

EUROPEES GRONDWETTELIJK VERDRAG

RICHTINGWIJZER

Raad van Kerken in Nederland, Amersfoort (2005)

Inleiding

Binnenkort vindt in Nederland een raadplegend referendum plaats over het Europees Grondwettelijk Verdrag, ook wel de Europese Grondwet (of Constitutie) genoemd. Het referendum biedt een uitgesproken kans om alle burgers meer direct bij de discussie over de toekomst van Europa te betrekken. Ook in de kerken is het een goede gelegenheid voor nadere publieke opinievorming over de EU (Europese Unie). Met deze *richtingwijzer* beogen de kerken in Nederland bij te dragen tot een weloverwogen standpuntbepaling van burgers en een actieve betrokkenheid te stimuleren bij de huidige discussies over de toekomst van Europa.

Voor de meeste mensen is het Europees Grondwettelijk Verdrag een onbekend terrein. Het maatschappelijke klimaat voor dit debat is bovendien verontrustend. De meningsvorming over de Grondwet wordt maar al te vaak teruggebracht tot een argument vóór of tégen Europa, vóór of tegen een verdere uitbreiding van de Europese Unie met Turkije, vóór of tegen de Islam. De Raad van Kerken wil zich daarom inspannen om misbruik van vooral godsdienstige motieven bij het referendum tegen te gaan en stelt met nadruk dat een eventuele toetreding van Turkije tot de EU niets van doen heeft met het Europees Grondwettelijk Verdrag.

In de huidige bepalingen van de Grondwet is veel vooruitgang geboekt. De Raad laat er dan ook geen enkele twijfel over bestaan dat een positieve uitslag van het referendum, dus een keuze 'voor' het Grondwettelijk Verdrag, van grote betekenis is voor de toekomst van Europa. Op verschillende onderdelen van de Grondwet is uiteraard kritiek mogelijk, die in deze standpuntbepaling ook wordt gegeven. Tijdens het referendum is er echter geen ruimte om uitdrukking te geven aan het 'maar'. Wel biedt het referendum een kans om de koers te verleggen naar een socialer en humaner, democratischer en duurzamer Europa.

De Grondwet is op 29 oktober 2004 ondertekend door de regeringsleiders en bundelt, vervangt en corrigeert in één tekst de belangrijkste bestaande verdragen. Een unanieme ratificatie (officiële bekrachtiging) van het Grondwettelijk Verdrag door alle huidige 25 lidstaten is vereist: als één van de lidstaten het Verdrag niet ratificeert als gevolg van de uitslag van het referendum, kan de Grondwet niet in werking treden. Gezamenlijke inzet voor verbeteringen van de uitwerking is dan ook relevanter dan een stem 'tegen' de Grondwet als zodanig.

Grondbeginselen en toetsingscriteria vanuit de Raad van Kerken

Voor de Raad van Kerken zijn er enkele grondbeginselen waarop deze positiebepaling ten aanzien van het Europees Grondwettelijk Verdrag is gebaseerd. Deze grondbeginselen zijn verankerd in de ontwikkeling die de kerken in Europees verband hebben doorgemaakt gedurende de afgelopen decennia. In de jaren tachtig brachten de kerken in eigen gelederen een *conciliair proces* op gang. In Vancouver, in 1983, kwam van de Assemblee van de Wereldraad van Kerken de aanbeveling dat alle kerken meedoen in een conciliair proces van wederzijdse verplichting aan 'gerechtigheid, vrede en heelheid van de schepping'. Al eerder was dit proces op gang gebracht onder de veelzeggende titel 'Naar een rechtvaardige, participatieve en duurzame samenleving'.

De kernwoorden van het conciliair proces gelden, wat de Raad van Kerken betreft, als *ethische principes* en tevens *toetsingscriteria* voor het beoordelen van ontwikkelingen binnen de lidstaten en de Europese Unie. Zijn deze ontwikkelingen inderdaad gericht op het bevorderen van gerechtigheid, vrede en brede participatie, op duurzame ontwikkeling en heelheid van de schepping?

Tegen deze achtergrond is het voor de kerken, ten eerste, van rechtstreeks en bijzonder belang dat de Grondwet bepalingen bevat over de *waarden* waarop de Europese Unie stoelt, over de betekenis van *religieuze tradities* en *godsdienstvrijheid*, en bovendien ingaat op de *eigen positie van de kerken* zelf. In de Grondwet gaat het wat dit betreft om een welkome *combinatie* van verschillende elementen:

- de beslissende betekenis die aan Europa als waardengemeenschap wordt toegekend;
- de verwijzing naar de culturele, religieuze en humanistische tradities in Europa die ten grondslag liggen aan deze waarden (Preambule);
- de gestructureerde dialoog tussen Europese instellingen en maatschappelijke organisaties, waaronder de kerken, die nadrukkelijk is opgenomen in de Grondwet als onderdeel van een democratisch, open en transparant Europa;
- de verankering van het recht op godsdienstvrijheid;
- het respecteren van de bestaande verhoudingen tussen kerk en staat in de lidstaten.

Ten tweede, in de loop van het conciliair proces hebben de rooms-katholieke, orthodoxe en protestantse kerken in Europa besloten zich gezamenlijk in te zetten voor een aantal *kernthema's*. Centraal staat een integrale benadering van *duurzame ontwikkeling*, gericht op een samenhangend *democratisch* beleid met economische, sociale en ecologische dimensies. Een toetsing van de *sociale en humane dimensie* van Europa is in deze zin dus rechtstreeks verbonden met duurzaamheid en democratie. In dit perspectief komt het Europees sociaal beleid hier verderop aan de orde, evenals de mensenrechten, in het bijzonder het verband tussen sociale rechten en het Europees burgerschap.

Ten derde is er in het Grondwettelijk Verdrag een relatief nieuwe ontwikkeling opgenomen met betrekking tot een *gezamenlijk buitenlands- en veiligheidsbeleid*. Dit heeft de bijzondere aandacht van de Raad van Kerken. In het kader van het conciliair proces hebben de Europese kerken immers uitgesproken dat zij zich ervoor willen inzetten om oorlog en militair geweld als middel tot het beslechten van politieke conflicten uit te bannen. Voor de kerken is hier dus de vraag aan de orde of het *gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid*, zoals thans vormgegeven in het Grondwettelijk Verdrag, bijdraagt aan een *rechtvaardige en vreedzame samenleving* op wereldschaal. Verankert de Grondwet een Europa dat een oplossing van eventuele conflicten met geweldloze middelen nastreeft, dat zorgvuldig omspringt met de beperkt beschikbare natuurlijke hulpbronnen, en dat haar morele invloed benut om andere landen en volkeren aan te moedigen naar dezelfde doelen te streven? In dit kader komt verderop ook het verband tussen ontwikkelingssamenwerking en handel aan de orde.

