

De ratificatie en inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon

Mr. H.C.F.J.A. de Waele*

Het Verdrag van Lissabon beoogt de Europese Unie transparanter, efficiënter en democratischer te maken. Vanwege de negatieve uitslag van het referendum in Ierland in juni 2008, zal het met vertraging in werking treden, op zijn vroegst begin 2010. Omdat Ierland echter niet het enige 'probleemland' is, bestaat er een kans dat het Verdrag helemaal niet meer in werking treedt. Dit artikel zoomt in op de juridische en politieke complicaties bij het ratificatieproces in Ierland, Tsjechië, Duitsland en Polen. Daarnaast wordt stilgestaan bij de concessies die de Ierse regering heeft losgeweekt van de EU, als wisselgeld voor het houden van een tweede referendum. We stuiten op een aantal merkwaardige paradoxen, onder meer omdat deze concessies pas bij een volgende toetredingsronde bindend worden. Ten slotte bezien we kort hoe de EU nog uit de impasse kan komen als de Ierse bevolking later dit jaar opnieuw 'nee' zegt, of als het Verdrag in een andere lidstaat schipbreuk lijdt. Daarbij komt niets meer of minder op het spel te staan dan het voortbestaan van de Unie zoals we die vandaag de dag kennen.

1 Inleiding

De afgelopen vijftien jaar zijn meerdere pogingen ondernomen om de Europese Unie drastisch te hervormen. Om de EU met twintig of meer lidstaten efficiënt te laten functioneren, zouden instellingen als het Europees Parlement en de Europese Commissie op een andere manier moeten worden ingericht. Daarnaast wil men de besluitvorming democratischer maken, onder meer door de bevoegdheden van het Parlement te vergroten. Ook zou de verdragsstructuur inzichtelijker moeten worden, door het afschaffen van de zogeheten 'pijlerstructuur' en het verwarrende onderscheid tussen de Europese Gemeenschap en de Europese Unie. De Verdragen van Amsterdam en Nice, die in 1999 respectievelijk 2003 in werking traden, slaagden er onvoldoende in om de genoemde doelen te bereiken. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend in 2004, had definitief voor de grote sprong voorwaarts moeten zorgen. Het sneuvelde echter in 2005, nadat het in Frankrijk en Nederland bij referendum was afgewezen.¹

Het Verdrag van Lissabon is de jongste poging om de gewenste hervormingen door te voeren. Qua inhoud komt het voor het grootste deel overeen met de weggestemde 'Europese Grondwet'.² Het werd op 13 december 2007 ondertekend, met de bedoeling dat het op 1 januari 2009 in werking zou treden. Historisch gezien was dit een wel héél ambitieus streven. Geen enkel EG/EU-verdrag is ooit binnen dertien maanden geratificeerd, op het oorspronkelijke Verdrag van Rome uit 1957 na, en dat was nog in een tijd dat er maar zes lidstaten waren. Het Verdrag van Lissabon kan pas in werking treden als het door alle zeventwintig lidstaten geratificeerd is: één dwarsligger zorgt dus al voor een blokkade, en met méér dan een dwarsligger lijkt de mislukking van ook deze hervormingspoging gegarandeerd.

Vooralsnog zit het Verdrag van Lissabon 'vast' in Ierland, tengevolge van het negatief uitgevallen referendum in juni 2008. In Tsjechië, Duitsland en Polen heeft de ratificatie vertraging opgelopen, deels door juridische, deels door politieke factoren. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat deze landen in de loop

* Mr. H.C.F.J.A. de Waele is werkzaam bij de sectie Internationaal en Europees recht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen.

1 De teksten van alle genoemde verdragen zijn beschikbaar op www.eur-lex.europa.eu/treaties/index.htm.

2 Zie over de inhoud van het Verdrag van Lissabon o.m. R.H. van Ooik, 'Het Verdrag van Lissabon: structuur en overzicht', *SEW* 2008, p. 38-42; A.J.T.M. Jacobs, 'Het Verdrag van Lissabon en de Europese Grondwet', *NJB* 2008, p. 320-329; R. Barents, 'De Europese Grondwet is dood - leve de Europese Grondwet', *NTER* 2007, p. 174-184.

van dit jaar *allemaal* een obstakel zullen blijven vormen, moeten de problemen die er zijn gerezen toch ook weer niet worden onderschat.

