

De ontwikkeling van de EU tot democratische unie van democratische staten

Jaap Hoeksma¹

Decennialang werd de Europese Unie begrepen binnen het klassieke begrippenpaar van bondsstaat en statenbond, hoewel zij daar in de praktijk al lang niet meer in paste. Deze conceptuele impasse is inmiddels definitief doorbroken. Op basis van de evolutie van de Verdragen en de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie kan de EU positief worden geïdentificeerd als een democratische unie van democratische staten – een unie die zelf ook een democratie vormt. Deze identificatie is meer dan een academische exercitie. Zij is van cruciaal belang voor het vermogen van de Unie om haar constitutionele verworvenheden, en daarmee de Europese democratie zelf, te beschermen tegen toenemende druk van binnenuit en van buitenaf.

Vijfenzeventig jaar na het begin van de Europese samenwerking in 1951 is het slepende debat over de aard van de EU eindelijk beslecht. De discussie over de vraag of de EU een bondsstaat of een statenbond diende te vormen, heeft het zicht op de evolutie ervan ernstig belemmerd. Dit artikel schetst de ontwikkeling van de EU tot een unie van democratische staten die zelf ook een democratie vormt. De President van het EU Hof van Justitie heeft deze constructie recent omschreven als

voor het dominante denkmodel uit de beginperiode van de Unie. Overwegende dat de Grondwet voor Europa volgens artikel I-1 geïnspireerd werd ‘door de wil van de burgers en de staten van Europa om hun gemeenschappelijke toekomst op te bouwen’, stelde de Raad in het advies uit 2004 vast ‘dat de Europese Unie niet langer past in de traditionele categorieën van (bonds)staten en statenbonden’.³ De Raad lichtte deze conclusie toe door te wijzen op de onzekerheid omtrent de vraag of het voorliggende document nu aangeduid moest worden als een Grondwet of als een Verdrag. Waar het kenmerk van grondwetten is dat zij *nationale* regelingen regaderen, bestaan verdragen uit overeenkomsten *tussen* staten. Deze onduidelijkheid vormde een van de redenen voor de verwerping van het omstreden ontwerp in Nederland.⁴

Is de EU in staat om de Europese democratie te verdedigen?

een *democratic union of democracies*.² Deze identificatie is van wezenlijk belang voor het vermogen van de Unie om haar constitutionele verworvenheden tegen toenemende bedreigingen van binnenuit en van buitenaf te beschermen. Is de EU in staat om de Europese democratie te verdedigen?

Bondsstaat noch statenbond

Deze ontwikkeling is des te opvallender omdat die noch door politici noch door wetenschappers was voorzien. De intellectuele worsteling van de Raad van State met het probleem betreffende de aard van de EU is illustratief

Het Verdrag van Lissabon

De Rijkswet houdende goedkeuring van het Verdrag van Lissabon dat de plaats van de afgewezen grondwet moest innemen, dwong de Raad van State ertoe om zich opnieuw over de vraag naar de aard van de Unie te buigen. De omstandigheid dat de formulering van artikel I-1 van de Grondwet niet in het nieuwe ontwerpverdrag terugkeerde, bracht de Raad tot de conclusie dat de EU op basis van het nieuwe verdrag ook niet als een Unie van burgers en staten aangemerkt kon worden.⁵ Hoewel het Verdrag van Lissabon na een moeizaam ratificatieproces op 1 december 2009 in werking is getreden, bestaat er nog steeds existentiële onzekerheid over de aard van het belangrijkste samenwerkingsverband waar Nederland

deel van uit maakt. De vigerende tweeslachtigheid wordt nota bene door de Europese Commissie zelf uitgedragen. Terwijl de officiële communicatiekanalen van de Commissie de EU in de gedrukte en digitale publicaties omschrijven als ‘een uniek economisch en politiek partnerschap van 27 Europese landen’, beweert de Voorzitter van de Commissie die daar directe verantwoordelijkheid voor draagt, het tegendeel.⁶ In haar bij de uitreiking van de Karelsprijs in Aken uitgesproken rede stelde Ursula von der Leyen op 9 mei 2025 onbevungen dat ‘Europe can only thrive if its democracy thrives’.⁷ Het ontgaat de Voorzitter en haar ambtelijk apparaat blijkbaar dat de twee concepten principieel onverenigbaar zijn. De EU kan niet tegelijkertijd een statenbond en een bondsstaat vormen. Deze ambiguïteit valt niet alleen uit academisch oogpunt te betreuren, maar heeft ook een fnuikend effect op het vermogen van de Unie om de waarden van artikel 2 VEU tegen uitholling en ondermijning te verdedigen. Het is derhalve noodzakelijk om eerst de oorzaken van de huidige patstelling in het debat over de aard van de EU te onderzoeken en om te bezien of de traditionele stand van theoretische zaken nog aan de huidige werkelijkheid gerelateerd is.

