

RECENT VERSCHENEN

De rubriek recent verschenen wordt verzorgd door mr. drs. T.W.B. Beukers en mr. H.J. van Harten (Europa Instituut, Universiteit Utrecht) en mr. M.J. Frese (Europa Instituut, Universiteit van Amsterdam). Hebt u een recente publicatie (boek, proefschrift, oratie, enz.) die relevant voor dit tijdschrift kan zijn of wilt u de aandacht op een recente, relevante publicatie vestigen, dan bent u van harte uitgenodigd contact op te nemen.

Per adres: Europa Instituut, Universiteit van Amsterdam, Postbus 1030, 1000 BA Amsterdam. Per e-mail: h.j.vanharten@uu.nl, t.w.b.beukers@uu.nl, m.j.frese@uva.nl.

BOEKBESPREKINGEN

75 Luuk van Middelaar
**De passage naar Europa.
Geschiedenis van een begin**

Groningen: Historische Uitgeverij 2009,
ISBN 978-9065542366, 532 p., € 35

Het voordeel van het schrijven van een recensie over een boek dat al wat langer geleden is verschenen, is dat ook de effecten die het boek teweeg heeft gebracht kunnen worden meegenomen. Wat dat betreft, is Luuk van Middelaar's *De passage naar Europa* een boek dat het nodige teweeg heeft gebracht. Dit is niet alleen te danken aan de originele manier waarop de auteur de Europese Unie benadert of de aansprekende manier waarop die benadering aan de lezer wordt opgediend. Min-

stens zo belangrijk is dat Van Middelaar voorziet in een duidelijke behoefte aan duiding van de Europese Unie en het Europese integratieproces. Zeker juristen neigen er vaak toe om het te laten bij de vaststelling dat de Europese Unie een 'sui generis'-organisatie is, maar dat noemt Van Middelaar intellectuele capitulatie (p. 29). Zelfs wanneer we beseffen dat de Europese Unie zoals die vandaag de dag bestaat een historisch uniek fenomeen is, dan nog ontslaat dat politici, maar ook wetenschappers niet van de plicht om daaraan betekenis en duiding te geven.

Hoe doet Van Middelaar dat? Hij onderscheidt drie 'sferen' waarin de verhoudingen tussen de lidstaten ten opzichte van elkaar en de Unie op verschillende manieren tot uitdrukking komen. De buitensfeer is de klassieke sfeer van de onafhankelijke, soevereine staten die gedomineerd worden door kwesties van oorlog en vrede, grenzen en waarin het eigenbelang van de individuele staten vooropstaat. De binnensfeer is in wezen de poging tot ontsnapping daaraan en lijkt nog het meest op het supranationale model. Leidend is hier een gestold toekomstperspectief, het 'Europese project'. Tot zover weinig nieuws dus, de vernieuwing zit in de derde sfeer die Van Middelaar de 'tussensfeer' noemt. Dit is de sfeer waar de gezamenlijkheid van de staten een hoofdrol heeft (verschil met de binnensfeer), maar de staten wel van identiteit zijn veranderd doordat ze van staten 'lidstaten' zijn geworden (verschil met de buitensfeer). Een beeld dat veelvuldig wordt gebruikt is dat van de 'tafel' die door het enkele feit van zijn bestaan een zelfstandige betekenis heeft gekregen, los van de besluiten die er worden genomen. Daar gelden ook nog steeds de 'buitensferische' eigenbelangen van de lidstaten, maar daarnaast ook de ordeningsprincipes van het recht en het lidmaatschap. Vervolgens past Van Middelaar dit leidende idee van de tussensfeer toe op beslissende momenten in de ontwikkeling van het Europese integratieproces. Beredeneerd wordt hoe die beslissende momenten nu juist in die tussensfeer hun beslag hebben gekregen en die vervolgens hebben versterkt. Dat geldt in de eerste plaats voor de besluitvorming, waar de combinatie van voorrang, meerderheidsbesluitvorming en de belofte van een gezamenlijke oplossing in het geval een van de lidstaten zwaarwegende belangen naar voren brengt, de positie van de gezamenlijkheid heeft versterkt. Ook voor wat betreft de herzieningsmacht (verdragswijzigingen) is de macht komen te liggen bij de

