina **http://www.jur.kun.nl/rit/cmr/sitesonder.html**.

Laura Corrado is verbonden aan EIPA te Maastricht.

(Vertaling van deze bijdrage uit het Engels door Nienke de Deugd.)