De impasse

Het onderscheid tussen bondsstaten en statenbonden is gebaseerd op het moderne statenstelsel dat in de loop van de 17^e eeuw in Europa ontstond. Het Westfaalse stelsel van Internationale Betrekkingen dat ten grondslag aan het Handvest van de Verenigde Naties ligt en verderop ook als het VN-stelsel aangeduid zal worden, kent twee categorieën, te weten staten en internationale organisaties.⁸ Om als staat erkend te kunnen worden dienen aspirant-staten te voldoen aan eisen met betrekking tot bevolking, grondgebied en bestuursstelsel.⁹ Staten hebben rechtspersoonlijkheid en kunnen diplomatieke betrekkingen met andere staten aangaan. Zij moeten zich in het internationale verkeer wel aan geschreven en ongeschreven regels houden, maar genieten zowel intern als extern absolute soevereiniteit. Zij beschikken binnen de landsgrenzen over de hoogste macht (*suprema potestas*) en kunnen hun staatsvorm kiezen, hun nationale grondwet opstellen en hun eigen vormen van volksvertegenwoordiging, (de)centralisatie en burgerparticipatie inrichten.

Staten kunnen om tal van redenen betrekkingen met elkaar aanknopen. Economische redenen vormen vaak een directe aanleiding, maar als er sprake van bedreiging door een gemeenschappelijke vijand is, kunnen – kleinere – staten ook een defensiepact met elkaar sluiten (Republiek der Verenigde Nederlanden). Wanneer

de coöperatie zo geïntensiveerd wordt dat er structureel wordt samengewerkt, ontstaan internationale organisaties of statenbonden. Net zoals dat bij incidentele diplomatieke afspraken het geval is, worden statenbonden middels verdragen opgericht. Het beginsel van absolute soevereiniteit brengt binnen de werkingssfeer van statenbonden met zich mee dat de verdragsluitende partijen altijd een recht van veto behouden en niet tegen hun zin tot handelingen gedwongen kunnen worden die zij niet in hun eigen (staats)belang achten.

Vraagstelling en hypothese

Deze summierende bestandsopname raakt de kern van het probleem dat de Raad van State in het begin van de 21^e eeuw met betrekking tot de EU heeft blootgelegd. De samenvoeging van de begrippen ‘grondwet’ en ‘verdrag’ in het zogenoemde Verdrag tot opstelling van een Grondwet voor Europa’ bracht twee semantische gebieden (of betekenisvelden) bij elkaar die in het heersende denkmodel strikt van elkaar gescheiden zijn. Het begrip ‘grondwet’ staat centraal in het semantisch gebied dat betrekking

De samenvoeging van de begrippen ‘grondwet’ en ‘verdrag’ bracht twee semantische gebieden bij elkaar die in het heersende denkmodel strikt van elkaar gescheiden zijn

heeft op de interne inrichting van soevereine staten, terwijl het begrip ‘verdrag’ enkel gebruikt wordt in het betekenisveld van de betrekkingen tussen staten. Deze vermenging van betekenisvelden heeft bij de burgers van de lidstaten aan wie in 2005 een oordeel over voorgestelde herinrichting van de EU werd gevraagd, tot kortsluiting geleid. De vraag is dus of en hoe de huidige impasse doorbroken kan worden. De stelling die hier wordt uitgewerkt, luidt dat de EU het Westfaalse stelsel van Internationale Betrekkingen is ontgroeid. Bevestiging van deze veronderstelling brengt met zich mee dat de Unie ook niet meer in de termen van dat door Rousseau als ‘eeuwig geldend’ aangeprezen stelsel begrepen kan worden en dat er dus nieuwe termen voor het bestaan en functioneren van het

Auteur

1. Mr J.A. Hoeksma is staatsrechtsfilosoof en auteur van *De Democratisering van de Europese Unie, Boom Bestuurskunde 2023*. Dit is het laatste en afsluitende artikel van een serie bijdragen over het Verdrag van Lissabon en de aard van de EU die de auteur sinds 2008 in het NJB heeft gepubliceerd.

Noten

2. K. Lenaerts, *The Quest for the Rule of Law – Towards a Common Understanding*, Symposium of the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament, Brussel, 10 november 2025, te verschijnen.
3. *Kamerstukken II 2004/5*, 30025 (R 1783), nr. 4, p. 5.
4. K. Aarts & H. van der Kolk, *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese*

se Grondwet, Amsterdam: Bert Bakker 2005.

5. *Kamerstukken II 2007/8*, 31384 (R 1850).
6. *De EU – Wat ze is en wat ze doet*, EU Publicatiebureau, Luxemburg 2024, op. europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/nl/.
7. U. von der Leyen, Speech at the award ceremony of the International Charlemagne Prize of Aachen, ec.europa.eu/commission/

presscorner/detail/en/speech_25_1366.