2 De probleemlanden

2.1 Ierland

In de totstandkoming van de 'Europese Grondwet' was veel tijd en energie geïnvesteerd. Na de negatief uitgevallen referenda in Frankrijk en Nederland, bleek dat allemaal voor niets te zijn geweest. Het was daarom wel zeker dat de meeste lidstaten zouden proberen om een eventuele nieuwe tekst langs parlementaire weg, zonder referendum, te ratificeren. Ierland was de enige lidstaat waarvan vaststond dat het een referendum zou organiseren. Naar de letter verplicht de Ierse grondwet daar niet toe. Het *Supreme Court of Ireland* besliste echter in 1987, dat bij iedere wezenlijke amendering van de Europese verdragen een wijziging van de Ierse grondwet noodzakelijk is,³ en een dergelijke wijziging kan alleen plaatsvinden per referendum. Hoewel er in de Ierse rechtsleer nog altijd verdeeldheid heerst over de vraag of de regering gehouden is om elke keer een referendum te houden, is het de praktijk geworden dat Ierland bij ieder nieuw EU-verdrag een referendum organiseert.

Vooralsnog zit het Verdrag van Lissabon 'vast' in Ierland, tengevolge van het negatief uitgevallen referendum in juni 2008. In Tsjechië, Duitsland en Polen heeft de ratificatie vertraging opgelopen

Op 12 juni 2008 sprak de Ierse bevolking zich met 53 tegen 47 procent uit tegen de wijziging van de grondwet die nodig was voor de ratificatie van het Verdrag van Lissabon. Opiniepeilingen direct na het referendum wezen uit dat de meeste 'nee'-stemmers onvoldoende of onjuist waren geïnformeerd over de inhoud van het Verdrag. Zo stemde men bijvoorbeeld tegen uit vrees dat de traditionele Ierse neutraliteitspositie zou worden aangetast door de uitbouw van een Europees militair- en defensiebeleid, omdat anders het wettelijk verbod op abortus onder druk zou komen te staan, of omdat men dacht dat 'Brussel' de bevoegdheid zou krijgen om de tarieven voor (omzet- en winst)belasting te harmoniseren.⁴

Toen in 2005 Frankrijk en Nederland 'nee' zeiden tegen het Grondwettelijk Verdrag, besloot een aantal andere lidstaten om hun nationale ratificatieproces eveneens stop te zetten. Na het Ierse referendum is daarentegen de ratificatie van het Verdrag van Lissabon in de meeste andere landen doorgedaan. Dat het in juli 2008 geratificeerd werd door nota bene het Verenigd Koninkrijk, was een belangrijk teken dat het Ierse 'nee' nog niet het einde van 'Lissabon' betekende. De meeste lidstaten zouden naar verwachting tegen het eind van het jaar hun ratificaties voltooid hebben. Ierland werd gevraagd om op de bijeenkomst van de Europese Raad op 11 en 12 december 2008 een 'routekaart naar een oplossing' te presenteren.

Ierse opiniepeilingen direct na het referendum wezen uit dat de meeste 'nee'-stemmers onvoldoende of onjuist waren geïnformeerd over de inhoud van het Verdrag

Zoals al maanden voordien werd voorspeld, heeft Ierland bij deze bijeenkomst toegezegd om een tweede referendum te organiseren. In ruil daarvoor heeft het een aantal concessies verkregen: garanties dat het nieuwe Verdrag onder meer de Ierse neutraliteitspositie, het belastingstelsel en het abortusbeleid niet aantast. Ook de belangrijkste eis van Ierland is ingewilligd, namelijk dat alle lidstaten – inclusief Ierland – in de toekomst een eigen Eurocommissaris zullen behouden, ondanks het in 'Nice' en 'Lissabon' vastgelegde systeem waarbij de Commissie in beginsel minder leden telt dan er lidstaten zijn.⁵ Met dit alles hoopt men de Ierse kiezer voldoende te zijn tegemoetgekomen, zodat het voor dit najaar verwachte referendum alsnog een positief resultaat zal opleveren.⁶

2.2 Tsjechië

Tsjechië is het enige EU-land waar in 2008 niet over 'Lissabon' gestemd is. Volgens de Tsjechische regering kwam het Verdrag niet in strijd met de grondwet, maar het staatshoofd, de eurosceptische president Klaus, dacht daar anders over. Op 24 april vorig jaar besloot de Tsjechische Senaat het Verdrag voor te leggen aan het Constitutionele Hof, om duidelijkheid te krijgen over de grondwettigheid. De behandeling in de Senaat en de Kamer van Afgevaardigden werd opgeschort.

