

EUREKA EUROPA!

1. Inleiding

Op 1 december 2009 is het zogenoemde Verdrag van Lissabon in werking getreden.¹ Dit verdrag brengt fundamentele veranderingen teweeg in het tot dusver bestaande bestel van de Europese Unie. Zo heeft de Europese Unie thans formeel rechtspersoonlijkheid verkregen en is onder meer de zuilenstructuur die tot nu toe binnen de Europese Unie bestond, opgeheven. Voorzien wordt in een permanente voorzitter van de Europese Raad (art. 9 B lid 5)², die per 1 januari 2010 formeel als zodanig is opgetreden. De voormalige Belgische premier, Herman van Rompuy is als eerste op deze nieuw gecreëerde post benoemd. Zijn eerste officiële bezoek als ‘President van Europa’ gold Nederland, op 5 januari 2010. Na eerst door premier Balkenende te zijn ontvangen op het Catshuis, vertrok hij naar het gebouw van de senaat, waar hij door de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer werd begroet, terwijl de Europese vlag te zijner ere fier wapperde vanaf de Mauritsstoren van het gebouw van de Eerste Kamer.³

Art. 9 E voorziet in de benoeming van een Minister van Buitenlandse Zaken van de EU.⁴

¹ Het Verdrag van Lissabon, voluit geheten het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, werd te Lissabon ondertekend op 13 december 2007 en is per 1 december 2009 in werking getreden. Voor de volledige Nederlandse tekst, zie: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_nl.htm.

² Art. 9 B lid 5 luidt: ‘De Europese Raad kiest zijn Voorzitter met gekwalificeerde meerderheid van stemmen voor een periode van tweeënhalf jaar. De voorzitter is eenmaal herkiesbaar. Indien de voorzitter verhinderd is of op ernstige wijze tekort schiet kan de Europese Raad volgens dezelfde procedure zijn mandaat beëindigen.’

³ De Europese vlag, het Europese volkslied (Ode an die Freude), de dag zijn inmiddels door 16 van de 27 landen officieel als Europese symbolen aanvaard.

⁴ Art. 9 E luidt: ‘lid 1:

De Europese Raad benoemt met instemming van de voorzitter van de Europese Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De Europese Raad kan zijn mandaat volgens dezelfde procedure beëindigen.

Lid 2: De hoge vertegenwoordiger voert het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie. Hij draagt met zijn voorstellen bij tot de uitwerking van dit beleid, dat hij als mandataris van de Raad ten uitvoer brengt. Hij handelt op dezelfde wijze ten aanzien van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

Lid 3: De hoge vertegenwoordiger zit de Raad Buitenlandse Zaken voor.

Lid 4: De hoge vertegenwoordiger is een van de vicevoorzitters van de commissie. Hij ziet toe op de samenhang van het externe optreden van de Unie. In de Commissie is hij belast met de taken van de Commissie op het gebied van de externe betrekkingen en met de coördinatie van de overige aspecten van het externe optreden van de Unie. Bij de uitoefening van deze taken in de Commissie, en alleen binnen het bestek daarvan, is de hoge vertegenwoordiger onderworpen aan de procedures voor de werking van de Commissie, voor zover dit verenigbaar is met de leden 2 en 3.’

SASSEN

Catherine, Barones Ashton van Upholland is inmiddels op deze post benoemd.

Het Verdrag van Lissabon is in de plaats getreden van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa⁵. Hoewel er verschillen zijn tussen het afgewezen ‘Grondwetsverdrag’ en het Verdrag van Lissabon vertoont dit laatste verdrag toch grote gemeenschappelijke trekken met het Grondwetsverdrag.

Een van de verschillen is, dat in het Grondwetsverdrag het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie⁶ integraal was opgenomen. In het Verdrag van Lissabon is daar van afgezien, maar art. 6 verwijst thans met zoveel woorden naar het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en verleent het thans juridisch bindende kracht. Het effect is daarmee hetzelfde als wanneer de volledige tekst integraal zou zijn opgenomen.

Art. 6 Verdrag van Lissabon luidt als volgt:

Lid 1: De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000 te Straatsburg, dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen.

De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden.

Lid 2: De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. De toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet.

Lid 3: De grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie.

De Europese topconferentie te Nice van 7, 8 en 9 december 2000 had destijds de beslissing over de juridische kracht van het Handvest naar een later datum verschoven. Zij had zich

⁵ Dit zogenaamde Grondwets-Verdrag werd getekend op 29 november 2004 en door alle landen op 2 na later ook geratificeerd: Frankrijk en Nederland wezen middels een referendum ratificatie echter af, zodat het uiteindelijk niet in werking is getreden.

⁶ Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie is, na te zijn goedgekeurd door de Europese Raad op 13 oktober 2000, door het Europees Parlement op 14 november 2000 en door de Europese Commissie op 6 december 2000, op 7 december 2000 door de voorzitters van bovengenoemde Europese instellingen gezamenlijk afgekondigd. Op 12 december 2007, een dag voor de ondertekening van het Verdrag van Lissabon door de Europese Raad, is een gewijzigde versie van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ondertekend door de voorzitters van Europees Parlement, Europese Commissie en Raad van de Europese Unie.

EUREKA EUROPA!

bepaald tot de afkondiging van het Handvest. De beweegredenen tot afkondiging waren drieërlei: ten eerste werd het rechtenbestel in de Europese Unie als inhoudelijk inconsistent ervaren; de uitvoerings- en nalevingsgraad verschilde per lidstaat, zonder dat de EU-organen daarin een uniformering konden aanbrenge.