Verdrag tot een Europese Grondwet

De Raad van Kerken in Nederland benadert het Grondwettelijk Verdrag van de Europese Unie dus tegen de achtergrond van bovengenoemde grondbeginselen, verstaan als toetsingscriteria, en vanuit verschillende kernthema's. Op die basis wordt hier nader bezien in welke zin de stelling opgaat dat het Europees Grondwettelijk Verdrag een belangwekkende stap is in de verdere uitbouw van taken, verantwoordelijkheden en democratische verworvenheden in Europa.

De positieve punten kort samengevat

A) EUROPESE INSTELLINGEN

Het Grondwettelijk Verdrag bepaalt de grondrechten van de burgers van de Europese Unie evenals het functioneren van de Europese instellingen, met inbegrip van de doelstellingen, bevoegdheden en besluitvormingsprocedures. De Grondwet bakent het kader af waarbinnen de Europese Unie kan optreden en bepaalt de verdeling van bevoegdheden tussen Europa en de lidstaten. Zo worden er bepalingen opgenomen om de *institutionele structuur* en het optreden van de EU doeltreffender te maken, en de besluitvorming eenvoudiger. Dit maakt Europa overzichtelijker en beter bestuurbaar. Deze institutionele hervorming van de EU was nodig vanwege de laatste uitbreidingsronde tot 25 lidstaten, die op zichzelf van grote historische betekenis is. Immers, de na-oorlogse Oost-West deling van Europa is voor een belangrijk deel overwonnen. Voorts krijgt het Europese Parlement nu meer uitgebreide bevoegdheden. Tevens is de rol van de nationale parlementen versterkt. Lidstaten krijgen bovendien de mogelijkheid om uit de EU te stappen. Er komt een vaste Voorzitter van de Europese Raad en tevens een Europese Minister van Buitenlandse Zaken. Bovendien wordt aan de Unie *internationale rechtspersoonlijkheid* toegekend (artikel I-7).

B) EUROPESE BURGERS

Het Grondwettelijk Verdrag stelt het *Europees burgerschap* in en bepaalt: “Eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, is burger van de Unie. Het burgerschap van de Unie staat naast het nationale burgerschap en treedt niet in de plaats daarvan” (I-10, 1; Verdrag van Maastricht, 8 a, 1). Tevens wordt de *rechtsbescherming* van burgers *versterkt*. Het voorheen niet-bindende *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie* (2000) is nu integraal opgenomen als Deel II van het Europees Grondwettelijk Verdrag en krijgt daarmee een juridisch bindend karakter voor de lidstaten, de Europese instituties en instellingen. Het Handvest is ruimer dan het eerdere Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden dat dateert uit 1950 (en sindsdien is uitgebreid met tal van Protocollen).

Verder is er een nieuw element dat de Grondwet invoert, namelijk het *burgerinitiatief* (I-47). Ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een beduidend aantal lidstaten, kan het initiatief nemen een verzoek te richten tot de Europese Commissie om een voorstel te doen over een bepaald onderwerp dat de uitvoering van de Grondwet betreft. De Commissie moet zo'n verzoek (dat dus wel in de lijn van de Grondwet moet liggen) in behandeling nemen. De vraag of zo'n verzoek dan ook wordt *uitgevoerd* is in de Grondwet niet aan de orde. Evenmin worden uitspraken gedaan over de representatieve betekenis van een initiatief van één miljoen in relatie tot de 450 miljoen andere burgers binnen de EU. De inzet op een brede en actieve samenwerking vanuit de civiele samenleving bij het ontwikkelen en indienen van zulke initiatieven is dan ook van beslissend belang. Terwijl Nederland een dergelijk burgerinitiatief vooralsnog niet kent is dit op Europese schaal een welkome stap in de richting van een participerende en directe democratie.

Grondwet als deel van een Europees ontwikkelingsproces

De constitutionele ontwikkelingen in Europa zijn deel van een omvattend proces. De Europese Gemeenschap werd na de Tweede Wereldoorlog opgericht om een nieuwe oorlog tussen Frankrijk en Duitsland onmogelijk te maken. Het middel daartoe was *economische* samenwerking ten behoeve van een gemeenschappelijke markt op Europese schaal (Verdrag van Parijs 1951 en de Verdragen van Rome 1957). Geleidelijk is de eerdere Europese Economische Gemeenschap (EEG van 6 lidstaten) naar een *politieke eenheid* gegroeid en werd een Europese Unie ingesteld (Verdrag van Maastricht, 1992). Deze gemeenschap is in de loop der jaren uitgebreid tot 15 lidstaten en in 2004 is zij verder versterkt door de uitbreiding van Europa met nog eens 10 nieuwe lidstaten, waar Roemenië en Bulgarije die inmiddels de toetredingsverdragen hebben getekend in 2007 bijkomen. Als belangrijkste uitdaging van dit moment zien de kerken een verdere ontwikkeling van de Europese samenwerking in de richting van een *sociale en humane, democratische en duurzame* Unie. Die uitdaging is bijzonder urgent gezien de wereldwijde uitdagingen waar Europa voor staat, waaronder migratiestromen, het opvangen van asielzoekers en vluchtelingen uit conflictzones, terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Eveneens is een gezamenlijke aanpak vereist betreffende milieuvervuiling en klimaatwijziging, voedselveiligheid en landbouw, buitenlandse betrekkingen, vredes- en veiligheidsbeleid.

De *aard en betekenis* van het Europees Grondwettelijk Verdrag is op zichzelf al bijzonder. In de afzonderlijke Europese lidstaten bepaalt de nationale grondwet de verhouding tussen burgers en staat, legt de structuur vast van staat en regering, en formuleert de belangrijkste grondrechten van burgers die tot die staat behoren. Op Europese schaal is het vooral het Europese Hof van Justitie geweest dat een constitutionalisering van het tot dusver bestaande systeem van juridische regelingen en verdragen tussen staten heeft mogelijk gemaakt. Dit werd nadrukkelijk erkend door de Europese Conventie, die namens de burgers en de staten van Europa het ontwerp voorbereidde voor de Europese Grondwet. In de Europese Conventie waren vertegenwoordigers van de nationale parlementen, regeringen en Unie-instellingen aanwezig, evenals burgers en maatschappelijke organisaties. Het belangrijkste resultaat hiervan is een Europees Grondwettelijk Verdrag dat *een geïntegreerde rechtsorde* mogelijk maakt.