8. B.A.G.M. Tromp, ‘Het ontstaan en de ontwikkeling van het statenstelsel’, in: J. Melissen (red.), *Europese diplomatie. In de schaduw van Westfalen*, Assen: Van Gorcum 2000.
9. P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvucht*, 10^e druk, Kluwer: Deventer 2008.



© Cunaplus / Dreamstime.com

Europese samenwerkingsverband bedacht en gemunt moeten worden.¹⁰

Geen Staat

De dynamiek van de Europese integratie kan niet worden begrepen zonder bewustzijn van het streven naar een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa dat de stichterstaten in de aanhef van het Verdrag van Rome uit 1957 onder woorden hebben gebracht. Het streven naar een steeds hechter verbond is geen dode letter geworden, maar vormt een vast onderdeel van de sindsdien gesloten integratieverdragen en is gecodificeerd in artikel 1 van het Verdrag van Lissabon. De diepere betekenis ervan is dat de lidstaten zich ten opzichte van elkaar niet langer als potentiële vijanden gedragen, maar als partners. Zij vervangen het op Hobbes geïnspireerde uitgangspunt dat staten elkaar in beginsel als wolven beschouwen door een Spinozians streven naar het *bonum commune*. Het streven naar een steeds hechter verbond heeft in de periode van de Gemeenschappen geleid tot het ontstaan van de interne markt, maar is daarmee niet uitgeput. De dynamiek ervan heeft juist nieuwe inhoud gekregen door de doelstelling van de lidstaten om hun unie van democratische staten zelf ook democratisch te maken. Hoewel dat in theorie onmogelijk was, is het door de EU in de praktijk verwerkelijkt. De rechtspraak is twintig jaar na het advies van de Raad van State over de 'Grondwet' namelijk zodanig geëvolueerd dat de constitutionele betekenis van het Verdrag van Lissabon aan het licht is getreden. Het EU Hof van Justitie heeft in het advies over de mogelijke toetreding van de EU tot het Europees Mensenrechtenverdrag (EVRM) in niet mis te verstane bewoordingen duidelijk gemaakt dat de Unie *naar haar intrinsieke aard* niet als een Staat beschouwd kan worden.¹¹ De belangrijkste conceptuele

reden die daarvoor aangevoerd kan worden is dat de EU, hoewel zij over een bevolking, een grondgebied en een bestuursstelsel beschikt, een essentiële, niet in de VN-voorwaarden genoemde eigenschap voor het vormen van een staat ontbeert: zij *mist de wil* om een Staat te zijn. Artikel 4 VEU verplicht de Unie namelijk om de soevereiniteit van de lidstaten en hun nationale identiteiten en essentiële staatsstructuren te respecteren. De EU heeft om die reden ook geen verzoek om lidmaatschap bij de Verenigde Naties ingediend. De Algemene Vergadering van de VN heeft de EU krachtens resolutie 65/276 van 3 mei 2011 wel een bijzondere positie tussen de in hoofdstuk 8 van het VN-Handvest genoemde regionale internationale organisaties gegeven.¹²

Het Verdrag van Lissabon transformeert de EU van een interne markt tot een Europees bestel

Tegelijkertijd maakt onbevagen analyse duidelijk dat het Verdrag van Lissabon – bij alle beperkingen en tekortkomingen ervan – een kwalitatieve omslag in de aard van de Unie teweegbrengt. Het transformeert de EU van een interne markt tot een Europees bestel en richt de EU als Unie van staten en burgers bestuurlijk in. Het onderscheidende kenmerk van de EU ten opzichte van andere regionale statenbonden is dat de Unie de beginselen van rechts-

staat en democratie toepast binnen het volkenrechtelijke verband van een internationale organisatie. Dankzij de invoering van het EU-burgerschap, de codificatie van de waarden van de Unie in artikel 2 VEU en de integratie van het Handvest van de Grondrechten in het Verdrag van Lisabon heeft de EU zich ontwikkeld tot een nieuw soort internationale organisatie die niet langer past in de traditionele categorieën van bondsstaat of statenbond.¹³

Positieve identificatie

De volgende stap bestaat uit de identificatie van de EU. Is het, als de EU de bestaande publiekrechtelijke categorieën is ontgroeid, mogelijk om een nieuwe term te vinden, waarmee de Unie in positieve bewoordingen omschreven kan worden? Naast het advies van 2014 biedt de jurisprudentie van het Luxemburgse Hof inmiddels drie stevige aanknopingspunten, te weten a) het EU-burgerschap, b) het eigen model van constitutionele democratie en c) de waarden van de Unie. Het Hof heeft eerst vastgesteld dat het burgerschap van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten is en heeft die conclusie daarna in een aantal, soms verrassende arresten uitgewerkt.¹⁴ De marktmens is burger geworden: *civis Europaeus sum!*¹⁵ De vervolgstap is gezet in de Democratie-arresten van 19 december 2019, waarin het Hof oordeelde dat de EU over een eigen democratisch bestel beschikt.¹⁶ De veelbesproken *Conditionaliteits*-arresten van 16 februari 2022 benadrukken ten slotte dat de wezenlijke identiteit van de EU in de waarden van de Unie ligt.¹⁷ De EU is niet alleen ingericht als een unie van democratische staten die zelf ook een democratie vormt, maar heeft zich dankzij de jurisprudentie van het Hof ook als zodanig gevestigd.