Ten tweede bepaalt art. 6 lid 2 van het EU-verdrag (Verdrag van Maastricht) weliswaar dat ‘de Europese Unie de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht’ eerbiedigt, maar zelf was de Europese Unie tot dusver geen partij bij het EVRM. De EU had behoefte aan een eigen mensenrechtenbeleid om racisme en vreemdelingenhaat binnen de Europese Unie effectief te kunnen bestrijden.

Ten derde was door het proces van Europese integratie de afstand tussen de burger en de organen van de Europese Unie alleen maar groter geworden: de verhouding werd gekenmerkt door een gebrek aan duidelijkheid en aan belangstelling voor ‘Europa’. Achter het vraagstuk van de burger en zijn rechten doemt de kwestie van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen op.⁷

Het is niet de eerste keer in de geschiedenis dat een catalogus van grondrechten plechtig werd afgekondigd. Grondrechten spelen een belangrijke rol bij de afzwering van een gevestigde soevereine macht en bij de vorming van een nieuwe, onafhankelijke staat. De Declaration of Independence, opgesteld door Jefferson en op 4 juli 1776 aanvaard door het second continental Congress waarnaar dertien Amerikaanse koloniën afvaardigingen hadden gestuurd, de Déclaration des Droits de l’homme et du citoyen van 26 augustus 1789 door de Assemblée Nationale te Parijs, zijn, evenals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden beroemde voorgangers van het Europees Handvest.⁸ Deze documenten hebben alle een duidelijk moreel en politiek doel gediend. In het onderstaande wil ik kort nagaan hoe de morele en politieke werking, kortom welke legitimerende werking er van deze grondrechtenverklaringen is uitgegaan.

2. Het ontstaan van de Verenigde Staten van Amerika en de Declaration of Independence.

Op 4 juli 1776 werd te Philadelphia de Declaration of Independence afgekondigd, waarmee dertien Amerikaanse koloniën zichzelf uitriepen tot vrije en onafhankelijke

⁷ EUROPEES PARLEMENT, *Werkdocument over de opstelling van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie*, Commissie constitutionele zaken, (rapporteurs Andrew Duff en Johannes Voggenhuber), PE 232.651) d.d. 24 januari 2000, Deel b, p. 3/11 e.v.

⁸ Ook andere mensenrechtencatalogi, zoals onder meer de American Convention on Human Rights van 22 november 1969 en het African Charter on Human and people’s rights kunnen als zodanig worden genoemd. Ze worden in dit artikel echter verder buiten beschouwing gelaten.

staten en daarmee de Verenigde Staten van Amerika constitueerden. Enige weken daarvoor, op 12 juni 1776, was in één van die koloniën, de staat Virginia, de Bill of Rights uitgevaardigd, die als voorbeeld heeft gediend voor de Declaration of Independence. De jurist Thomas Jefferson was, als afgevaardigde van de staat Virginia, een der belangrijkste opstellers van zowel de Bill of Rights als de Declaration of Independence. Beide documenten bevatten een korte opsomming van enige mensenrechten.⁹ In de Declaration of Independence werd deze catalogus van mensenrechten gevolgd door een opsomming van alle schendingen die de Koning van Groot Brittannië jegens de kolonisten had gepleegd. Ook de waarschuwingen die de Amerikanen aan hun Britse broeders en zusters hadden doen uitgaan, hadden niets geholpen: zij waren doof gebleven voor de smeebeden uit de koloniën om het recht te laten zegevieren:

‘They too, have been deaf to the voice of justice and of consanguinity. We must, therefore, acquiesce in the necessity which denounces our separation, and hold them as we hold the rest of mankind, enemies in war, in peace friends.

We, therefore, the representatives of the United States of America, in General Congress assembled, appealing to the Supreme Judge of the world for the rectitude of our intentions, do, in the name and by the authority of the good people of these colonies solemnly publish and declare, that these United Colonies are, and of right ought to be FREE AND INDEPENDENT STATES.(...)

Met een beroep op de ‘unalienable rights’, waaronder ‘life, liberty and the pursuit of happiness’, werd het recht om in opstand te komen tegen het gevestigde gezag gelegitimeerd. Wanneer de koning van Groot Brittannië deze onvervreembare rechten niet zou hebben geschonden en/of het Brits volk het voor de kolonisten zou hebben opgenomen, zouden deze – zo lijkt de redenering – zich niet tot onafhankelijke staten hebben uitgeroepen of althans niet hebben mogen uitroepen.

3. Het ontstaan van de Eerste Republiek en de Déclaration des droits de l’homme et du citoyen.

De Déclaration des droits de l’homme et du citoyen van 26 augustus 1789 diende al evenzeer als legitimatie voor de opstand tegen het gevestigde gezag in Frankrijk. De

⁹ Het begrip ‘mensenrechten’ is beroemd geworden door Thomas Paine, een journalist die een belangrijke rol gespeeld heeft tijdens de Amerikaanse onafhankelijkheidsstrijd en ook de naam van de nieuw uitgeroepen Republiek: de ‘United States of America’ heeft bedacht. In een geschrift *The rights of man* (Londen 1792) waarin hij een weerwoord geeft op de opvattingen van Edmund Burke, zoals neergelegd in diens *Reflections on the Revolution in France*, hanteert hij, overigens in navolging van Burke, systematisch de term ‘mensenrechten’.

EUREKA EUROPA!