De Europese Unie is geen nationale staat, is ook niet gelijk te stellen aan een internationale organisatie en is evenmin een federatie. Dit stelt tal van uitdagingen op het terrein van de internationale betrekkingen en het internationaal recht. Immers, het zijn enerzijds de *lidstaten* die een Europese Grondwet instellen, terwijl de Grondwet tegelijkertijd aan de *Europese Unie* de

juridische bevoegdheden geeft om bindende besluiten te nemen ten behoeve van de *burgers* in Europa, die op hun beurt als bron van legitimiteit van de Grondwet worden beschouwd.

Europees Parlement

In deze verhoudingen tussen burgers, lidstaten en de Europese Unie is het Europees Parlement van groot belang. De nieuwe uitbreiding van bevoegdheden houdt onder meer in dat het Europees Parlement een grotere rol gaat spelen in de besluitvormingsprocedures van de Unie. De eerdere *medebeslissingsprocedure* voor het Parlement is in de Grondwet omgevormd tot een *wetgevingsprocedure*, wat betekent dat in de meeste gevallen het Parlement samen met de Raad van Ministers *medewetgever* wordt. Naast de wetgevingstaak krijgt het Parlement nu ook een *begrotingstaak*. Daarmee komt een einde aan de ondemocratische situatie dat het Europees Parlement over de grootste begrotingspost landbouw, die vele jaren bijna de helft van de uitgaven bestrijkt, vrijwel niets in te brengen had. Voor wat betreft de toewijzing van deze twee taken staat het Parlement dus op gelijke voet met de Raad van Ministers (I-20). Tevens bepaalt de Grondwet dat binnen het Europees Parlement een nieuw systeem van zetelverdeling tussen de lidstaten wordt ingevoerd. Voorts is nu in de Grondwet vastgelegd dat de Voorzitter van de Europese Commissie, op initiatief van de Europese Raad, door het Europees Parlement wordt gekozen bij meerderheid van stemmen. De Voorzitter van de Commissie is daarbij aan het Parlement rekenschap verschuldigd. Onder deze bepalingen en voorwaarden oefent het Parlement toezicht uit op de Europese Commissie.

Gemeenschappelijk waardenstelsel

Samenwerking is geworteld in gemeenschappelijke waarden. Een gemeenschappelijk waardenstelsel is een bindmiddel in tijden van tegenspraak en conflict. In de Grondwet wordt daarom veel aandacht besteed aan de waarden waar Europa voor staat. De Unie vindt haar grondslag in de menselijke *waardigheid* en in de ondeelbare en universele waarden van *vrijheid, gelijkheid en solidariteit* (Preambule Deel II, Handvest van de Grondrechten). Dergelijke substantiële waarden waarop de Unie berust, worden in de Preambule van het Grondwettelijk Verdrag aangevuld met structurele waarden, zoals democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren (I-2). Ook in latere delen verwijst de Grondwet verscheidene keren naar de waarden van de Unie, in het bijzonder waar de criteria worden bepaald voor toetreding van nieuwe landen of waar het gaat om de opschorting van de rechten van landen die afbreuk doen aan deze waarden (I-58 en 59). De gemeenschappelijke waarden van de lidstaten worden in de Grondwet direct in verband gebracht met een samenleving die zich kenmerkt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen (I-2).

Menselijke waardigheid - grondslag van alle rechten

De bevestiging van menselijke waardigheid als één van de fundamentele waarden van de Grondwet is betekenisvol. Menselijke waardigheid is onschendbaar, moet worden geëerbiedigd en beschermd. Deze uitspraak betekent dat waardigheid gezien wordt als *eigen aan het leven zelf*, en *niet een voorrecht is dat door de staat wordt verleend*. Achter in de tekst van het Grondwettelijk Verdrag, in een Toelichting op het Handvest van de Grondrechten, wordt verder verduidelijkt dat menselijke waardigheid niet alleen een *grondrecht op zich is*, maar tevens de *grondslag van alle grondrechten*. Daarmee sluit de Europese Unie zich aan bij de wijze waarop het beginsel van de menselijke waardigheid is vastgelegd in de Preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948. Daar wordt erkend dat de *inherent* waardigheid en de gelijke en onvervreembare rechten van elk mens de grondslag vormen voor vrijheid, gerechtigheid en vrede. In deze lijn behoort menselijke waardigheid tot *de kern* van alle in de Grondwet vastgelegde rechten. Dit houdt in dat geen van de daar bepaalde rechten mag worden gebruikt om afbreuk te doen aan de waardigheid van anderen, of die waardigheid te schenden, zelfs niet als een recht wordt ingeperkt.

De bevestiging van menselijke waardigheid als funderend beginsel van de Grondwet is in de ontwikkeling van de internationale mensenrechten opgenomen sinds het Handvest van de Verenigde Naties (opgesteld direct na de Tweede Wereldoorlog). Vooral sindsdien komt de waardigheid van het individu in (inter)nationale grondwettelijke tradities op de eerste plaats en daarmee de *morele onafhankelijkheid van de burger*. Met een beroep op de waardigheid van elk individu heeft de burger een *wettelijke en morele grond voor protest* tegen vernedering, misbruik, schending van rechten en andere vormen van denigrerende behandeling. Dit is bij uitstek relevant waar economische, sociale

en culturele rechten aan de orde zijn, zoals het recht op adequate huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, veilig voedsel, schoon drinkwater en een gezond milieu.

Gelijkheid

De Europese Grondwet boekt aanzienlijke vooruitgang op het gebied van *gelijkheid tussen vrouwen en mannen*. Gelijkheid wordt vanaf het eerste begin vermeld onder de waarden van de Unie (I-2). Direct aan het begin van deel III van de Grondwet, die handelt over het Beleid en de Werking van de EU, is een sectie opgenomen over horizontale clausules die van toepassing zullen zijn op elk van de in dat deel aan de orde zijnde gebieden. Daar wordt gesteld dat de EU (in ieder in deel III bedoeld optreden) streeft naar opheffing van *ongelijkheden* tussen vrouwen en mannen en het bevorderen van gelijkheid van vrouwen en mannen (III-116). Dit betekent dus dat een gender-integrerend principe als horizontale clausule is opgenomen, en daarmee tevens van toepassing wordt op de terreinen van buitenlandse politiek, veiligheids- en vredesbeleid. Dit perspectief wordt bovendien opgenomen in een andere horizontale clausule inzake non-discriminatie (III-118).