Het duale burgerschap, het eigen model van constitutionele democratie en de waarden van de Unie kunnen gezien worden als de drie belangrijkste kenmerken waardoor de EU zich onderscheidt van andere internationale organisaties. De EU is dus niet alleen 'de meest geïntegreerde regionale internationale organisatie', zoals in kringen van specialisten op het terrein van het recht der internationale organisaties naar voren wordt gebracht,

Is er sprake van een vooropgezet plan, een achter de tekentafel ontworpen blauwdruk of van een spontane ontwikkeling?

maar vormt een geheel andere soort van internationale organisatie.¹⁸ Deze drie onderscheidende kenmerken benadrukken het oorspronkelijke karakter van de EU en rechtvaardigen de volkenrechtelijke omschrijving van de Unie als een 'democratische internationale organisatie'.¹⁹

De theorie van democratische integratie

De hier geschetste juridische ontwikkelingen krijgen hun volle betekenis eerst als ze in hun historische context worden begrepen. De evolutie van de unie dient derhalve ook uit geschiedkundig oogpunt onderzocht te worden. Is er sprake van een vooropgezet plan, een achter de tekentafel ontworpen blauwdruk of van een spontane ontwikkeling en, zo ja, waar komt die dan uit voort?²⁰

De doorslaggevende factor die daarbij betrokken moet worden, bestaat uit het na twee wereldoorlogen gewortelde besef dat de staten van Europa elkaar volledig konden vernietigen. De harde les dat absolute soevereiniteit de kiemen van totale destructie in zich draagt, bracht de bevolkingen van de aartsvijanden Frankrijk en Duitsland ertoe 'nie wieder Krieg' te eisen. De Frans-Duitse politicus Schuman vertolkte de diepgewortelde wens van beide volken door aan te kondigen dat hij nieuwe oorlogen tussen Frankrijk en Duitsland niet alleen theoretisch ondenkbaar, maar ook praktisch onmogelijk wilde maken.²¹ Deze eveneens in kerkelijke kringen gedragen overtuiging werd politiek vertaald door het intomen van statelijke soevereiniteit.²² Het Verdrag tot oprichting van de EGKS uit 1951 bracht in de woorden van Kapteyn 'een revolutionaire breuk' met het sacrosancte dogma van onbeperkte staatssoevereiniteit te weeg.²³ Een tweede

10. J.J. Rousseau, *Projet de paix perpétuelle, A Lasting Peace for the Federation of Europe* (vert. C.E. Vaughan), Londen, 1917, perpetualpeaceproject.org/resources/rousseau.php.

11. HvJ EU, Advies 2/13 van 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

12. P.A. Serrano de Haro, *Participation of the EU in the UN: General Assembly Resolution 65/276*, CLEER Working Paper 2012/4, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 2012.

13. J. Hoeksma, *De Democratisering van de Europese Unie*, Den Haag: Boom bestuursrecht 2023.

14. De term 'primaire hoedanigheid' is al vroeg gelanceerd in de uitspraak *Grzelczyk* van 20 september 2001, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458. De uitspraak in de

zaak *Ruiz Zambrano* (C-34/09) van 8 maart 2011 baarde opzien door de opheffing van het cross-border vereiste, ECLI:EU:C:2011:124. De zaken *Akerberg* (C-617/10) en *Pelckmans Turnhout* (C-483/12) hadden betrekking op de fundamentele rechten van EU-burgers, J. Hoeksma, *From Common Market to Common Democracy*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

15. K. Lenaerts, 'Civis Europaeus Sum, from the Cross-Border link to the Status of Citizens of the Union', in: P. Cardonnel, A. Rosas & N. Wahl (red.), *Constitutionalising the EU judicial system – Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Oxford: Hart Publishing 2012.

16. HvJ EU 19 december 2019, (*Democratie-arresten*), ECLI:EU:C:2019:1113; en

2019, ECLI:EU:C:2019:1115.

17. HvJ EU 16 februari 2022, , ECLI:EU:C:2022:97 en ECLI:EU:C:2022:98 (*Conditionaliteits-arresten*).

18. P. Palchetti & R. A. Wessel, 'Our Love for the EU (But is it an International Organization?)', *International Organizations Law Review* 2024, afl. 3.