Franse koning had aan de derde stand (le tiers État) eerst een dubbele afvaardiging toegestaan naar de États Généraux (de Algemene Standen of Staten Generaal) en vervolgens vastgehouden aan één stem per stand, derhalve geen extra stemrecht aan de derde stand toegekend, waardoor de dubbele afvaardiging geheel zinloos was geworden. Uit protest hiertegen scheidde de derde stand zich daarop van de twee andere standen, de adel en de geestelijkheid, af en riep zichzelf vervolgens uit tot Algemene Grondwetgevende Vergadering (Assemblée Nationale Constituante), die niet eerder uiteen zou gaan dan nadat er een grondwet tot stand zou zijn gekomen (de eed op de kaatsbaan). Op 4 augustus 1789 schafte zij de feodaliteit af.

‘Het gansche omslagtige en kunstige raderwerk, waarover de koninklijke regering had moeten loopen, provinciale, stedelijke en plaatselijke instellingen, met al de verscheidenheid van eigen regterlijke en administratieve vormen, van genootschappelijke vrijdommen en burgerlijke herkomsten, het aanzien, vermogen en de heerlijke regten van adel en geestelijkheid, de noodzaak om zoo velerlei andere, bijzondere en erfelijke, betrekkingen van personen of bezit, als het ingewikkeld huishouden der Monarchie kenmerkten, te eerbiedigen, al die waarborgen tegen eene woeste overspanning waren opgeheven’.¹⁰

Op 26 augustus 1789 kondigde de Assemblée de Déclaration des droits de l’homme et du citoyen af. De redactiecommissie van de Franse Déclaration stond onder leiding van de markies de la Fayette, die aan de zijde van de Amerikaanse opstandelingen had meegevochten en de Bill of Rights en de Declaration of Independence had zien ontstaan. In de plaats van de persoon van de vorst werd de ‘natie’ als soevereine macht gesteld:

Art. 3: Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d’autorité qui n’en émane expressément.

Voor de privileges, de feodale ordening en machtsverdeling kwamen de vrijheid en gelijkheid voor de wet van alle burgers in de plaats:

Art. 1: Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. ...

Art. 6: La loi est l’expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droits de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu’elle protège, soit qu’elle punisse.(...)¹¹

De praktijk was niet geheel in overeenstemming met deze prachtige theoretische verklaringen. Begin juli 1789 was het hele land in chaos geraakt.

¹⁰ J.R. THORBECKE, *Over de Verandering van het Algemeen Statenstelsel van Europa sedert de Fransche Omwenteling, Dl.1, 1789 –1793*, Leiden 1831, p. 7 e.v.

¹¹ De invloed van de Franse filosoof J.J. Rousseau is onmiskenbaar.

SASSEN

'Parijs ging voor, en binnen weinige weken was een gewapende opstand, onder den naam van Nationale Garde, tot alle deelen des Rijks doorgedrongen. Men telde vóór het eind van Julij eenige millioenen burgers, die uit zich zelve te wapen waren geloopt, om aan de Nationale Vergadering tegen het Koninklijk gezag de sterke hand te leenen. Plotselijk was Frankrijk regeringloos: de wetten werden niet meer uitgevoerd; de overheden waren zonder macht; de rechtspleging stond stil. Die de betaling der belastingen weigerde, kon er niet toe worden verplicht: in steden en ten platten lande was een roof- en plunderziek gemeen meester, dat zijne woede tegen edelen en kloosters uitliet: met de veiligheid van personen en eigendommen was het gedaan. Landbouw en stedelijke nijverheid werden verlaten. In deze algemene verwarring gebood alléén de Nationale Vergadering zonder te kunnen regeren. Op de bouwvallen der Monarchie hield zij zich bezig met de afschaffing der bestaande regten te besluiten, om ze door eene Verklaring der regten van den Mensch en eene theoretische Staatsregeling te vervangen. Met de snelste en ontzettende overgangen rees uit verplaatsing der oppermagt slooping van het Staatswezen, en uit slooping van het Staatswezen ontbinding der maatschappij.'¹²

Zo eigende de revolutionaire Nationale Grondwetgevende Vergadering zich per saldo een schier onbepaalde soevereine macht toe, groter dan de Koning ooit had gehad. De Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen diende in eerste instantie ter legitimering van het in opstand komen tegen het gevestigde gezag en vervolgens ter legitimering van de eenzijdige toeëigening van een in de praktijk vrijwel onbepaalde soevereine macht, die dan ook al spoedig uitmondde in volstreekte willekeur.

Niet alleen de interne verhoudingen binnen het Franse staatsbestel waren verworden tot een complete chaos, ook het tot dan toe bestaande ingewikkelde mozaïek der buitenlandse betrekkingen, dat door middel van verdragen een complex machtsevenwicht in Europa had bewerkstelligd, viel met de ontbinding der Franse staat, in duigen:

'Het gewicht van Frankrijk kon uit de balans niet worden weggenomen, of de onderlinge Staatkunde der overige Mogendheden raakte aan het slingeren en uit haar geheel'.¹³

Om te overleven moest de Franse revolutie zichzelf wel naar de omliggende landen exporteren, en mét haar de Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen. Ontstaan als nationaal document is de Franse Déclaration als voorbeeld voor vele andere nationale constituties gebruikt, onder meer voor de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger, zoals deze op 31 januari 1795, pal na de vlucht van stadhouder Willem V naar Engeland, is geproclameerd door de Provisioneele Representanten van het Volk van Holland.¹⁴ De politieke en ideologische werking van de Déclaration is dan ook van internationale betekenis geweest, met name als legitimering van het verzet tegen het

¹² J.R. THORBECKE, *a.w.*, p.2 e.v.