Plaats van godsdiensten en kerken

Ten aanzien van de erkenning van de godsdiensten zijn er in de Grondwet eveneens opmerkelijke stappen gezet. De *Preambule* (de zo bepalende ‘Opening’ of het ‘Vooraf’) van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000) sprak nog uit dat de Unie “zich bewust is van haar geestelijke en morele erfgoed”, en de “verscheidenheid van cultuur en traditie van de volkeren van Europa” in acht neemt. De inzet van de kant van de kerken, namelijk dat ook de religieuze tradities tot het erfgoed van Europa behoren, vond toen nauwelijks gehoor. De Preambule van de Europese Grondwet neemt nu de “*culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa*” op en noemt die als evenwaardige inspiratiebronnen en grondslagen naast elkaar. In de eerste zin, direct na de vermelding van alle betrokken staatshoofden, zegt het Grondwettelijk Verdrag:

“Geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa, die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat...”.

Gedragen door deze inspiratie wordt in de Preambule verwezen naar de vastbeslotenheid van de volkeren van Europa om oude tegenstellingen te overwinnen en vorm te geven aan een gemeenschappelijke toekomst. De Grondwet ademt daarbij een geest van openheid in relatie tot het politieke én het religieuze domein, en bevestigt de *geëigende status die kerken, religieuze verenigingen en gemeenschappen volgens het nationaal recht* in de lidstaten hebben.

Voorts wordt in de Europese Grondwet de *identiteit* en *bijdrage* van kerken, religieuze gemeenschappen en levensbeschouwelijke instellingen in het openbare leven ten volle erkend. Er is zelfs een specifieke bepaling opgenomen over *een open en gestructureerde dialoog* tussen de politieke autoriteiten van de Europese Unie en de kerken en (al dan niet religieuze) organisaties. Daarmee hangt de dialoog dus niet meer louter af van de goede wil, of van een al dan niet bestaande bereidheid daartoe van de zijde van Europese gezagsdragers, maar is er een juridische grondslag voor zo’n gesprek. Over de status van kerken en (niet-) confessionele organisaties zegt de Grondwet (I-52):

- “1. De Unie eerbiedigt de status die kerken en religieuze verenigingen en gemeenschappen volgens het nationaal recht in de lidstaten hebben, en doet daaraan geen afbreuk.
2. De Unie eerbiedigt tevens de status die de levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties volgens het nationaal recht hebben.
3. De Unie voert een open, transparante en regelmatige dialoog met die kerken en organisaties, onder erkenning van hun identiteit en hun specifieke bijdrage.”

Tenslotte wordt in de Grondwet met nadruk de *vrijheid van godsdienst* erkend. Daarin ligt tevens een waarborg voor de erkenning van de diversiteit van godsdiensten. In het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (opgenomen als Deel II van de Grondwet) staan diverse bepalingen die betrekking hebben op de vrijheid van godsdienst (II-70 en 74; III-121) en op het verbod van discriminatie op grond van (onder meer) godsdienst (II-81, 82; III-118, 124). Deze bepalingen worden aan het eind van de tekst van de Grondwet nog eens uitvoerig toegelicht. De vrijheid van godsdienst omvat tevens de vrijheid om

”van godsdienst en overtuiging te veranderen en de vrijheid, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften” (II-70).

Betekenis van de grondwettelijke verankering van godsdienst en kerk

De evenwichtige wijze waarop deze vier punten met betrekking tot de plaats van godsdiensten en kerken zijn verwerkt, getuigt volgens de Raad van Kerken van een nieuwe benadering van Europees publiek bestuur die uitermate geschikt is om de uitdagingen van de samenleving in de 21ste eeuw op te pakken. In deze zin hebben de Conferentie van Europese Kerken (CEC) en de Commissie van Bisschoppenconferenties van de EU (COMECE) zich ook uitermate positief over de Grondwet uitgelaten.

Het is nu dus grondwettelijk vastgelegd dat de *civiele samenleving actief betrokken is* bij de toekomst van Europa, waardoor het beginsel van participerende democratie meer dan voorheen verwerkelijkt kan worden. Dat de kerken apart worden genoemd als onderdeel van de civiele samenleving is een erkenning van de eigen plaats van de kerken als een relevante sector in de samenleving. Deze bijzondere plaats van de kerken in de Grondwet is echter ook op kritiek komen te staan dat kerken een soort *status aparte* krijgen in het Europese beïnvloedings- en besluitvormingsproces. De kerken worden in I-52 echter op één lijn gesteld met ‘levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties’. Ook die worden gelijkelijk erkend als gesprekspartners in een gestructureerde dialoog. Bovendien is er voorafgaand aan dit artikel een bepaling opgenomen waarin alle overige vertegenwoordigende organisaties van burgers en het maatschappelijke middenveld worden genoemd waarmee de Unie een ‘open, transparante en regelmatige dialoog’ zal onderhouden (I-47). Al met al wordt in I-52 uitgedrukt dat kerken en levensbeschouwelijke organisaties niet in één adem te noemen zijn met belangenorganisaties of actiegroepen, zoals vakbonden of de milieubeweging. Kerken en andere religieuze en levensbeschouwelijke organisaties vormen niet alleen veruit de grootste sector binnen de civiele samenleving in de EU, zij leveren ook hun inbreng in het maatschappelijk debat vanuit een geheel eigen achtergrond, bestrijken veelal een breder terrein dan andere sectoren, en werken in een geïntegreerd perspectief. Het verheugt de Raad van Kerken dat dit eigen karakter in het Europees Grondwettelijk Verdrag is erkend.

Het is tegen deze achtergronden te meer van belang dat de kerken, uiteraard in oecumenisch verband en in actieve samenwerking met andere instellingen, deze kansen en verantwoordelijkheden oppakken, en hernieuwd *inzetten op de invulling van deze open en gestructureerde dialoog*. Juist deze dialoog is de plek waar visies en bijdragen betreffende relevante ontwikkelingen in Europa besproken kunnen worden. Dit is ook de plek om suggesties te doen voor een socialer, humaner en duurzamer Europa, over vrede en veiligheid te spreken, en over dit alles in het openbaar in discussie te treden. In de Charta Oecumenica (2001), een Handvest van de Conferentie van Europese Kerken en de Raad van Europese Bisschoppenconferenties, bedoeld om de samenwerking en dialoog tussen Europese kerken een nieuwe impuls te geven, werd hierover al gezegd:

“Wij verplichten onszelf ertoe:

- tot overeenstemming te komen over inhoud en doel van onze sociale verantwoordelijkheid, en de zorgen en visioenen van de kerken zoveel mogelijk gezamenlijk kenbaar te maken aan de seculiere Europese instellingen;
- de grondwaarden tegen iedere schending te verdedigen;
- in te gaan tegen elke poging om godsdienst of kerk voor etnische of nationalistische doelen te misbruiken.”