19. L.J. Brinkhorst & J. Hoeksma, 'The EU as a Democratic International Organisation', in: R.A. Lawson & R.A. Wessel (red.), *Unity in Diversity: Perspectives on the Law of International Organizations*, Leiden: Brill/Nijhoff 2025.

20. Met dank aan de organisatoren van en de deelnemers aan het Symposium on the Nature of the EU in the 21st century dat op 8 maart 2024 aan de Vrije Universiteit in Amsterdam onder auspiciën van het Kooij-

mans Instituut is gehouden.

21. Verklaring van Schuman, 9 mei 1950, cvce.eu/obj/de_verklaring_van_robert_schuman_parijs_9_mei_1950-nl-d27938ef-7d39-4d32-b340-07fe7268e3c3.html.

22. M. Segers, *Europa en het Idee uit de Toekomst*, Amsterdam: Prometheus 2024 analyseert de kerkelijke betrokkenheid bij de totstandkoming van het nieuwe Europa. Het intomen der staatssoevereiniteit is ook bepleit door J. Huizinga, *Geschonden Wereld*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V. 1945.

23. P.J.G. Kapteyn, 'Het ontstaan van de Europese Gemeenschappen', in: Kapteyn & VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer 1970.

factor die bij de overwegingen betrokken moet worden, is dat de zes stichterstaten van de huidige EU doordrongen waren van het besef dat het delen van soevereiniteit alleen mogelijk is tussen democratische landen. Zij brachten deze opvatting onder woorden in de Verklaring over Europese Identiteit uit 1973, waarin zij hun met de EEG en Euratom uitgebreide organisatie omschreven als een Unie van democratische Staten.²⁴

De tweevoudige omstandigheid dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband van Europese staten ieder voor zich democratisch dienden te zijn en dat zij de uitoefening van soevereiniteit op een beperkt aantal terreinen met elkaar deelden, vormde vanaf het begin een onderscheidend kenmerk van de EG ten opzichte van andere internationale organisaties. Het directe gevolg hiervan is dat de in de 'realistische' benadering van het moderne statensysteem verkondigde opvatting dat de relaties tussen twee staten in beginsel een nul-som vormen, waarbij de winst van de één in een verlies voor de ander resulteert, niet opgaat.²⁵ De wetmatigheid die voor een democratisch samenwerkingsverband als de EG/EU geldt, is veeleer dat, als twee of meer democratische staten de uitoefening van soevereiniteit op steeds meer terreinen met elkaar delen ten einde gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren, hun organisatie ook democratisch moet zijn. Zo kan het vanaf 1957 verkondigde streven naar een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa worden begrepen als de drijvende kracht die het proces van Europese integratie van binnenuit voortstuwt. De theorie van democratische integratie die op deze paradigmawisseling gebaseerd is, beschouwt de omschrijving van de Gemeenschappen als een unie van democratische staten dan ook als het begin van de democratisering van de Unie zelf.²⁶ De conceptuele sprong voorwaarts die de EU dankzij het Verdrag van Lissabon heeft gemaakt, is dat zij het roemruchte democratische tekort te boven is gekomen door zich te ontwikkelen van 'een unie van democratische staten' tot 'een unie van democratische staten die zelf ook een democratie vormt'.²⁷ Vanuit het perspectief van de burgers kan de EU in haar huidige vorm daarom met een transparant en aansprekend begrip worden omschreven als 'een democratische Unie van democratische Staten'.²⁸

Een democratische unie van democratische staten

Het is uiteraard geen 'toevallige samenloop van omstandigheden' wanneer er in eenzelfde periode vanuit de theorie en de praktijk gelijksoortige conclusies over de aard van een object van wetenschappelijk onderzoek bereikt worden. Dat geldt des te sterker in gevallen waarin dat onderzoeksobject zo ondoorgrondelijk lijkt te zijn dat het volgens de academische communis opinio als een raadsel