¹³ J.R. THORBECKE, *a.w.*, p. 5

¹⁴ J. Ph. DE MONTÉ VER LOREN, bewerkt door J.E. SPRUIT, *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling, 7e*, herziene druk, Deventer 2000, p.316 e.v.

EUREKA EUROPA!

gevestigde gezag en van de instelling van een nieuwe staatsmacht.

De orde in Europa kon uiteindelijk niet anders dan op autoritaire en gewelddadige wijze worden hersteld: zo eindigde de anarchie en het schrikbewind van de revolutie uiteindelijk in het Keizerrijk van Napoleon Bonaparte, waarbij de nieuwe monarch de schier onbeperkte soevereine macht van de 'natie' uiteindelijk weer in zijn persoon verenigde.

4. Europa en de wereldoorlogen

Toen na de val van Napoleon het Congres te Wenen Europa opnieuw trachtte te ordenen en in evenwicht te brengen, schudde de Franse filosoof Claude Henri, Comte de Saint Simon het hoofd, en voorspelde dat de ordening, die het Wener Congres voor ogen stond, tot mislukken was gedoemd. In een pamflet, 'De la réorganisation de la société Européenne'¹⁵ zette hij zijn visie uiteen. Zijn belangrijkste bezwaar gold het feit, dat de naties met behoud van de soevereiniteit van ieder der deelnemende landen een overeenkomst sloten om de vrede te garanderen.

Des confédérations particulières, des coalitions opposées d'intérêts rejeteront l'Europe dans ce triste état de guerre dont on aura vainement essayé de la tirer. (...) Assemblez congrès sur congrès, multipliez les traités, les conventions, les accommodements, tout ce que vous ferez n'aboutira qu'à la guerre, vous ne la détruisez point, vous pourrez tout au plus la faire changer de lieu'.¹⁶

In plaats van verdragen tussen twee of meer soevereine mogendheden pleitte Saint Simon, in navolging van J.J. Rousseau, voor de oprichting van eigen soevereine, supranationale Europese instellingen die boven en los van de nationale staten en belangen één gemeenschappelijk belang zouden behartigen.

Eerst veel later en pas nadat Europa het gelijk van Saint Simon aan den lijve had moeten ondervinden in twee verschrikkelijke oorlogen, waarvan er tenminste één, de Eerste Wereldoorlog, de onvermijdelijke consequentie was van de verdragenpolitiek waartegen de Franse filosoof had gewaarschuwd, werden zijn gedachten nieuw leven ingeblazen.¹⁷

De negentiende eeuw eindigde pas toen de twintigste eeuw al bijna voor een vijfde deel voorbij was, in 1918. Mét de 19^e eeuw werden tegelijkertijd 3 keizerrijken en menig koninkrijk ten grave gedragen.

De Eerste Wereldoorlog bracht een nieuwe revolutie voort: de Russische revolutie. Ook deze revolutie maakte op gewelddadige wijze korte metten met het bestaande gezag, zich beroepend op de ideologie van het communisme: in de plaats van de standen traden nu niet de vrije en gelijke individuele burgers, maar de arbeiders- en soldatenraden, die, zich

¹⁵ C.H. COMTE DE SAINT SIMON, *De la réorganisation de la société Européenne*, (nouvelle édition) Parijs 1925.

¹⁶ C.H. COMTE DE SAINT SIMON, *a.w.*, p.2, geciteerd bij: J.H.A LOKIN en W.J. ZWALVE, *Hoofdstukken uit de Europese Codificatiegeschiedenis*, (2^e druk), Groningen 1992, p. 397.

¹⁷ LOKIN en ZWALVE, *a.w.*, p. 398.

beroepend op Karl Marx, openlijk pleitten voor de ‘dictatuur van het proletariaat’. Iedere individuele vrijheid en ieder individueel recht werd in deze ideologie nu juist ondergeschikt gemaakt en zo nodig opgeofferd aan de belangen van de groep, de sovjet, en in laatste instantie aan de opperste sovjet, in naam van het staatsbelang. Het ‘democratisch centralisme’ leverde een dictatuur op, met wederom een grotere macht voor de opperste partijleiders dan de Tsaar in Rusland ooit gehad had.

Ook deze revolutie hield niet halt bij de grenzen van het Russische rijk. Zij exporteerde zichzelf, naar het keizerlijke Duitsland bijvoorbeeld. De socialisten en de communisten kregen ook in de andere Europese landen belangrijke invloed in de staatsorganisatie en daarmee veranderden de staatstaken: van nachtwakersstaat tot verzorgingsstaat. Aan de staat werd langzaam maar zeker de zorg voor de arbeidsomstandigheden, de gezondheidszorg, de huisvesting, de sociale voorzieningen en nog veel meer toevertrouwd. Deze taken werden in het westen niet gepresenteerd als ‘grondrechten’, doch als plichten van de overheid jegens haar burgers, als plichten jegens de collectiviteit van de burgers. De communistische regimes formuleerden deze staatsplichten echter als ‘sociale mensenrechten’ en stelden deze tegenover de klassieke vrijheidsrechten als de vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en vergadering, etc.

De Eerste Wereldoorlog bracht nog iets anders voort: de Tweede Wereldoorlog. De vernederende voorwaarden en de enorme schuldenlast die Duitsland na de eerste wereldoorlog opgelegd had gekregen, maakten aldaar de bodem vruchtbaar voor een nieuwe dictatoriale ideologie: die van het nationaal socialisme. Onder deze dictatuur bleek het – ook in rechte – mogelijk om hele bevolkingsgroepen op grond van ras, seksualiteit, religie enz. uit te sluiten van alle burgerrechten en systematisch en massaal te vernietigen.