Voorafgaand aan de totstandkoming van het Grondwettelijk Verdrag waren er tal van discussies over de Preambule. Sommigen wilden een *meer nadrukkelijke verwijzing* naar het Europees christelijk erfgoed in de Preambule, en naar God als bron van waarheid en gerechtigheid. Volgens deze zienswijze heeft het christendom een doorslaggevende invloed uitgeoefend op mens, cultuur en geschiedenis van Europa en vormt zodoende een gemeenschappelijk erfgoed waarnaar de Grondwet met nadruk zou moeten verwijzen. Er is echter afgezien van een verwijzing naar God of naar specifiek christelijke waarden in de Preambule. Gekozen is voor een levensbeschouwelijk neutrale Europese Unie en een Grondwet waarin iedere Europese burger zich moet kunnen vinden, zonder enig onderscheid naar nationaliteit, etniciteit, geslacht of levensbeschouwelijke overtuiging.

Sociale dimensie van Europa en duurzame ontwikkeling

In Deel III van de Grondwet over het Beleid en de Werking van de Unie, worden de toetsingscriteria gegeven voor nieuw beleid en implementatie. Daarin is zeker een inzet te bespeuren voor een sociaal en humaan, democratisch en duurzaam Europa. Sociale bescherming en het tegengaan van sociale uitsluiting komen hier naar voren als te toetsen eisen en worden als aparte gebieden voor ondersteuning en aanvulling vanuit de Unie aangemerkt. De wijze waarop de *sociale toetsing* volgens het Grondwettelijk Verdrag (III-117) zal worden uitgevoerd vraagt speciale aandacht en inzet van de kerken. Het gaat hierbij op de eerste plaats om toetsing aan de normen van *sociale rechtvaardigheid*.

Deze toetsing bestrijkt bovendien de spanning tussen de regeling van bevoegdheden van de EU en het politieke beginsel van *subsidiariteit*, in welk verband het sociale beleid primair onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf blijft vallen. Het subsidiariteitsbeginsel is een van de *basisbeginselen* van de Unie. Het houdt in dat kwesties beter worden overgelaten aan plaatselijke, nationale of regionale instanties en de Unie alleen dan optreedt wanneer het efficiënter wordt bevonden dat een kwestie op Europese schaal wordt aangepakt. Het subsidiariteitsbeginsel stamt als filosofisch beginsel uit het sociale denken van de katholieke kerk en werd in 1992 (Protocol bij het Verdrag van Amsterdam) door de Europese Raad van een algemene benadering voorzien die vooral gericht is op de toepassing ervan. In het Verdrag van Maastricht (1997) werd dit beginsel vervolgens opgenomen als algemeen beginsel dat van toepassing is op alle bevoegdheidssterreinen van de EU, behalve op het terrein van het monetair beleid (Euro), douanebeleid en delen van het gemeenschappelijk handelsbeleid (exclusieve bevoegdheden EU).

Er zijn in deze lijn echter ook verschillende vragen te stellen bij de Grondwet. In deel III zijn tal van monetaire en economische beleidsuitspraken opgenomen in termen van 'een open markteconomie met vrije concurrentie'. *Het is de vraag of beleid thuishoort in een grondwet*. Beleid moet immers geregeld aangepast kunnen worden. Zo dient zich ook de kwestie aan of *deze* vorm van economisch beleid *niet onverenigbaar is* met de fundamentele sociale en humanitaire grondslagen van de Europese samenleving. Dienen sociale rechten en voorzieningen, evenals publieke diensten, niet juist zoveel mogelijk *ge vrijwaard te zijn* van de regels van de markt en de vrije concurrentie? De teleurstelling in de kerken over dit deel van de Grondwet zal in de dialoog van de kerken met de Europese instellingen nadrukkelijk aan bod moeten komen.

In dezelfde geest kan hier de vraag gesteld worden of de *milieu- of ecologische toetsing* van het gevoerde beleid niet een nadere uitwerking vereist. Immers, er is sprake van het nastreven van duurzame ontwikkeling, een hoog beschermingsniveau en de verbetering van de kwaliteit van het natuurlijke milieu (I-3(3)). Tegelijkertijd is er in ditzelfde artikel sprake van de ontwikkeling van een hoogwaardige en concurrerende sociale markteconomie, gericht op volledige werkgelegenheid en vooruitgang. Eén en ander kan aanzienlijke spanning opleveren. In artikel III-1 wordt daarentegen gesteld dat de Europese Unie een integrale en samenhangende benadering van de verschillende beleidsvelden zal waarborgen. Dit veronderstelt dus inderdaad een milieu- en ecologische toets. In de visie van der Raad van Kerken zouden hiertoe als toetsingscriteria onder meer het *voorzorgprincipe*, het *principe van 'de vervuiler betaalt'*, alsmede het eerder genoemde *rechtvaardigheidsprincipe* (gelijke rechten voor huidige en toekomstige generaties hier en elders) dienen te gelden.

Mensenrechten in Europa

Zoals hier eerder werd aangegeven is het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000) nu opgenomen als deel II van Grondwettelijk Verdrag, waardoor het juridisch bindend wordt en de rechtszekerheid versterkt bij de bescherming van de grondrechten van burgers. Het Handvest brengt in één enkel document de grondrechten samen die zijn opgenomen in nationale wetgevingen en internationale verdragen (zoals uitgebracht door de Raad van Europa en de Verenigde Naties), maar omvat ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Handvest is georganiseerd rond *vier kernwaarden* (waardigheid, vrijheden, gelijkheid en solidariteit), die in vier overeenkomstige hoofdstukken de grondslag vormen voor het geheel van civiele en politieke, sociale, economische, culturele en collectieve rechten. Daarop volgen twee hoofdstukken over burgerschap en rechtspleging, afgerond met algemene bepalingen. De tekst van het Handvest vestigt dus geen nieuwe rechten, maar

verzamelt reeds bestaande mensenrechten en fundamentele vrijheden om deze op Europees niveau overzichtelijker en begrijpelijker te maken, en vooral meer bekendheid te geven.