3 Supreme Court of Ireland 9 april 1987, *Irish Law Reports Monthly* 400, 1987 (Raymond Crotty/An Taoiseach), beschikbaar op www.bailii.org.

4 Zie bijvoorbeeld de *Flash Eurobarometer: Post-referendum survey in Ireland. Analytical Report*, beschikbaar op http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf.

5 Zie art. 213 van het huidige EG-verdrag (zoals in 2003 gewijzigd conform het Verdrag van Nice), respectievelijk art. 17 lid 5 van het EU-verdrag (zoals dat zal luiden ex art. 9D van het Verdrag van Lissabon) en art. 244 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (zoals na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het EG-verdrag zal gaan heten).

6 Ten tijde van schrijven was de precieze datum nog niet bekend. Ierland heeft toegezegd om het nieuwe referendum te houden vóórdat de ambtstermijn van de huidige Europese Commissie afloopt, dat wil zeggen november 2009. Algemeen wordt verondersteld dat het op enig moment in oktober zal plaatsvinden.

Op het oordeel van het Hof kon niemand helemaal gerust zijn. In 2004 had het zich nog uitgesproken tegen een ongequalificeerde voorrang van EU-recht. Anderzijds oordeelde het in 2006 gunstig over de verenigbaarheid van het zogenaamde Europese Arrestatiebevel met de Tsjechische constitutie.

Tsjechië is het enige EU-land waar in 2008 niet over 'Lissabon' gestemd is. Volgens de Tsjechische regering kwam het Verdrag niet in strijd met de grondwet, maar de eurosceptische president Klaus, dacht daar anders over

Op 26 november 2008 wees het Hof arrest. De vijftien opperrechters beslisten unaniem dat het Verdrag niet in strijd komt met de Tsjechische grondwet. Volgens het Hof zou daarvan sprake zijn geweest, wanneer aan een internationale organisatie *Kompetenz-Kompetenz* zou worden toebedeeld, dat wil zeggen de bevoegdheid om zelf, onafhankelijk van een besluit van haar leden, de reikwijdte van haar eigen bevoegdheden vast te stellen. 'Lissabon' stelt de EU daar evenwel niet toe in staat: volgens het Hof blijven de lidstaten de *Herren der Verträge*. Het Hof benadrukt echter wel, dat het *ex post* over de verenigbaarheid van Europees recht met nationaal recht kan blijven oordelen, en dat, in geval van een direct conflict met de Tsjechische grondwet, in het bijzonder de 'materiële kern' daarvan, de nationale regels steeds voorrang krijgen. Verder wordt 'Lissabon' niet als een revolutionaire stap in het integratieproces gezien: ook na de inwerkingtreding van dit Verdrag behoudt de EU het karakter van een internationale organisatie. Derhalve is volgens de Tsjechische rechters, in weerwil van de opvattingen van president Klaus, van (federale) staatsvorming geen sprake.⁷

Hoewel hiermee de weg vrij leek voor parlementaire behandeling en ratificatie vóór 1 januari 2009 (de datum waarop Tsjechië het roulerend voorzitterschap van de Europese Raad van Ministers op zich zou nemen), bleek de praktijk weerbarstiger. Het Verdrag moet met een 3/5^e meerderheid in zowel de Kamer van Afgevaardigden als de Senaat worden goedgekeurd. De regeringspartij ODS van premier Topolánek beschikt over 96 zetels in de 200 zetels tellende Kamer van Afgevaardigden; de sociaal-democratische en communisti-

sche oppositie beschikt over 97 zetels, terwijl onafhankelijken 7 zetels bezetten. Aangezien de oppositie zich grotendeels vóór 'Lissabon' heeft uitgesproken, hoeft de ratificatie hier niet in gevaar te komen. Desondanks werd medio december de stemming verdaagd tot februari van dit jaar. Op het moment van schrijven had deze nog niet plaatsgevonden. De situatie is hoe dan ook precair in de Senaat, waar de regerende ODS beschikt over 35 van de 80 zetels. Hoewel met steun van de oppositie de noodzakelijke 48 stemmen vóór haalbaar lijken, verzet een deel van de ODS-senatoren zich tegen ratificatie van het Verdrag: zij staan achter het negatieve oordeel van president Klaus. In december 2008 is Klaus bovendien uit de ODS gestapt, wat een schisma heeft veroorzaakt dat de toekomst van 'Lissabon' nog verder in gevaar kan brengen.