lidstaten als gezamenlijkheid. Zo komt de auteur tot een verdeling van het Europese integratieproces in drie delen, de samenvatting van de staten als lidstaten (1950-1957), de gemeenschapsperiode (tot 1989) en het Unietijdperk dat sindsdien is ingegaan. Het boek van Van Middelaar nodigt uit om optimistisch te zijn over de toekomst van Europa. De tussensfeer is immers een garantie gebleken voor oplossingen in tijden van crisis. Dit levert weliswaar niet de supranationale oplossingen op die vanuit de binnensfeer aangewezen zouden zijn, maar 'de tafel' is dermate dwingend dat de verhoudingen niet terugvallen in de chaos van de buitensfeer. Op beslissende momenten in de geschiedenis, zoals bij de Franse legestoeelpolitiek en de overgang van 'gemeenschap' naar 'Unie' (in reactie op de omwenteling van 1989), zijn cruciale passages naar Europa gemaakt. Het begrip 'tussensfeer' krijgt zo nog een andere betekenis, als overgangsfase die uitmondt in een gedaantewisseling. Hiermee zet de auteur zich in wezen af tegen de visie op de Europese Unie als integratieproces, als de uitvoering van een architecturaal ontwerp, dat kan worden onderverdeeld in overzichtelijke etappes. De bestemming van de Europese Unie ligt niet in de verdragen besloten, maar blijft open en is in de handen van de - nationale - politici die in hun omgang met 'Fortuna' erin slagen 'van het moment een passage te maken' (p. 428).

Het boek heeft met deze afsluiting dus vooral een boodschap voor politici. Hoe verhoudt die boodschap zich tot de behoefte aan duiding van de Europese Unie? Voor het publieke debat over Europa, ook in Nederland, zijn twee punten in het bijzonder waardevol. De Europese Unie is geen trein die dendert in de richting van een zekere bestemming en is evenmin onttrokken aan de inbreng van nationale politici, sterker: ze ligt juist in hun handen. Beide punten zijn krachtige signalen tegen een lijdelijke, cynische of zelfs fatalistische houding over Europese samenwerking. Dit is een belangrijke correctie in een tijd waarin politici weinig 'ownership' tonen en burgers een grote afstand ervaren van de Europese Unie. De zogeheten hoge politiek staat centraal in het boek. Van Middelaar maakt het terechte punt dat die hoge politiek sinds de val van de muur belangrijker is geworden en in de toekomst alleen nog maar aan belang zal winnen. Toch belemmert die exclusieve aandacht het zicht op de aard en de betekenis van de Europese Unie. De lage(re) politiek en de poging in de Gemeenschapsperio-

de de hoge politiek buiten de deur te houden, komen er niet best van af. De hele institutionele structuur van de Unie zoals die in de loop der tijd is ontstaan, is betekenisvol in zichzelf en niet zonder meer te herleiden tot de gezamenlijke lidstaten van de tussensfeer of tot een 'binnensferisch' supranationaal construct.

Een ander aspect betreft de invloed van de Europese Unie op en in de lidstaten. De aandacht voor de hoge politiek leidt tot een benadering die klassiek is binnen de discipline van de internationale betrekkingen en de lidstaten ziet als unitaire, of zelfs monolithische entiteiten. Dit is des te opvallender, daar er wel ruim aandacht is voor de rol van bijvoorbeeld constitutionele hoven. Dit kantelt echter niet het beeld van de unitaire lidstaat. Daardoor blijft buiten beeld dat de Europese Unie niet alleen door politici wordt gevormd, maar ook door het breedst mogelijke palet aan actoren die deels wel en deels niet tot de nationale overheid behoren. Het begrip 'tussensfeer' is nu juist bij uitstek geschikt om aan die bonte verzameling uitdrukking te geven. Bovendien ontleent het unitaire perspectief op de staat het zicht op de fundamentele manier waarop de Europese Unie doordringt in de haarvaten van de rechtsordes, de democratieën, de bestuurlijke organisaties en de samenlevingen van de lidstaten. Hier is immers evenzeer sprake van een wezenlijke passage of wezensverandering van staat naar EU-lidstaat. Hier gaat het echter niet om de deelname aan de Europese tafel, maar om de effecten aan het thuisfront. In de sociale wetenschappen is er een berg aan literatuur over europeanisering binnen de lidstaten die haar parallel in de juridische literatuur heeft over doorwerking van Europees recht, maar ook in literatuur over EU-constitutionalisme. Ook daarin wordt getracht de aard van de EU te duiden, vaak vanuit de relatie tot de lidstaten. Dat neemt niet weg dat een analyse van die dubbele verbinding - de EU vormen; maar er tegelijk ook door gevormd worden - door Van Middelaar daar een mooie aanvulling op zou kunnen vormen.