Positief is ook dat het Grondwettelijk Verdrag nadrukkelijk bepaalt dat de Unie toetreedt tot het (herziene) Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (1950) (I-9). Bovendien heeft de Europese top van december 2003 besloten dat er een *Agentschap voor de Mensenrechten* zal worden ingesteld, waartoe het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat (EUMC) in Wenen zal worden omgevormd en verbreed. Dit Europees Centrum doet onderzoek naar racisme, antisemitisme en islamofobie in de landen van de Europese Unie en zal onder andere zal moeten gaan toezien op de naleving van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

De kerken hechten grote waarde aan de versterking van mensenrechten, een effectief toezicht op de naleving ervan binnen de Unie, en de preventie van de schendingen van mensenrechten. Daarom worden in wat volgt enkele kritische vragen gesteld over het verband tussen burgerschap, sociale rechten en immigratie.

Europees burgerschap en sociale rechten: wat betekent dit in het alledaagse leven?

Burgerschap is te verstaan als een bindend element in de samenleving. Burgerschap houdt in dat mensen een gelijke juridische positie hebben en op gelijkwaardige basis kunnen deelnemen aan het politieke en economische, sociale en culturele leven. *Actief* burgerschap houdt in dat mensen bereid zijn een eigen bijdrage te leveren aan een open samenleving, dat burgers elkaar de ruimte geven - ook daar waar eerder de verschillen in het oog springen, en bij dit alles een zekere onderlinge overeenstemming bereikt wordt over de bindende basiswaarden en normen.

Met de instelling van het Europees burgerschap krijgen de Europese burgers op basis van het Grondwettelijk Verdrag aanvullende rechten op het Nederlands burgerschap. Het Europees burgerschap geeft het recht zich vrij op het grondgebied van de Unie te verplaatsen en er te verblijven. Europese burgers hebben actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waarin zij wonen. Zij genieten bescherming van diplomatieke en consulaire instanties in derde landen. Zij hebben het recht verzoekschriften te richten tot het Europees Parlement, zich te wenden tot de Europese ombudsman en tot instellingen en adviesorganen van de Unie in de eigen taal en in die taal antwoord te krijgen (I-10,2).

Wat is nu het verband tussen het Europees burgerschap en de sociale rechten? De internationale ontwikkeling van economische, sociale en culturele rechten is de afgelopen decennia aanmerkelijk beïnvloed door betekenisvolle constitutionele processen binnen de Europese Unie. Binnen de Europese context zijn deze internationale rechten uitvoerig vastgelegd in het (herziene) *Europees Sociaal Handvest* van de Raad van Europa (1961), het Protocol (1995) dat een collectief klachtrecht mogelijk maakt, en het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden (1989). In deze documenten is het aantal sociale rechten dat beschermd wordt niet alleen toegenomen, ook de *instrumenten en mechanismen van toezicht op naleving* van deze rechten zijn ingrijpend *versterkt*. Deze documenten maken zelf echter geen integraal deel uit van het nieuwe Grondwettelijk Verdrag, al worden zij wel even genoemd (III, 209). De sociale rechten worden in het Grondwettelijk Verdrag het meest concreet binnen het kader van het sociaal beleid van de Unie (III-213, III-209). Hier ligt echter alle nadruk op het arbeidsrecht en de daarmee samenhangende bepalingen. De sociale rechten staan bij gevolg *nog steeds verspreid* in Grondwet en zijn ook nog eens *beperkt opgenomen* in de formulering van het concrete sociaal beleid van de Europese Unie (in deel III van de Grondwet). De door de VN vastgelegde economische, sociale en culturele rechten zijn meeromvattend: op die basis hebben individuen recht op onder meer voedsel en schoon drinkwater, huisvesting en gezondheid. Dit ligt verankerd in onder meer de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948) en het Internationale Verdrag betreffende Economische, Sociale en Culturele Rechten (VN, 1966). In het sociaal beleid van de Unie zijn deze rechten vooralsnog niet of nauwelijks uitgewerkt.

Asiel- en migratie: burgerschap, verblijfstitel en sociale rechten

Bezien vanuit het Grondwettelijk Verdrag bestaat er nog een tweede aanzienlijke *spanning* tussen de *sociale rechten* binnen de Europese Unie en de bepaling van het *Europees burgerschap*. Sociale

rechten worden in de Grondwet toegekend aan burgers die tot een lidstaat behoren en op grond daarvan Europese burgers zijn. De Grondwet heeft weinig gedaan om economische, sociale en culturele rechten uit te breiden naar burgers die weliswaar een *legale verblijfstitel* hebben maar *geen EU-staatsburgers* zijn. Dit geeft op Europese schaal de frictie aan tussen burgerschapsrechten en verblijfsrechten. Het rechtstreekse verband dat er in de Grondwet bestaat tussen sociale rechten en het burgerschap van een lidstaat is daarom een van de obstakels voor de uitbreiding van sociale rechten naar niet-EU burgers die wel in Europa wonen. Met andere woorden, nationaal burgerschap speelt bij de sociale rechten binnen Europa nog altijd een beslissende rol.

Sociale rechten kunnen vanuit de Grondwet dus alleen worden geclaimd op grond van de bepalingen en criteria voor nationaal burgerschap. Dit ligt vaak anders binnen de lidstaten zelf, waar niet alle sociale rechten tevens het staatsburgerschap veronderstellen: in tal van landen volstaat een verblijfsvergunning om aanspraak te kunnen maken op sociale rechten, waaronder het recht op onderwijs. Zolang burgerschap en nationaliteit aan elkaar gekoppeld blijven, dreigt de aanspraak op sociale rechten door minderheden en meerderheden binnen Europa ongelijkwaardig en discriminerend te blijven.

Noodzakelijke en rechtstreekse koppeling

Een rechtstreekse koppeling van *Europees burgerschap* aan *sociale rechten*, en dus het loslaten van de verbinding tussen Europees burgerschap en nationaal burgerschap, zou een einde maken aan de uitsluiting van sociale rechten van al diegenen die in Europa wonen met een legale verblijfstitel. De noodzakelijke constitutionele grondslag voor deze koppeling tussen het Europees burgerschap en de sociale rechten ligt al verankerd in duidelijke waarden die zijn bepaald in de Preambule van het Handvest van de Grondrechten: daar stelt de EU de mens centraal in haar optreden, “door het burgerschap van de Unie in te stellen en een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen” (II, Preambule).