Zelfs wanneer het Verdrag in zowel de Kamer als de Senaat de eindstreep haalt, blijft de toekomst daarvan onzeker: president Klaus heeft namelijk aangekondigd dat hij het Verdrag niet zal ondertekenen zolang Ierland er niet alsnog mee ingestemd heeft. Bovendien blijft het mogelijk dat hij, of een aantal senatoren, een hernieuwde gang naar het Constitutionele Hof zal maken, om onderdelen van het Verdrag ter discussie te stellen die in het arrest van november niet aan bod waren gekomen. De ratificatie zou dan nog verdere vertraging kunnen oplopen, mogelijk tot eind dit jaar. Tsjechië heeft het Verdrag niet officieel bekrachtigd totdat de president zijn handtekening zet. Het ratificatieproces lijkt hier dus vast te blijven zitten, ten minste tot aan een (succesvol) nieuw Iers referendum, en wellicht zelfs nog daarna.⁸

2.3 Duitsland

In de Bondsrepubliek herhaalt de geschiedenis zich in meerdere opzichten. Evenals indertijd het Grondwettelijk Verdrag, is ook 'Lissabon' zonder problemen aanvaard door zowel de Bondsdag als de Bondsraad. Net zoals destijds bij het Grondwettelijk Verdrag, is de ratificatie vervolgens stil komen te liggen op het bureau van de Bondspresident. Bij het *Bundesverfassungsgericht* werd namelijk verzet aangetekend tegen de ratificatie, zoals indertijd ook bij het Grondwettelijk Verdrag. Evenals in 2005, is het Bondsdaglid Peter Gauweiler (CSU) één van de indieners van de *Verfassungsbeschwerde*, tezamen met een aantal parlementariërs van de oppositiepartij *Die Linke*. Een laatste gelijkenis met het verleden is dat het *Bundesverfassungsgericht*, evenals in 2005, Bondspresident Köhler heeft verzocht

7 Een samenvatting van het arrest is te vinden op http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-19-08.php.

8 President Klaus is begin 2008 herkozen; zijn termijn loopt af op 6 maart 2013.

om de ratificatieakte voorlopig niet te ondertekenen, en dat de Bondspresident, evenals in 2005, dat verzoek heeft ingewilligd.⁹

‘Lissabon’ is zonder problemen aanvaard door zowel de Bondsdag als de Bondsraad. Net zoals destijds bij het Grondwettelijk Verdrag, is de ratificatie vervolgens stil komen te liggen op het bureau van de Bondspresident

De bezwaren van Gauweiler zijn onder meer gericht tegen de bevoegdheden van de ‘nieuwe’ EU om haar eigen middelen vast te stellen, tegen de zogenaamde *passerelle*-bepalingen die de organisatie in staat zouden stellen zijn eigen bevoegdheden te wijzigen, en tegen de onevenredige verdeling van leden van het Europees Parlement over de lidstaten. De bezwaren van *Die Linke* richten zich hoofdzakelijk tegen de veronderstelde ondermijning van de beginselen van de Duitse sociale zekerheid, en tegen de militarisering van het Europese buitenlandse beleid. Dit alles zou in strijd komen met de zogenaamde *Ewigkeitsklausel* in het Duitse *Grundgesetz* (art. 79 lid 3), die een aantal structurelementen van de Bondsrepubliek als absoluut onaantastbaar aanmerkt, waaronder het *Demokratieprinzip* en het *Sozialstaatsprinzip*.