5. De Verenigde Naties en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Na de val van het Hitlerregime dienden deze oorlogsmisdrijven, die op niet eerder gekende systematische en massale schaal gepleegd waren, gestraft te worden. Er bestonden echter geen tribunalen die de oorlogsmisdadigers voor hun misdrijven konden bestraffen. Ook de misdrijven als zodanig, die op zo grote schaal tegen de menselijkheid waren gepleegd, waren niet vooraf bij wet strafbaar gesteld. Opnieuw ontstond de behoefte tot legitimering, opdat, ondanks de schending van het nulla poena-beginsel, met een beroep op universele mensenrechten, de misdadigers toch bestraft konden worden.

‘Never again’ mocht het nog mogelijk zijn dat op zo grote schaal ongestraft misdaden tegen de menselijkheid konden worden gepleegd. De behoefte aan een mondiale organisatie deed zich opnieuw gevoelen. Na de Eerste Wereldoorlog was daartoe al een poging ondernomen in de vorm van de oprichting van de Volkenbond. Deze had het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog echter niet kunnen voorkomen.

Op 25 april 1945 werd te San Francisco de ‘United Nation Conference on International Organizations’ gehouden, waaraan 50 landen deelnamen. Op 26 juni 1945 ondertekenden

EUREKA EUROPA!

deze landen plus Polen, dus in totaal 51 landen, het Handvest van de Verenigde Naties.¹⁸ Op 10 december 1948 kondigde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de 'Universele Verklaring van de Rechten van de Mens' af. Het document had geen bindende rechtskracht, doch is moreel en politiek van mondiale invloed gebleken. De 'four freedoms' van President Roosevelt hebben aan de Universele Verklaring ten grondslag gelegen:

'Overwegende, dat erkenning van de inherente waardigheid en de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld,

Overwegende, dat terzijdestelling van en minachting voor de rechten van de mens geleid hebben tot barbaarse handelingen, die het geweten van de mensheid geweld hebben aangedaan en dat de komst van een wereld, waarin de mensen vrijheid van meningsuiting en geloof zullen genieten, en vrij zullen zijn van vrees en gebrek, is verkondigd als het hoogste ideaal van iedere mens,

Overwegende, dat het van het grootste belang is dat de rechten van de mens beschermd worden door de suprematie van het recht, opdat de mens niet gedwongen worde om in laatste instantie zijn toevlucht te nemen tot opstand tegen tirannie en onderdrukking'(...)¹⁹

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens diende een tweeledig doel. Ten eerste diende het als legitimatie voor het achteraf strafbaar stellen van de misdrijven tegen de menselijkheid en het bestraffen ervan door speciaal daarvoor in het leven geroepen tribunalen. En in de tweede plaats diende het als ideologisch weerwoord op de communistische, socialistische en nationaalsocialistische visie op de verhouding tussen staat en individu, door de mensenrechten als universele waarden te waarborgen. In dit document worden voor het eerst ook sociale, culturele etc. voorzieningen, die door de westerse mogendheden tot dusver steeds als staatsplichten waren geformuleerd, als rechten van de mens aangemerkt. Het was van het grootste belang dat de rechten van de mens als *universele* rechten, dus over de gehele wereld geldend, zouden worden aanvaard. De communistische landen, die wel lid waren geworden van de Verenigde Naties hadden niet veel op met rechten als vrijheid van godsdienst, meningsuiting, vereniging en vergadering, etc., en stelden daar tegenover dat in hún regimes de burgers andere mensenrechten hadden, namelijk recht op werk, recht op onderwijs, op behuizing, etc. Zo is een aantal sociale plichten van de staat als rechten van de mens geformuleerd en opgenomen in de Universele Verklaring.

¹⁸ Het HANDVEST is in werking getreden nadat de akten van bekrachtiging waren neergelegd door de 'big five', nl. de Republiek China, Frankrijk, USSR, Verenigd Koninkrijk en de VS, alsmede door de meerderheid van de overige 46 staten die het hadden ondertekend. Inmiddels zijn zo'n 192 landen lid van de VN.

¹⁹ UNIVERSELE VERKLARING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS, Preambule, p. 1

6. De Raad van Europa en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Het einde van de Tweede Wereldoorlog maakte nog geen einde aan de dictaturen. Nazi-Duitsland was verslagen met vereende krachten van 'oost en west'. Opnieuw was er een machtsvacuüm ontstaan in het hart van Europa en brandde de strijd los tussen de twee wereldmachten, de Verenigde Staten van Amerika en de Sovjet-Unie, om dit vacuüm in het geteisterde Europa op te vullen.

Zo ontstond de Derde Wereldoorlog, beter bekend als de koude oorlog. In de koloniën veranderde de koude oorlog op verschillende plekken in een werkelijke, hete oorlog. In Europa leidde de koude oorlog tot een tweedeling: achter het 'ijzeren gordijn', werden de burgers door hun eigen overheden politiek en economisch onderdrukt en uitgebuit. De overheid verpakte deze feitelijke onderdrukking echter in de communistische ideologie van collectieve zorg voor de burgers door de staat: de staat zorgde voor huisvesting, arbeid, culturele voorzieningen, gezondheidszorg, etc. De staat bezat de eigendom van alle grond, alle productiemiddelen, etc. Ook in West-Europa verbreidde deze ideologie zich onder communisten en socialisten, zodat deze de vrijheidsideologie van de individu in het westen dreigde te ondermijnen.