De Raad van Kerken is dan ook van mening dat de EU betreffende de sociale rechten in het Grondwettelijk Verdrag aanzienlijk meer vooruitgang zou kunnen hebben geboekt dan nu het geval is. Ondanks alles wat er eerder is bereikt in Europa op het terrein van de sociale rechten, is er een lange weg te gaan voordat deze rechten gerealiseerd kunnen worden voor elke burger die recht heeft op verblijf binnen Europa. Dit vraagt *actieve inzet hierop door de kerken* in alle beschikbare vormen van dialoog met vertegenwoordigers van de Europese Unie. Op basis van de kernwaarden waarop Europese Grondwet stoelt, wil de Raad van Kerken zich daarom actief inzetten om *sociale rechtvaardigheid* een ruimere plaats te geven als norm voor de toekomst van de Europese Unie. Daarin ligt ook het toetsingscriterium om de doelen van het beleid van de EU nauwer te doen aansluiten bij de realisering van civiele en politieke, economische, sociale en culturele rechten, en dus dichter komen bij het uitbannen van armoede, ongelijkheid en discriminatie in Europa. In dit perspectief geeft de Grondwet al een eerste handreiking door in twee artikelen nadrukkelijke bepalingen op te nemen over een intensievere preventie en bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel, vooral waar het vrouwen en kinderen betreft (III-267 en 271).

Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

In het Grondwettelijk Verdrag zijn de reglementen inzake het optreden van de Europese Unie naar buiten toe ingrijpend herschreven. Bestaande regelingen zijn gewijzigd en nieuwe bepalingen zijn opgenomen. De bevoegdheden van de Unie bestrijken nu alle terreinen van het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid, gebaseerd op onvoorwaardelijke steun van de lidstaten (I-16). De vroegere pijlerstructuur voor wat betreft het buitenlands beleid is vervangen door bepalingen die het extern optreden van de Unie onder één titel brengen. Alle aspecten van het externe optreden van de Unie worden daarin geregeld. Behalve veiligheid en defensie vallen daar ook onder het gemeenschappelijke handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, betrekkingen met internationale organisaties, en de financiële en technische samenwerking met derde landen. De doelstellingen van het naar buiten toe optreden van de Unie worden gedetailleerd uiteengezet (III-292). De Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie wordt een van de vice-voorzitters van de Europese Commissie en wordt belast met de coördinatie van de externe betrekkingen van de Unie.

Het Grondwettelijk Verdrag lijkt de buitenlandse politiek van de EU aanzienlijk te versterken. Deze lijkt nu ook de mogelijkheid in zich te dragen om de verdeeldheid die Europa recentelijk teisterde

betreffende de oorlogen in Irak en Bosnië in de toekomst te voorkomen. Voor wat betreft het buitenlands beleid stellen de kerken dan ook met nadruk dat Europa de taak heeft de verdeeldheid te boven te komen, juist ook gezien haar wereldwijde verantwoordelijkheid. De Charta Oecumenica (2001) gaf in dit verband bovendien aan: “Tegelijkertijd moet elk eurocentrisme worden vermeden en de verantwoordelijkheid van Europa voor de hele mensheid worden versterkt, in het bijzonder voor de armen overal in de wereld”.

Defensiebeleid

Het defensiebeleid van de Europese Unie is geïntegreerd in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het Grondwettelijk Verdrag geeft aan dat Europa bevoegd is om buitenlands- en veiligheidsbeleid te bepalen en uit te voeren, met inbegrip van de *geleidelijke bepaling* van een gemeenschappelijk defensiebeleid (I-12,4). Dat ‘geleidelijk’ heeft voornamelijk betrekking op de verschillen in visie op de rol van defensie en de militaire capaciteit van de lidstaten. Dit element is op zich niet nieuw in het Europees beleid. Het is al langer de bedoeling tot een gemeenschappelijke defensie te komen zodra de Europese Raad daartoe besluit. Defensie is daarbij in het Verdrag echter een specifiek gebied waarop besluiten overwegend met eenparigheid van stemmen worden genomen, niet met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad.

Voorts, alhoewel de bevoegdheden van het Europees Parlement in het algemeen versterkt worden krijgt het Parlement in dit Grondwettelijk Verdrag dus geen zeggenschap over het veiligheids- en defensiebeleid. Ook het Europese Hof wordt op dit gebied geen jurisdictie toegekend. Het moge duidelijk zijn dat dit niet bijdraagt aan het gewenste democratische gehalte van de besluitvorming door de Europese instellingen. De meeste lidstaten willen voornamelijk over het inzetten van militaire macht zelf bovendien het laatste woord houden.

Verder zijn op defensiegebied in het Grondwettelijk Verdrag de eerdere bepalingen van het Verdrag van de Europese Unie nogal verscherpt. Ten eerste is het Europa van twee snelheden ingevoerd dat een kopgroep van lidstaten de mogelijkheid biedt sneller dan andere te bewegen op veiligheids- en defensiegebied. Ten tweede zijn in het Verdrag nieuwe Europese missies en gemeenschappelijke operaties toegevoegd op het gebied van ontwapening, advies en bijstand, conflictpreventie en stabilisering na conflicten. Deze uitbreiding van het bereik van een gemeenschappelijke defensiepolitiek vormt een nieuw element in de Grondwet (III, 210). In de Grondwet is bovendien opgenomen dat deze een bijdrage kunnen leveren in de strijd tegen het terrorisme (III-309).

Voorts is in het Grondwettelijk Verdrag op defensiegebied nu een nieuwe clausule opgenomen over verplichtingen tot ‘*wederzijdse defensie*’ tussen lidstaten (I-41,7). Dit gaat verder dan de nauwere samenwerking die de Europese Conventie voorstelde. In de Grondwet wordt nu bepaald dat alle lidstaten (ook de neutrale) een bindende verplichting op zich nemen tot wederzijdse verdediging wanneer het grondgebied van een van de lidstaten gewapend wordt aangevallen. Dit verloopt in nauwe samenwerking met de NAVO (Noord-Atlantische Verdragsorganisatie). In de Grondwet is ook nog een andere clausule opgenomen: een zogeheten ‘*solidariteitsclausule*’: lidstaten verlenen elkaar steun bij een terreuraanslag, natuurramp of humanitaire ramp (I-43). Eveneens is er een bepaling over civiele bescherming (III-284).

Nogal omstreden is het nieuwe artikel dat de lidstaten ertoe verbindt hun *militaire capaciteit* bestendig te verbeteren. Evenals bij de beleidsuitspraken op economisch gebied is hier opnieuw de vraag aan de orde of zo’n beleidsdoel in een Grondwettelijk Verdrag moet worden opgenomen. Ook is het de vraag of dit niet op gespannen voet staat met wat artikel III-188 als doeleinden van de Europese Unie formuleert, te weten “de vrede bewaren, conflicten voorkomen en internationale veiligheid te bevorderen”. Deze doeleinden staan voor de geest van waaruit de Europese Unie oorspronkelijk werd opgericht: nooit meer oorlog. Hier niet en elders niet. Of, in de woorden van het EU-Programma voor de Preventie van Gewelddadige Conflicten, goedgekeurd door de Europese Raad in Göteborg (2001): “De Europese Unie is een succesvol voorbeeld van conflictpreventie, gebaseerd op democratische waarden en respect voor mensenrechten, rechtvaardigheid en solidariteit, economische vooruitgang en duurzame ontwikkeling”.