Een ander punt dat nadere uitwerking verdient, is de rol van het recht in het proces van Europese samenwerking. Regelmatig heeft het recht in de zestigjarige geschiedenis van de EU de rol van aanjager gespeeld, of beter: als belofte die nog moest worden ingelost. Van Middelaar noemt het Europees burgerschap als voorbeeld hiervan, waarin het recht geleidelijk aan inhoud geeft aan vormen die voorheen leeg waren. Soms is het natuurlijk ook andersom en codificeert

het recht dat wat reeds werkelijkheid is. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in het geval van de positie van de Europese Raad. Dit roept het beeld op van het recht en de politiek-bestuurlijke realiteit als twee fietsers die elkaars hand vasthouden. De fietser in de binnenbocht versnelt en trekt de fietser in de buitenbocht mee, maar wordt daardoor ook afgeremd en andersom. Het gaat dus om die interactie. Het beeld waarin de verdragen juist een parallelle werkelijkheid creëren en zich zelfs afsluiten van de werkelijkheid is veel minder adequaat. Dat is wel het beeld dat Van Middelaar oproept over de 'Gemeenschapsperiode' (1958-1989) en ook over de binnensfeer van het verdrag. Het sprookjesland dat is afgesloten van de hoge politiek en zelfs van de tijd – en waarvan eerder werd gedacht dat slechts het Hof van Justitie er gevestigd was – is weinig herkenbaar.

Die beperkte herkenbaarheid heeft echter ook te maken met het onderscheid tussen binnen-, buiten- en tussensfeer. Heel scherp is deze conceptualisering niet, en dat valt met name op wanneer je deze probeert door te trekken naar een betekenis te geven in het juridische domein. Soms lijkt het onderscheid tussen de binnen- en de buitensfeer samen te vallen met het klassieke onderscheid tussen supranationale en intergouvernementele samenwerking. Op die plaatsen lijkt het dan vooral te gaan om de ideaaltypische vormen daarvan. Omdat die pure vormen in de Unie nu juist niet dominant zijn, is er veel voor te zeggen om de tussensfeer veel ruimer te definiëren dan de auteur doet. Daar waar de auteur echter eerder lijkt te refereren aan de politieke werkelijkheid, is het lastiger om mee te gaan in de conclusies die aan de conceptualisering verbonden worden. De metafoor van de tafel, die verbonden is aan de tussensfeer, en sturing op eigen belang en nationale veiligheid (kenmerk van de buitensfeer) zijn immers evenzeer opgenomen in en onderdeel van de Verdragen. De 'veiligheidskleppen' die in het Verdrag van Lissabon zijn opgenomen in het domein van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (RVVR) zijn een goed voorbeeld. De Verdragen blijven dus niet beperkt tot de binnensfeer, maar weerspiegelen juist ook elementen van de andere sferen. Op deze punten volgt het recht dus de politieke werkelijkheid, om terug te komen op het eerder genoemde punt van de interactie tussen recht en werkelijkheid.

Met een zo sterke focus op hoge politiek en de politici die dat bedrijven, raken de gewone mensen gemakkelijk buiten beeld. Gelukkig is bij Van Middelaar het tegenovergestelde het geval. De zoektocht naar 'publiek' is geba-

seerd op de legitimiteitsstrategie van Lincoln uit het Gettysburg address: *government of the people, by the people, for the people*. Deze wordt vertaald naar een Duitse traditie (loyaliteit en gezamenlijke identiteit, '*of the people*'), een Griekse (invloed, '*by the people*') en een Romeinse (resultaten, '*for the people*'). Het bekende onderscheid tussen input en output legitimiteit is hierin terug te zien, en ook dat tussen *voice* en *loyalty* van Hirschman echoot erin door. Hier zit de originaliteit dus niet in. Die originaliteit is echter wel te vinden bij de punten waar het idee van de tussensfeer wordt gekoppeld aan de zoektocht naar legitimiteit. Zo kan de grote afstand van het publiek tot Europa op een andere manier benaderd worden. De verbondenheid en gezamenlijkheid die het gevolg is van de drang die de lidstaten ervaren als 'tafelgenoten' is vooralsnog afwezig bij nationale burgers. Hier zit dus een cruciaal verschil tussen burgers en politici, tussen de staten die wel lidstaten zijn geworden en de burgers die nog geen gedaanteverandering tot Europese burgers hebben ondergaan. Zo bezien rust er op de spelers in de tussensfeer een belangrijke verantwoordelijkheid om hun 'disgenootschap' door te trekken naar de burgers van hun landen. Hier wordt veel verwacht van de nationale parlementen, hetgeen inmiddels een conventionele benadering kan worden genoemd. Toch biedt de benadering Van Middelaar, vertrekkend vanuit het belang van de tussensfeer, hier urgentie en perspectief. Dat perspectief maakt van burgers in Europa daadwerkelijk Europese burgers op het moment dat ze ontdekken dat ze elkaar treffen in hun gezamenlijkheid.

A. van den Brink