In februari 1948 pleegde de communist Clement Gottwald, bijgestaan door de Russische agent Valentian Zorin, een communistische staatsgreep in Tsjecho-Slowakije. Het Westen reageerde geschokt op deze gebeurtenis, die terecht algemeen werd begrepen als weer een nieuwe uitbreiding van Stalins greep naar de macht in Midden-Europa. Na Polen, Bulgarije, Roemenië en Hongarije viel nu een land dat een open verbinding met het westen had, een land dat onmiddellijk grensde aan Duitsland. Nooit eerder sinds de val van Hitlers Derde Rijk werd de totalitaire bedreiging zo acuut gevoeld. Men begreep dat het tijd werd de fronten te sluiten en West-Europa als één verenigd blok te laten opstaan tegen het totalitaire gevaar.²⁰

Ook op ideologisch en politiek terrein moest die eenheid gestalte krijgen. Onder leiding van Winston Churchill vond van 7 tot 10 mei 1948 te 's-Gravenhage in de Ridderzaal een congres plaats dat een Europese beweging voor een in vrijheid verenigd Europa in gang moest zetten.

'We desire a united Europe, throughout whose area the free movement of persons, ideas and goods is restored;

we desire a Charter of Human Rights guaranteeing liberty of thought, assembly and expression as well as the right to form a political opposition;

we desire a Court of Justice with adequate sanctions for the implementation of this Charter;

we desire a European Assembly where the live forces of all our nations shall be represented'.²¹

²⁰ LOKIN en ZWALVE, *a.w.*, p. 399.

²¹ VERKLARING VAN DEN HAAG, tekst ontleend aan: *The European Movement and the*

EUREKA EUROPA!

De onderhandelingen die volgden op het Haagse Congres leidden tot de oprichting van de Raad van Europa op 5 mei 1949 en tot het Europees Verdrag tot bescherming van Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden op 4 november 1950. Het Verdrag vormde ideologisch een buffer tegenover het oosten, waar juist de in het EVRM vastgelegde grondrechten met voeten werden getreden.

Het EVRM voorzag voor het eerst in een supranationaal Gerechtshof, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zetelend te Straatsburg. Door het supranationale karakter van dit Hof is de werking van het EVRM binnen Europa zowel juridisch als ideologisch een succes geworden, getuige het gezag dat de uitspraken van het Hof in de verdragsluitende landen hebben gekregen en de doorwerking die zij hebben gehad, ook in de nationale wetgevingen van deze landen.

De Raad van Europa heeft overigens als overwegend politieke organisatie de eenwording van Europa niet kunnen bewerkstelligen. Ook de defensiegemeenschap vormde onvoldoende basis voor de politieke eenwording van Europa; de dreiging uit het oosten kon het door twee wereldoorlogen al te zeer verzwakte Europa niet zelfstandig weerstaan, zij had daar de sterke arm van 'big brother' de VS voor nodig in NATO-verband.

6. De Europese Unie en het Verdrag van Lissabon

De basis voor de eenwording van Europa zou een economische worden. Na de capitulatie van het Hitlerregime was Duitsland, dat als onafhankelijke staat niet meer bestond, verdeeld, eerst in drie, later in vier bezettingszones.²² Aanvankelijk werd een plan ontworpen om van Duitsland een agrarische natie maken, opdat dat land nooit meer een gevaar voor oorlog zou kunnen opleveren.²³

De koude oorlog noopte echter tot een herziening van deze plannen. Tegenover de Sovjet-Russische grootmacht moest een sterk Duitsland tegenwicht bieden. Het 'Marshall-plan', genoemd naar de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken onder Truman, George C. Marshall, voorzag in een groots opgezet economisch herstel van Europa, inclusief Duitsland, door grote sommen geld voor de wederopbouw ter beschikking te stellen. De Fransen waren echter reeds begonnen het Saarland, dat rijk aan grondstoffen was en een belangrijke kolen- en staalindustrie bezat, economisch in te lijven en weigerden dan ook

Council of Europe, p. 38, geciteerd bij LOKIN en ZWALVE, *a.w.*, p. 399.

²² Tijdens de conferentie van Jalta (februari 1945) besloten Stalin, Roosevelt en Churchill Duitsland in drie bezettingszones te verdelen en het land te demilitariseren, d.w.z. de zware industrie te ontmantelen. Na de capitulatie van Duitsland kwamen de geallieerden opnieuw bijeen, te Potsdam, waar in augustus 1945 besloten werd Duitsland in vier bezettingszones te verdelen: een Amerikaanse, een Sovjet-Russische, een Engelse en een Franse bezettingszone.

²³ Het 'Morgenthauplan', genoemd naar de Amerikaanse minister van financiën onder Roosevelt, Henry Morgenthau jr, wilde Duitsland veranderen 'into a country primarily agricultural and pastoral without warmaking industries'.

SASSEN

aanvankelijk mee te werken aan het economisch herstel van Duitsland. De Engelsen en Amerikanen besloten in 1947 tot samenvoeging van hun bezettingszones tot één gebied, iets later schoorvoetend door Frankrijk gevolgd. Deze samenvoeging van de drie bezette gebieden zou later het grondgebied van de Bundesrepubliek Deutschland vormen. Berlijn, de voormalige hoofdstad van het Derde Rijk lag midden in de Russische bezettingszone. De stad zelf was in vier sectoren verdeeld. De Russen protesteerden tegen de samenvoeging der drie bezettingszones tot één geheel en in juni 1948 sloten zij de toevoerwegen naar Berlijn af, zodat de stad niet meer over land bevoorrad kon worden. Via een luchtbrug werden de inwoners van Berlijn bijna een jaar lang voorzien van voedsel, kleding en brandstof. De blokkade vormde de eerste grote confrontatie in de koude oorlog tussen de beide wereldmachten, de Verenigde Staten van Amerika en de Sovjet Unie.