Dit zou in de visie van de kerken de basis dienen te zijn van een breed geformuleerd veiligheids- en vredesbeleid, met als consequentie dat een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid *niet*

primair in militaire termen wordt gezien, maar afgestemd wordt op de wereldwijde uitdagingen die samenhangen met het versterken van rechtvaardigheid, solidariteit en duurzaamheid. Zelfs zonder gehoor te geven aan de aansporing van de EU de militaire capaciteit verder op te voeren wordt nu reeds vele malen meer uitgegeven aan defensie dan aan de bestrijding van armoede en ongelijkheid, honger en ziekte in de vorm van ontwikkelingssamenwerking. Ook hier geldt dus dat het eerdergenoemde voornemen van de Europese Unie om een meer integraal en samenhangend beleid te gaan voeren meer nadrukkelijk inhoud zou kunnen krijgen in het Grondwettelijk Verdrag.

Verder bepaalt het Grondwettelijk Verdrag dat er een *Europees Defensieagentschap* wordt opgericht ten behoeve van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening. Dit agentschap gaat tevens over de operationele, industriële en technologische behoeften van de defensiesector en bepaalt mede een Europees beleid voor wat betreft militaire vermogens en bewapening (I-41,3). In lijn met dit soort bepalingen in de Europese Grondwet wordt wel aangevoerd dat deze, vooral op het gebied van defensie, zullen leiden tot meer overdracht van verantwoordelijkheden van lidstaten naar Brussel, waarbij de rol van nationale parlementen, evenals die van het Europees Parlement op dit gebied, wordt ingeperkt. In het licht van de eerdere kanttekeningen zou dit nieuwe agentschap bovendien een veel bredere taak toebedeeld dienen te krijgen, teneinde de Europese Unie te ondersteunen bij het ontwikkelen van het integrale en samenhangende gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid waarvoor hierboven werd gepleit. De vraag is echter te stellen of een *Europees Agentschap voor Vrede* niet de voorkeur verdient boven een Europees Defensieagentschap. De bovengenoemde, door de Europese Raad plechtig uitgesproken verbintenis aan conflictpreventie en vredesbeleid zou dan tevens de verhoogde inspanning inhouden om *alternatieve civiele conflictpreventie- en bemiddelingsmethoden* een nadrukkelijker plek te geven in het beleid van de Unie en de lidstaten.

Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire steun

Het buitenlands beleid van de EU heeft tot doelstelling om democratie en mensenrechten op gemeenschappelijke wijze, en in internationaal perspectief, te realiseren. De plaats van ontwikkelingssamenwerking is in dit verband van aanzienlijk belang. Immers, de Europese Unie geeft samen met de lidstaten zo'n 55 procent van alle officiële internationale hulpverlening en behoort daarmee tot één van de grootste donoren van ontwikkelingsgeld. Volgens de Grondwet heeft de Unie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (I-13). Dit betekent dat nu grondwettelijk is bepaald dat de Unie een zelfstandig ontwikkelingsbeleid zal voeren. Momenteel vormt dit beleid slechts een aanvulling op het beleid van de lidstaten (177, lid 1, van het EG-Verdrag). De Unie verhindert de lidstaten niet om ook hun eigen bevoegdheid op dit gebied uit te oefenen. Het Grondwettelijk Verdrag bepaalt daarbij nadrukkelijk dat het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van de Unie en dat van de lidstaten elkaar dienen te versterken en aan te vullen.

Duidelijk dan voorheen is in de Grondwet opgenomen dat het *hoofddoel* van de Unie op dit gebied is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen. Dit gebeurt overeenkomstig de doelstellingen die Unie en lidstaten in het kader van onder meer de Verenigde Naties hebben onderschreven (III-316). De instrumenten daarvoor kunnen gecoördineerde meerjarenprogramma's of thematische programma's zijn van de Unie zelf of van de lidstaten (III-317, 318). De rechtsgrondslag op het gebied van humanitaire hulp wordt ook nadrukkelijk bepaald in de Grondwet (III-321), in overeenstemming met de beginselen van het internationaal humanitair recht. De nadruk ligt daarbij op de beginselen van onpartijdigheid en non-discriminatie.

Ook op dit gebied is er behoefte aan de formulering van een meer integraal en samenhangend beleid van de Europese Unie, vooral waar het de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en handel betreft. Eén van de meest effectieve vormen van ontwikkelingssamenwerking zou immers de afschaffing van allerlei handelsbelemmerende subsidies en importtarieven kunnen zijn in het kader van het Europese economische beleid in het algemeen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het bijzonder.

Ten slotte

Al met al acht de Raad van Kerken het Europees Grondwettelijk Verdrag een goede en belangwekkende stap. Vanuit de kerken zijn een aantal kritische vraagtekens geplaatst bij onderdelen

van het Grondwettelijk Verdrag. De kerken zullen deze kanttekeningen in de open, transparante en regelmatige dialoog met de Europese autoriteiten, zoals vastgesteld in het Grondwettelijk Verdrag (I-52), aan de orde blijven stellen. Dit is ook een deel van de roeping en taak van de kerken: zich telkens in te zetten voor rechtvaardigheid, solidariteit, vrede en duurzaamheid.

Het oorspronkelijke motief voor de Europese samenwerking blijft nog altijd van kracht, namelijk de wens om na een eeuw van tussen-statelijke oorlogen binnen Europa definitief de vrede te vestigen. Dit motief is de afgelopen 60 jaar op de proef gesteld door tal van binnen-statelijke conflicten in Europa. Alleen al het bestendigen van vrede zou voor iedere burger een beslissende reden kunnen zijn om zelf actief bij te dragen aan een positieve uitslag van het referendum. Goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag door de 25 lidstaten zal dan ook een aanzienlijke stap verder betekenen in het proces van voortgaande samenwerking in de richting van een socialer en humaner, democratischer en duurzamer Europa.

*Deze tekst is het resultaat van verschillende consultatierondes binnen de Raad van Kerken en is opgesteld door de Beraadsgroep Gerechtigheid en Duurzaamheid (RvK)
Auteur: Dr. Berma Klein Goldewijk, Voorzitter Beraadsgroep*