Het oordeel van het Grondwettelijk Hof wordt dit voorjaar verwacht. Nu heeft het *Bundesverfassungsgericht* zich in de tweede helft van de vorige eeuw herhaaldelijk kritisch uitgelaten over de aard en de richting van het Europese integratieproces. Toch bestaat er, juist in het licht van deze precedenten, een aanzienlijke kans dat het Verdrag van Lissabon het groene licht zal krijgen. In 1974 sprak het Hof zich in het roemruchte ‘Solange I’-oordeel uit tegen een onvoorwaardelijke voorrang van het Europees recht, zolang het democratisch gehalte daarvan niet zou worden versterkt, en er niet strakker zou worden toegezien op bescherming van de grondrechten. Nadat op deze terreinen vooruitgang was geboekt, wees het Hof in 1986 het arrest ‘Solange II’, waarin het een meer verzoenende toon aansloeg.¹⁰ In 1993 hernam het een meer kritische positie in zijn oordeel over de grondwettigheid van het Verdrag van Maastricht: hoewel het de ratificatie daarvan niet afwees, gaf het aan dat de nationale soevereiniteit in de toekomst niet verder onder druk zou mogen

komen te staan. Aan sluipende bevoegdheden-overdracht, onder meer via de rechtspraak van het Hof van Justitie, moest een einde komen. Tevens diende de Bondsrepubliek zijn karakter als onafhankelijke staat te behouden, waarbij de wetgevende bevoegdheden van het Duitse parlement niet (verder) ondergraven mochten worden. Wanneer de EU zich in de toekomst toch in de verkeerde richting zou ontwikkelen, behield Duitsland zich het recht voor om zich eenzijdig uit de Unie terug te trekken.¹¹

In principe zorgt het Verdrag van Lissabon ervoor dat het democratisch gehalte van de EU toeneemt, onder meer door een uitbreiding van de bevoegdheden van het Parlement. Verder zorgt ‘Lissabon’ ervoor dat het Handvest van de Grondrechten van de EU bindend zal worden. Ook waarborgt het Verdrag uitdrukkelijk het recht van lidstaten op eenzijdige verdragsbeëindiging. Zoals het Tsjechische Hof al wist, is dus van (federale) staatsvorming geen sprake. In dit licht lijkt het waarschijnlijk dat de bezwaren van Gauweiler c.s. verworpen zullen worden. Denkbaar is dat, evenals in 1993, het Hof zal blaffen zonder te bijten. President Köhler kan dan kort na het arrest tot ondertekening overgaan, waarmee Duitsland nog voor de zomer geratificeerd zal hebben. Valt echter het oordeel van het Bundesverfassungsgericht tóch negatief uit,¹² dan betekent dat waarschijnlijk meteen het einde van het Verdrag. Alleen als de onverenigbaarheid met de *Grundgesetz* geen betrekking zou hebben op de *Ewigkeitsklausel*, is nog denkbaar dat de grondwet gewijzigd zal kunnen worden om ratificatie mogelijk te maken.

In principe zorgt het Verdrag van Lissabon ervoor dat het democratisch gehalte van de EU toeneemt, onder meer door een uitbreiding van de bevoegdheden van het Parlement

2.4 Polen

In april 2008 hebben beide kamers van het Poolse parlement ingestemd met het Verdrag van Lissabon. De grondwettelijk vereiste tweederde meerderheid in de *Sejm* en de *Senat* werd gehaald doordat een aanzienlijk deel van de oppositiepartij PiS meestemde met de regeringspartij PO van premier Tusk. Ook hier is de ratificatie vastgelopen bij de president. Hoe-

9 Vanwege de déconfiture van het Grondwettelijk Verdrag, heeft het *Bundesverfassungsgericht* zich nooit meer willen uitspreken over de verenigbaarheid daarvan met het Duitse *Grundgesetz*. Omdat de Bondspresident ook nooit meer tot ondertekening is overgegaan, heeft Duitsland juridisch gezien de ‘Europese Grondwet’ nooit geratificeerd, hoewel sommige overzichten in de media wel anders hebben willen doen geloven.

10 Respectievelijk: BVerfGE 29 mei 1974, 37, 271 (*Internationale Handelsgesellschaft – Solange I*); BVerfGE 22 oktober 1986, 73, 339 (*Wünsche – Solange II*), beschikbaar via www.servat.unibe.ch.