Op 8 mei 1949 werd de grondwet aanvaard, die de Bundesrepubliek Deutschland in het leven riep, nadat een maand tevoren de ministers van buitenlandse zaken van de VS, Groot-Brittannië en Frankrijk hieromtrent een akkoord hadden bereikt. Bonn werd de nieuwe hoofdstad van de jonge republiek.

Maar Frankrijk was niet bereid zijn macht over het Saarland af te staan aan de jonge Duitse staat. Zo ontstond het zogenoemde 'Plan-Schuman' waarin de idee werd ontvouwd om de Franse en Duitse kolen- en staalindustrie in één supranationale gemeenschap onder te brengen: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS).²⁴ Wat niet gelukt was bij de instelling van de Raad van Europa als poging om tot een politieke eenheid te komen, gelukte bij de instelling van een Europese Economische Gemeenschap (EEG). Duitsland kon moeilijk anders dan de voorstellen van Frankrijk aanvaarden; Italië en de sinds 1948 in een douane-unie verenigde BENELUX-landen (België, Nederland en Luxemburg) sloten zich eveneens bij het Plan Schuman aan.²⁵

Zo ontstond het 'Europa van de zes': op 25 juli 1952 werd de EGKS opgericht²⁶, op 25 maart 1957 gevolgd door de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap

²⁴ Jean Monnet, de Directeur van het Franse Centraal Planbureau ontvouwde zijn ideeën hieromtrent in het diepste geheim aan de toenmalige minister van buitenlandse zaken, Robert Schuman, dat als het 'Plan Schuman' op 9 mei 1950 wereldkundig werd gemaakt: "(...) Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe (...) Par la mise en commun de la production de base, l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalise les premières assises concrètes d'une fédération Européenne indispensable à la présentation de la paix."

²⁵ Op de mislukte pogingen om Groot Brittannië mee te laten doen met de oprichting van de EEG, ga ik hier niet verder in.

²⁶ Het EGKS-verdrag is aangegaan voor de duur van 50 jaar en is met ingang van 25 juli 2002 verstreken.

EUREKA EUROPA!

(EEG), en de Europese Gemeenschap voor kernenergie (EURATOM). Op 1 maart 1965 wordt het verdrag ondertekend, waarbij deze drie gemeenschappen tot één 'Europese Gemeenschap' (EG) fuseren²⁷.

Bij het Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992 (EU-verdrag van Maastricht) is vervolgens de Europese Unie opgericht. Tegelijk heeft er een gestage uitbreiding van het aantal lidstaten plaatsgevonden. De Europese Unie telt inmiddels 27 lidstaten. Ook dit verdrag bevat beginselen waarop de Unie is gegrondvest, waaronder de eerbiediging der grondrechten:

Art. 6 lid 2: De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de Lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

De eenwording van Europa werd aldus uit nood geboren; zij moest een tegenwicht vormen tegen de dreiging die er van de Sovjet Unie uitging, op sociaaleconomisch zowel als op ideologisch gebied. Het economisch belang dat iedere lidstaat heeft bij de handhaving en gestage uitbreiding van de bevoegdheden van de in het leven geroepen supranationale instellingen, waaraan iedere lidstaat een deel van zijn soevereine macht heeft afgestaan, brengt onafwendbaar tevens de noodzaak mee tot een gestage uitbreiding van de politieke macht van deze supranationale instellingen, en tot onderlinge uniformering van de lidstaten. Het formuleren van grondrechten geeft ook hier een legitimerende werking aan deze politieke machtsuitbreiding en de noodzakelijk geworden uniformering, die niet van harte plaatsvindt, doch moeizaam moet worden veroverd in eindeloze onderhandelingen.

De noodzakelijk geworden economische en politieke concentratie van de macht op Europees niveau is door de aanvaarding van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ideologisch omkranst door de beginselen waarop deze eenwording is gebaseerd openlijk af te kondigen. Zo wordt als het ware opnieuw gelegitimeerd, dat de Europese Unie een verdergaande soevereiniteitsoverdracht van de individuele lidstaten verlangt dan de verschillende lidstaten wellicht bereid zijn toe te staan.

7. Conclusies

De Europese Unie is al lang niet meer alleen maar een Economische Unie: op de Europese top in Nice van december 2000 zijn destijds, behalve de aanvaarding van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, achtereenvolgens het Europese veiligheids- en defensiebeleid, de externe betrekkingen, het sociale beleid, het geldwezen (euro), de gezondheidszorg, het onderwijs- en onderzoekstelsel, het milieu, het migratiebeleid, de cultuur etc. aan de orde gekomen. Wanneer men het Verdrag van Lissabon goed

²⁷ Het zogenaamde Fusieverdrag treedt op 1 juli 1967 in werking.

bestudeert, kan men niet anders dan tot de conclusie komen dat hier sprake is van een Grondwet van een nieuw geboren staat.