beschouwd moet worden. Om die reden zijn generaties van naoorlogse rechtenstudenten in Nederland en in andere lidstaten van de Unie opgeleid met het lege hulsbegrip van de EU als een organisatie sui generis.²⁹ De vraag waar het eigensoortige karakter van die organisatie precies uit bestond, werd daarbij in het midden gelaten, deels om geen slapende vulkanen te wekken en deels uit berusting.³⁰ Deze wetenschappelijke afzijdigheid neemt niet weg dat het Luxemburgse Hof van Justitie bij de interpretatie van de verdragen wel degelijk aanknopingspunten voor de vaststelling van de onderscheidende kenmerken van het evoluerende samenwerkingsverband bood. Nauwelijks vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome stelde het Hof in de roemruchte *Van Gend en Loos*-uitspraak al vast dat 'de Europese Economische Gemeenschap een nieuwe rechtsorde in het volkenrecht vormt, ten bate waarvan de lidstaten hun soevereiniteit (...) hebben begrensd en waarbinnen niet slechts de lidstaten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn'.³¹ In samenhang met het arrest in de zaak *Costa/E.N.E.L.* uit 1964 legde deze uitspraak de basis voor het meest onderscheidende kenmerk uit de vroegste periode van de Europese samenwerking, te weten de juridische autonomie van de Gemeenschappen.³² Twee decennia later zette het Hof de volgende stap op de lange weg naar identificatie van het samenwerkingsverband door het verdrag te kwalificeren als het 'constitutioneel handvest' ervan.³³ Nadat het Hof in het boven besproken Advies 2/13 uit 2014 had vastgesteld dat de EU geen Staat vormt, preciseerde het de eerdere omschrijving van de verdragen als 'constitutioneel handvest' in de formulering dat de EU een 'gemeenschappelijke rechtsorde' vormt en dat die rechtsorde gebaseerd is op de waarden van artikel 2 VEU.³⁴ In zijn rede 'Democracy as an EU Value' gaf Koen Lenaerts als President van het EU Hof als volgt nadere invulling aan deze typering:

*'The European Union is not a State, but a common legal order, understood as a common governance structure for the participating Member States. According to the Court, this common legal order is based on the twelve values listed in Article 2 TEU.'*³⁵

De indruk dat het debat over de aard van de Unie ook in kringen van het Luxemburgse Hof in een stroomversnelling is gekomen, werd in juni 2025 bevestigd door advocaat-generaal Capeta. In haar Opinie in de zaak betreffende 'de waarden van de Unie' karakteriseerde zij het bestuursstelsel van de Europese Unie als 'het EU model van constitutionele democratie'.³⁶ Haar benadering werd ook in Nederland gehoord. Tijdens de campagne voor de landelijke verkiezingen van oktober 2025 omschreef lijsttrekker Bontenbal de EU in een hoofdstuk over Europa als 'een democratische unie van democratische staten'.³⁷ President Lenaerts vatte de gecompliceerde karakterisering van het Hof op 10 november 2025 dienovereenkomstig samen in de rake typering van de EU als 'a democratic union of democracies'. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat theorie en praktijk na decennia van stilstand onafhankelijk van elkaar – en elk langs eigen weg – het raadsel betreffende de *nature of the beast* hebben opgelost door de EU met een nieuw juridisch begrip te omschrijven als een democratische unie van democratische staten.

Generaties van naoorlogse rechtenstudenten zijn opgeleid met het lege hulsbegrip van de EU als een organisatie sui generis

Het raadsel betreffende de *nature of the beast* is opgelost door de EU met een nieuw juridisch begrip te omschrijven als een democratische unie van democratische staten

Taking Back Control

De stelling dat democratie geen rustig bezit vormt, is in tijden van sociale media, massacommunicatie en digitale desinformatie actueler dan ooit.³⁸ Wanneer gevestigde democratieën zoals het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de VS al kwetsbaar zijn voor constitutionele uitholling en democratische terugval, dan geldt dat *a fortiori* voor een democratische unie van democratische staten als de EU. Het valt daarom zeer te betreuren dat kwalitatieve verandering van de juridische aard van de EU in andere academische disciplines nauwelijks is opgemerkt. De 'grote theorieën over Europese integratie', te weten het neofunctionalisme, het intergouvernementalisme en het post-functionalisme, gaan nog steeds van het Westfaalse dogma uit dat de EU ofwel een bondsstaat ofwel een statenbond moet worden.³⁹ Eerdere pogingen van Habermas en Nicolaïdis om de impasse te doorbreken door de vraag aan de orde te stellen of een unie van democratische staten zelf ook democratische legitimiteit kan genieten, zijn vastgelopen of teruggedraaid.⁴⁰ Als hoogleraar Internationale Betrekkingen in Oxford werkte Nicolaïdis de suggestie uit dat de volkeren van Europa samen moesten besturen maar niet als één. In haar baanbrekende artikel 'The Idea of European democracy' waarschuwde zij de EU ervoor niet de Rubicon naar een federale staat over te steken maar de volkeren van Europa een eigen weg naar eenheid in verscheidenheid te laten vinden.⁴¹ Hoewel haar opvattingen in Nederland concrete uitwerking kregen in het door een interdisciplinair samengestelde werkgroep geschreven WRR-rapport *Europese variaties*,⁴² werd het

idee van Europese democratie in het internationale debat teruggebracht tot het traditionele begrippenpaar van bondsstaat of statenbond. Als exponent van het republikeins intergouvernementalisme keerde Richard Bellamy de oude stelling betreffende het democratisch tekort radicaal om door boudweg te poneren dat de Europese democratie een democratisch tekort op het niveau van de lidstaten veroorzaakt. Tijdens het langsepende Brexit-debat in het Verenigd Koninkrijk bracht hij *ex cathedra* naar voren dat de volkeren van Europa hun soevereiniteit moesten hernemen om hun nationale recht van zelfbeschikking weer ten volle te kunnen ontplooiën.⁴³