11 BVerfGE 12 oktober 1993, 89, 155 (Brunner), beschikbaar via www.servat.unibe.ch.

12 Helemaal uit te sluiten valt dit toch ook weer niet: een aantal rechters staan bekend als euroseptisch, en dit sentiment klonk door in het negatieve Darkazanli-oordeel over het Europees arrestatiebevel (BVerfGE 28 juli 2005, 113, 273, beschikbaar via www.servat.unibe.ch).

wel de Poolse president, Lech Kaczyński (PiS), wel de goedkeuringswet heeft gesigneerd, heeft hij tot nu toe nagelaten de ratificatieakte te ondertekenen. Vanwege de negatieve uitslag van het Ierse referendum, heeft hij in juli 2008 deze ondertekening 'zinloos' genoemd. Evenals de Tsjechische president Klaus, weigert hij zijn stellingname te herzien, tenzij Ierland alsnog tot ratificatie overgaat. Tegelijkertijd heeft hij, in ruil voor steun aan het Verdrag, geëist dat zijn grondwettelijke bevoegdheden inzake EU-aangelegenheden vergroot worden.

In Polen is nu een belangrijke juridische kwestie of de president tot ratificatie van een verdrag verplicht is wanneer het parlement zich daarvoor heeft uitgesproken

In Polen is nu een belangrijke juridische kwestie of de president tot ratificatie van een verdrag verplicht is wanneer het parlement zich daarvoor heeft uitgesproken. De meeste Poolse staatsrechtgeleerden gaan daar van uit, maar hierover bestaat geen jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof. Hoewel juridisch mogelijk, is het niet gebruikelijk om over dit type geschillen een zaak aan te spannen. Op politiek niveau bestaat er geen overeenstemming over een eventuele vergroting van de presidentiële bevoegdheden. Onzeker is ook of dit voldoende zal zijn om de onberekenbare Kaczyński tot ondertekening te verleiden. De kans lijkt hoe dan ook klein dat de Poolse president zijn standpunt wijzigt, zolang de Ierse kiezers dat ook niet doen.¹³

3 Toezeggingen en overgangsmaatregelen: drie paradoxen

Zoals gezegd heeft de Ierse regering tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in december 2008 een aantal toezeggingen verkregen, in ruil voor het houden van een nieuw referendum.¹⁴ Tegelijkertijd is een aantal overgangsmaatregelen getroffen voor de EU in verband met de verkiezingen voor het Europees Parlement, die tussen 4 en 7 juni aanstaande worden gehouden. Het oorspronkelijke idee was dat het Verdrag van Lissabon op 1 januari 2009 in werking zou zijn getreden, en dat, in een EU van 27 landen, het Parlement, de Commissie en de Raad alléén soepel zouden kunnen gaan functioneren met de daarin vastgelegde spelregels.

De huidige regels stellen, conform de afspraken in het Verdrag van Nice, dat in een EU van 27 landen de Europese Commissie minder leden moet tellen dan dat er lidstaten zijn. Ook de hoofdregel van het Verdrag van Lissabon gaat daarvan uit. In de conclusies van de Europese Raad van december 2008 is echter vastgelegd dat iedere lidstaat toch een eigen Eurocommissaris zal behouden, waarmee de belangrijkste eis van de Ierse regering is ingewilligd. Om dit juridisch überhaupt mogelijk te maken is echter noodzakelijk dat het Verdrag van Lissabon eerst in werking treedt. Dán pas namelijk, krijgt de Europese Raad de bevoegdheid om een besluit te nemen over de samenstelling van de Commissie die afwijkt van de momenteel geldende hoofdregel, dat de Commissie minder leden telt dan er lidstaten zijn.¹⁵ Dit brengt met zich dat er dit jaar nog geen nieuwe Commissie kan aantreden, en dat de huidige Commissie, die officieel in november van dit jaar zou moeten terugtreden, nog een aantal maanden langer in functie zal moeten blijven – tot januari 2010, indien Lissabon dan door alle lidstaten geratificeerd is.¹⁶ Ierland heeft dus wel een toezegging verkregen, maar moet ratificeren om de toezegging te kunnen verzilveren. De Ierse bevolking 'chanteert' zo de EU dus niet meer alleen; zij wordt nu zelf ook door de EU 'gechanteerd'.