Met de aanvaarding van het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Unie rechtspersoonlijkheid gekregen, is er een President van de Europese Unie benoemd die als staatshoofd fungeert alsmede een Minister van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie heeft juridisch bindende werking gekregen. 16 van de 27 landen hebben ingestemd met de symbolen van de Europese Unie, de blauwe vlag met 12 gouden sterren, ieder met de punt naar boven en gesitueerd volgens de cijfers van de klok, met het Europese Volkslied, 'Ode an die Freude' uit de negende symfonie van Ludwig van Beethoven, met het Europese motto 'In varietate concordia' (Eenheid in verscheidenheid) en met de viering van de jaarlijkse 'Dag van Europa' op 9 mei.²⁸

Met dit alles is de weg geopend voor een nieuwe soevereine staat, de Europese Unie en voor verregaande overdracht van soevereine macht van de nationale staten naar de Europese Unie.

De opstellers van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie stond van meet af aan een verdergaand doel voor ogen dan een vrijblijvende juridisch niet bindende verklaring: het fundamentele karakter van de in het Handvest verankerde rechten zou een nieuwe stuwende kracht moeten worden voor de Europese Unie:

Het Handvest is een dynamisch project dat opnieuw zal bepalen waar de macht ligt. Het Handvest zal gevolgen hebben voor de verdeling van de bevoegdheden van de Unie. Het Handvest is een instrument om te komen tot verdere politieke hervorming van de Unie.(...)

Dat de Europese Raad in juni 1999 in Keulen heeft besloten tot opstelling van een handvest van de grondrechten, hetgeen het Parlement toejuicht, moet niet worden gezien als een poging om de bestaande constitutionele orde van de lidstaten te ondergraven, maar juist om de identiteit van de Europese Unie te versterken.²⁹

De vraag dient echter gesteld te worden of de identiteit van de Europese Unie nog verder kan worden versterkt zonder tegelijk daarmee de bestaande constitutionele orde van de lidstaten te ondergraven.

In Duitsland heeft het Bundesverfassungsgericht zich reeds gebogen over de vraag of de aanvaarding van het Verdrag van Lissabon in strijd is met de Duitse Grondwet.³⁰

²⁸ Op 9 mei 1950 legde de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman een verklaring af die het startsein vormde tot de oprichting van de EGKS, begin van de Europese eenwording.

²⁹ EUROPEES PARLEMENT, *a.w.*, p.3/11 e.v.

³⁰ BVerfG, 2BvE 2/08 vom 30.6.2009, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es_20090630_2bve000208.html

EUREKA EUROPA!

Voor wat Nederland betreft schrijft onze Grondwet in art. 93 voor dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar haar inhoud eenieder kunnen verbinden, deze verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekend gemaakt.

Art. 94 GW bepaalt vervolgens dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden indien deze toepassing niet verenigbaar is met eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Daarmee is de suprematie van eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld van de instellingen van de Europese Unie, over onze nationale wettelijke voorschriften grondwettelijk verankerd. De Nederlandse Grondwet verklaart zichzelf buiten toepassing, wanneer haar bepalingen in strijd komen met eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

In de slotakte van het Verdrag van Lissabon is Verklaring 17 opgenomen die handelt over de voorrang van het gemeenschapsrecht boven de regels van nationaal recht. Zij luidt als volgt:

‘De Conferentie memoreert dat in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak.

Voorts heeft de Conferentie besloten het advies van de Juridische dienst van de Raad betreffende de voorrang, als vervat in document 11197/07 (JUR 260), te hechten aan deze Slotakte:

“Advies van de Juridische Dienst van de Raad van 22 juni 2007

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit voort dat de voorrang van het EG-recht een fundamenteel beginsel van het communautair recht is. Volgens het Hof gaat dit beginsel samen met het specifieke karakter van de Europese Gemeenschap. Ten tijde van het eerste arrest dat tot deze vaste rechtspraak behoort (zaak 6/64, Costa/Enel³¹ van 15 juli 1964) bevatte het Verdrag geen verwijzing naar zulk een voorrang. Dit is nog altijd het geval. Het feit dat het beginsel van voorrang niet in het nieuwe Verdrag wordt opgenomen, verandert hoegenaamd niets aan het bestaan van dit beginsel of aan de rechtspraak van het Hof van Justitie.”

Op 9 mei 1950 las de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman een verklaring voor, opgesteld door Jean Monnet, die de eerste steen zou leggen voor een Verenigd Europa:

³¹ Het Verdragsrecht dat uit een autonome bron voortvloeit, kan op grond van zijn bijzonder karakter niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij worden gezet zonder zijn gemeenschapsrechtelijk karakter te verliezen en zonder dat de rechtsgrond van de Gemeenschap zelf daardoor wordt aangetast.”

SASSEN

‘De wereldvrede kan alleen worden beschermd door een krachtsontplooiing die evenredig is aan de gevaren die haar bedreigen.

Door de gezamenlijke productie van de oorlogsindustrieën onder gezag te plaatsen van een nieuwe Hoge Autoriteit, wier beslissingen bindend zijn voor Frankrijk, Duitsland en de andere landen die zich aansluiten, legt dit voorstel de eerste concrete fundamenten voor een Europese federatie die onontbeerlijk is voor het handhaven van de vrede.’

De EGKS die voortkwam uit dit initiatief is niet meer, maar in de afgelopen zestig jaar is uit de puinhopen en rookwolken van twee wereldoorlogen een nieuwe jonge staat in wording verrezen, die tot dusver vrede en welvaart heeft gebracht aan de Europese staatsburgers en thans tot volle wasdom lijkt te zijn gekomen.
Eureka Europa!

Pia E.M.S. Sassen

Groningen