Constitutionele ondermijning

Naarmate de publiekrechtelijke structuren waarin burgers, bedrijven, lagere overheden, staten en internationale organisaties leven en functioneren, complexer worden, neemt het belang van transparantie en democratische controle op uitgeoefende overheidsmacht toe. Dat geldt in het bijzonder wanneer politieke partijen en partijleiders bewust misleidende voorstellingen van zaken geven met de vooropgezette bedoeling daar electorale munt uit te slaan. De wereldwijde trend naar autocratisering brengt met zich mee dat de EU haar eigen en oorspronkelijke model van transnationale democratie niet alleen moet beschermen tegen inmenging van buitenaf, maar ook tegen ondermijning van binnenuit.⁴⁴ De extreem-rechtse nationale politieke partijen die zich na de verkiezingen voor het Europees Parlement van juni 2024 hebben verenigd in de 'Patriotten voor Europa', beweren in hun

24. 'Verklaring over Europese Identiteit', *Bulletin Europese Gemeenschappen*, 1973-12.

25. D. Benschop, 'De dynamiek van Netwerk Nederland', *Internationale Spectator* 2000, afl. 4.

26. Supra noot 13.

27. De vraag of de EU het democratisch tekort geheel te boven is gekomen, is meer dan legitiem. De EU zou er daarom verstandig aan doen om een verzoek om advisering over haar democratisch functioneren in te dienen bij de Venetië Commissie van de Raad van Europa. Zie: P. van Dijk, 'De Europese Commissie voor Democratie door Recht ('Venetië Commissie'). Het stille geweten van de Raad van Europa', *NJCM Bulletin* 2006, afl. 1.

28. J. Hoeksma, *The European Union: A Democratic Union of Democratic States*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2021.

29. R. Schütze, 'Two-and-a-half Ways of

Thinking about the European Union', *Politique européenne* 2016, afl. 3, p. 28-37.

30. J. Klabbers, 'The Soft Phenomenology of Regional International Organisations', in: E. Kassoti, T. Cabrita & N. Idriz (red.), *The European Union and Regionalism: Conceptual and Contextual Perspectives*, Leiden: Brill 2025.

31. HvJ EG 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*).

32. S. van der Jeught, 'De verborgen complexiteit van het EU recht: de autonome rechtsbegrippen', *Jura Falconis* 2023-2024, afl. 3.

33. HvJ EG 23 april 1986, ECLI:EU:C:1986:166 (*Les Verts*).

34. Supra noot 16.

35. K. Lenaerts, 'Democracy as an EU Value', Trier Lecture on the Future of Europe, Trier 2025.

36. A-G Capeta, Advies van 06 juni 2025, *Commissie/Hongarije* ('Values of the Euro-

pean Union'), ECLI:EU:C:2025:408.

37. H. Bontenbal, 'Het kan echt anders', Amsterdam 2025, onder verwijzing naar *NJBlog*, 'Het nieuwe idee van Europa', 8 oktober 2024, njb.nl/blogs/het-nieuwe-idee-van-europa/.

38. Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Den Haag, 2004.

39. V.A. Schmidt, 'Theorising European integration: the four phases since Ernst Haas' original contribution', *Journal of European Public Policy* 6 april 2024.

40. J. Habermas, *Zur Verfassung Europas*, Berlin: Suhrkamp Verlag 2011.

41. K. Nicolaïdis, 'The Idea of European Democracy', in: J. Dickson & P. Eleftheriadis (red.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press 2012.

42. Wetenschappelijke Raad voor het Rege-

ringsbeleid, *Europese variaties*, rapport 99, Den Haag, 2018; in het Engels gepubliceerd als *European Variations as Key to Cooperation*, Springer, 2020, link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-32893-1. Het interdisciplinaire team bestond uit de jurist Hirsch Ballin, de wetenschapsfilosoof Dijkstra en de betrouwbare historicus Mathieu Segers.

43. R. Bellamy, 'Taking Back Control, Differentiation and the Role of National Parliaments', *IDEES – Revista de temes contemporanis*, Barcelona, 2020, revistaides.cat/en/recuperar-el-control/.

44. In haar verkiezingstoespraak tot het Europees Parlement op 18 juli 2024 kondigde de kandidaat-voorzitter Von der Leyen het voornemen aan om een European Democracy Shield op te bouwen. Zie onder meer: [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)767153](https://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)767153).