De Ierse bevolking 'chanteert' zo de EU niet meer alleen; zij wordt nu zelf ook door de EU 'gechanteerd'

Ierland krijgt voorts garanties dat zijn belastingstelsel, neutraliteit en 'familie- en ethisch beleid' niet worden aangetast. Onder het Tsjechisch Voorzitterschap van de EU, van 1 januari tot 31 juni 2009, zal dit alles nog verder worden uitgewerkt, om dan medio 2009 een vaste vorm te hebben gekregen. Om juridisch bindend te zijn, moet de materie in het Verdrag, of in een daaraan gehecht Protocol, worden vastgelegd – het toevoegen van Verklaringen volstaan daarvoor niet.¹⁷ Een aanpassing in het Verdrag of de toevoeging van een Protocol zou echter nieuwe ratificaties door alle lidstaten vereisen. Om dit te vermijden, is afgesproken dat de gegeven garanties pas bij de eerstvolgende uitbreiding van de EU gecodificeerd worden. Voor toetreding van een nieuw lid is immers ratificatie van het toetredingsverdrag door alle huidige leden noodzakelijk. Een soortgelijke 'sluiproute' is eerder gevolgd: in 1992 kreeg Denemarken

13 Kaczyński trad aan in december 2005; zijn ambts-termijn loopt tot eind 2010.

14 In de Raadsconclusies wordt echter wel vermeld dat de gemaakte afspraken nog nadere uitwerking behoeven, en dat het nieuwe referendum zal plaatsvinden *ervan uitgaande* dat de nadere uitwerkingen naar tevredenheid zullen zijn geïmplementeerd. Zie punt 4 van de conclusies van de Europese Raad, beschikbaar op www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf.

15 Art. 17 lid 5 van het EU-verdrag 'nieuwe stijl', zoals gewijzigd door art. 9D van het Verdrag van Lissabon: 'Vanaf 1 november 2014 bestaat de Commissie uit een aantal leden, met inbegrip van de voorzitter van de Commissie en van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, dat overeenstemt met twee derde van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluit dit aantal te wijzigen.'

16 Aan de Raadsconclusies is niettemin de verklaring gehecht dat het benoemingsproces van de nieuwe Commissie, in het bijzonder de aanwijzing van de voorzitter daarvan, na de verkiezingen van juni 2009 en zonder vertraging zal worden opgestart.

17 Toen in een referendum in 2001 een meerderheid van de Ierse kiezers 'nee' zei tegen het Verdrag van Nice, werd daar nog wel gebruik van gemaakt. Het lijkt noodzakelijk om dit keer meer uit de kast te halen om de nee-stemmers over de streep te trekken; hierbij speelt een rol dat de opkomst in 2001 laag lag, maar in 2008 hoog.

een aantal bijzondere garanties met betrekking tot het Verdrag van Maastricht, die pas bij het Verdrag van Amsterdam in 1997 bindend werden vastgelegd. De situatie ligt nu echter gecompliceerder, omdat het gaat om de toetreding van een nieuwe lidstaat, een gebeurtenis waarvan het precieze tijdstip nog niet vaststaat. In principe gaat het hierbij om Kroatië, maar de plannen zullen moeten worden aangepast wanneer IJsland zich opeens eerder voor EU-lidmaatschap zou kwalificeren. In ieder geval lijken in de huidige opzet twee zaken met elkaar te zijn verknoot die weinig met elkaar van doen hebben, en dat alleen maar omdat de lidstaten die al geratificeerd hebben weigeren dat opnieuw te doen. Ierland moet echter wél opnieuw naar de stembus, en de Ierse bevolking zou zich daarbij dubbel ‘genept’ kunnen voelen: de gedane toezeggingen zijn boterzacht, totdat een nieuwe lidstaat is toegetreden, wat niet vóór 2010 of 2011 zijn beslag zal krijgen; tegelijk valt, zodra het nieuwe Verdrag in werking is getreden, voor de EU de druk weg om met die uitbreidingsronde haast te maken.

Voor het Europees Parlement voorziet ‘Lissabon’ in een maximum van 751 leden. Doordat dit Verdrag niet meer voor de verkiezingen van juni aanstaande in werking treedt, blijft echter het huidige maximum van 736 leden van toepassing. In de conclusies van de Raad van december 2008 is echter vastgelegd dat, wanneer het Verdrag in werking treedt, het maximum tijdelijk op 754 ligt. Op deze manier wordt Duitsland tegemoetgekomen, dat volgens de huidige regeling 99 leden zou mogen afvaardigen, maar met het nieuwe Verdrag slechts 96, en dus 3 gekozen parlementariërs tijdens hun zittingstermijn hun mandaat zou moeten ontnemen; vanuit democratisch perspectief bedenkelijk, en juridisch ook lastig vorm te geven.¹⁸ Niettemin is onmogelijk dat via Raadsconclusies (zijnde *soft law*) wordt herroepen wat in een Verdrag is vastgelegd. De afspraken die Duitsland voor dit moment tevreden moeten stellen, zullen daarom eveneens pas bij toekomstige EU-uitbreiding geëffectueerd kunnen worden.¹⁹

4 Perspectieven

Veel hangt af van Ierland. Immers, de presidenten van Tsjechië en Polen zijn pas bereid om de ratificatie van het Verdrag van Lissabon in hun land te voltooien als de Ieren dit najaar ‘ja’ zeggen. Tegelijk moet echter in Tsjechië, met name in de Senaat, het Verdrag niet alsnog worden tegengehouden. Een

tweede gang naar het Constitutionele Hof kan eveneens voor nieuwe vertraging of blokkades zorgen.²⁰ Ook zal in Duitsland het *Bundesverfassungsgericht* het Verdrag op zijn minst voorwaardelijk het groene licht moeten geven. In dat geval kan de Bondsrepubliek haar ratificatie snel voltooien. Polen lijkt al met al niet meer dan een dominosteen: zodra Ierland, Tsjechië en Duitsland ‘vallen’ voor het nieuwe Verdrag, zal het land, in feite zijn president, zich niet kunnen permitteren om als enige de inwerkingtreding van ‘Lissabon’ te blijven vertragen of blokkeren.

De bovenstaande beschouwingen laten zien dat de huidige ratificatieproblemen in belangrijke mate samenhangen. Zolang Ierland niet ratificeert, wordt de ratificatie in Tsjechië en Polen evenmin afgerond. Indien het Verdrag sneuvelt in Duitsland of Tsjechië, lijkt ratificatie in Polen onwaarschijnlijk, en zou zelfs een ratificatie in Ierland niet meer baten. Wanneer de Ieren dit najaar opnieuw ‘nee’ stemmen, betekent dat in ieder geval het einde van Lissabon, al was het maar omdat Tsjechië en Polen dan evenmin zullen ratificeren.

Wanneer de Ieren dit najaar opnieuw ‘nee’ stemmen, betekent dat in ieder geval het einde van Lissabon, al was het maar omdat Tsjechië en Polen dan evenmin zullen ratificeren

Het einde van ‘Lissabon’ betekent op zijn beurt dat de huidige regels van kracht blijven. Vaak wordt gezegd dat dan de oplossing ligt in een ‘Europa van meerdere snelheden’. Daarbij bepalen groepen van lidstaten zelf op welke terreinen zij intensiever willen samenwerken. Het zou echter tot vele institutionele complicaties leiden als dit het structurele uitgangspunt van de EU zou worden. Het zou ook het begin van het einde kunnen inluiden van de Unie zoals we die vandaag de dag kennen: er lijken dan bijna geen uniforme spelregels meer te bestaan, en als de gemene deler alsnog kleiner wordt, zouden lidstaten zich steeds minder gebonden kunnen gaan voelen aan de regels die nog wél algemeen geldend zijn. Daarom zal, als ‘Lissabon’ sneuvelt, waarschijnlijk geprobeerd worden om een aantal aanpassingen door te voeren ‘via de achterdeur’, het eerstvolgende toetredingsakkoord. Maar de EU wordt er zo niet veel transparanter, efficiënter of democratischer op...

18 De overige vijftien extra zetels die bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon beschikbaar komen, worden dienovereenkomstig verdeeld over twaalf lidstaten. Overigens zal bij de toetreding van nieuwe lidstaten de verdeling opnieuw moeten worden herzien.

19 De conclusies van de Europese Raad verklaren daarom dat ook deze regeling nog nader moet worden uitgewerkt, en naar verhoop in 2010 in werking zal treden.

20 Zelfs indien het Tsjechische Hof in een nieuw oordeel ratificatie van het Verdrag zou toestaan, speelt bij iedere nieuwe vertraging nog een ander risico op: vervroegde verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk. De Conservatieve oppositie aldaar heeft namelijk toegezegd dat zij een referendum zal organiseren over ‘Lissabon’, indien het nog niet in werking is getreden op het moment dat zij de regeringsverantwoordelijkheid over zou nemen van Labour. Hierbij zou een meerderheid van de Britse kiezers het Verdrag vrijwel zeker afwijzen.