Deze combinatie van interne ondermijning en externe dreiging dient alle alarmbellen in Brussel en de hoofdsteden af te laten gaan

eveneens na die verkiezingen opgestelde (!) Manifest dat de EU is verworden tot een Europese superstaat.⁴⁵ Anders dan hun Britse voorgangers van de *Leave-campaign* willen zij de EU echter niet verlaten, maar van binnenuit 'kapot maken'.⁴⁶ In Nederland maakt de leider en tevens het enige lid van de PVV geen geheim van dit voornemen. Wilders ondersteunt de stelling uit het manifest van de Patriotten dat het Europees Parlement en het EU Hof van Justitie zo snel mogelijk afgeschaft dienen te worden, volledig. De leden van de nationale partijen die tot Orbán's Europese Patriotten zijn toegetreden, hebben derhalve in het EP zitting genomen met de bedoeling om die instelling op te blazen. Zij ontvangen niet alleen Europese subsidies voor de uitvoering van hun streven om de EU te degraderen van een democratische Unie van democratische Staten tot een ondemocratische organisatie van autoritaire staten,⁴⁷ maar krijgen ook openlijke steun voor hun streven van de Amerikaanse president Trump. Deze combinatie van interne ondermijning en externe dreiging dient alle alarmbellen in Brussel en de hoofdsteden af te laten gaan. Mede in aanmerking genomen dat de Russische agressie tegen Oekraïne onverminderd aanhoudt, lijkt de vraag gerechtvaardigd of de impasse in het debat over *the nature of the beast* niet veel te lang heeft geduurd. De EU dient uit de identificatie van de EU als een democratische unie van democratische staten in elk geval kracht te putten om zich met zelfvertrouwen tegen de bedreigingen te weer te stellen.

Conclusie

De bedoeling van een artikel als het huidige ligt in het signaleren van een fundamentele ontwikkeling en in het schetsen van de mogelijke gevolgen en problemen daarvan. De beslissing van de EU om het 17^e-eeuwse denkmodel op het terrein van de internationale betrekkingen te vervangen door een multilateraal paradigma van *global governance* betekent een stevige stap op de lange weg naar een mondiale rechtsorde. Het oude raadsel hoort bij een obsoleet denkmodel. De EU kan zich op

het wereldtoneel identificeren als een democratische internationale organisatie en zich tegenover haar burgers en lidstaten presenteren als een democratische unie van democratische staten.

Deze conclusie heeft verrijkende gevolgen voor de wetenschap. Op het gebied van het publiekrecht wordt de versteende tegenstelling tussen nationale en internationale regelgeving doorbroken. Het recht is niet statisch, maar reageert op de eigentijdse werkelijkheid dat maatschappelijke en ecologische problemen niet meer door nationale grenzen tegengehouden worden. Op het terrein van de politieke wetenschappen vormt de evolutie van de EU aanleiding tot nuanceren van het kunstmatig strakke onderscheid tussen federale en confederale staatkundige constructies. Dit besef kan de ogen openen voor het feit dat de EU een nieuwe bestuursvorm heeft ontwikkeld voor het functioneren waarvan een transnationaal verklaringmodel uitgewerkt moet worden.

De ambitie om 'een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa' te realiseren brengt met zich mee dat de EU een ongekend experiment in democratisch bestuur vormt. Het langzamerhand van onderop gegroeide stelsel ligt na de Russische inval in Oekraïne en het hernieuwde aantreden van VS-president Trump meer dan ooit onder vuur. Het eerste vereiste om deze geopolitieke test te doorstaan bestaat uit het bewustzijn van de eigen identiteit. Zelftwijfel fnuikt zelfbescherming. Het oordeel van de president van het Europees Hof van Justitie dat de EU is uitgegroeid tot een democratische unie van democratische staten had moeilijk op een beter moment kunnen komen. De Europese Unie is geen replica van de Verenigde Staten geworden, maar heeft een eigen model van transnationaal democratisch bestuur ontwikkeld. De VS vormt van oudsher een democratische federale staat, terwijl de EU is ingericht als een democratische unie van democratische staten. Zij werkten tot voor kort samen in de Global Democracy Summits om de democratische gedachte mondiaal te versterken.⁴⁸ De taak waar democraten aan beide kanten van de oceaan voor staan is om het hoofd te bieden aan de Maga-aanval op de constitutionele democratie. •

⁴⁵. Manifesto Patriots for Europe, patriotsforeurope.org.

⁴⁶. M. Pieperkorn, 'De anti-Europese Patriotten willen de EU van binnenuit slopen', *de Volkskrant* 9 juli 2024.

⁴⁷. J. Hoeksma, 'The Patriots for Europe',

Verfassungsblog 17 september 2024, verfassungsblog.de/the-patriots-for-europe/.

⁴⁸. The Summit for Democracy, US Department of State, 2021-2025.state.gov/bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/the-summit-for-democracy/.