

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

23 maart 2005

HOORZITTING

over de toekomstige Europese Grondwet

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking en Toerisme
uitgebracht door mevrouw Miet Smet**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Karim Van Overmeire.

Vaste leden:

de heren Stefaan Sintobin, Roland Van Goethem, Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, John Vrancken;

mevrouw Sabine Poleyn, mevrouw Miet Smet, de heren Luc Van den Brande, Johan Verstreken;

de heren Louis Bril, Jaak Gabriels, mevrouw Anne Marie Hoebeke;

de heren Gilbert Bossuyt, Bart Caron, Jan Roegiers.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heer Werner Marginet, mevrouw Marie-Rose Morel, de heer Christian Verougstraete, mevrouw Linda Vissers;

de heren Hubert Brouns, Ludwig Caluwé, Stefaan De Clerck, mevrouw Trees Merckx-Van Goey;

de heer Jean-Marie Dedecker, mevrouw Stern Demeulenaere, de heer Marc van den Abeelen;

de heren Kurt De Loor, Jacky Maes, mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh.

Toegevoegde leden:

de heer Eloi Glorieux;

de heer Jan Loones.

INHOUD

Blz.

Deel I: Inleidende uiteenzetting door de genodigden

A. Uiteenzetting door prof. dr. Hendrik Vos.....	4
B. Uiteenzetting door prof. dr. Danny Pieters.....	8
C. Uiteenzetting door de heer Jean-Luc Dehaene, lid van het Europees Parlement.....	13
D. Uiteenzetting door prof. dr. Matthias Storme	16

Deel II: Vragen en opmerkingen van de leden

A. Tussenkomst van de heer Frank Vanhecke, lid van het Europees Parlement.....	21
B. Tussenkomst van de heer Jan Loones	21
C. Tussenkomst van de heer Luc Van den Brande.....	22
D. Tussenkomst van mevrouw Miet Smet	22
E. Tussenkomst van de heer Bart Staes, lid van het Europees Parlement	22
F. Tussenkomst van de heer Eloi Glorieux	23
G. Tussenkomst van de heer Luk Van Nieuwenhuysen	23
H. Tussenkomst van de heer Roland Van Goethem.....	23
I. Tussenkomst van de heer Karim Van Overmeire	23

Deel III: Antwoorden van de genodigden

A. Replik van prof. dr. Danny Pieters.....	24
B. Replik van de heer Jean-Luc Dehaene	26
C. Replik van prof. dr. Hendrik Vos	28
D. Replik van prof. dr. Matthias Storme	29

Afsluitende bemerking: vraag naar een follow-up van de hoorzitting.....	31
---	----

DAMES EN HEREN,

Naar aanleiding van het feit dat het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zoals vastgesteld door de Europese Raad op zijn bijeenkomst van 17 en 18 juni 2004 en zoals plechtig ondertekend in Rome op 29 november 2004, finaal ook in het Vlaams Parlement zal moeten worden goedgekeurd, besliste de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme zich grondig over dit onderwerp te informeren via een hoorzitting.

De commissie opteerde er daarbij voor om zowel academici te horen als personen die hebben deelgenomen aan de werkzaamheden van de Europese Conventie, die door de Top van Laken belast werd met het opstellen van een ontwerptekst van Grondwet voor Europa. Voor wat die laatste categorie betreft, werd meer bepaald een beroep gedaan op de heer Jean-Luc Dehaene, Europees Parlements lid en voormalig vice-voorzitter en lid van het presidium van de Europese Conventie, en op de heer Danny Pieters, voormalig plaatsvervangend lid van de Europese Conventie namens het Belgisch parlement. Vanuit de academische wereld werden prof. dr. Hendrik Vos en prof. dr. Matthias Storme gevraagd.

Overeenkomstig artikel 28, punt 4, derde lid, van het Reglement van het Vlaams Parlement, namen ook enkele Vlaamse europarlementsleden deel aan de bespreking die doorging op datum van dinsdag 15 februari 2005.

DEEL I: INLEIDENDE UITEENZETTINGEN DOOR DE GENODIGDEN

A. Uiteenzetting door prof. dr. Hendrik Vos

De heer *Hendrik Vos*, hoogleraar bij de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent, wenst, gezien het beperkte tijdsbestek van de hoorzitting, niet zozeer het geheel van de ontwerp-Grondwet toe te lichten, als wel zich te beperken tot die elementen die volgens hem het belangrijkste zijn.

Een fundamentele voorafgaandelijke bemerking die men kan maken bij de Europese Grondwet, is dat het in wezen een compromistekst is. Het is dus

per definitie niet de best mogelijke tekst, waardoor men meteen ook tamelijk gemakkelijk kritiek kan leveren op het voorliggende werkstuk. De heer Vos wil er daarbij echter op wijzen dat compromissen inherent zijn aan de Europese samenwerking. Wie gelooft in Europese samenwerking en er de – economische en andere – meerwaarde van onderkent, moet zich ook neerleggen bij het feit dat er over alles onderhandeld moet worden met 24 andere lidstaten, die allemaal hun eigen gevoeligheden, visies en belangen hebben. In een dergelijke context tot overeenstemming proberen te komen over een basistekst waarin, in essentie, wordt vastgelegd waarmee “Europa” zich wel of niet mag of moet bezighouden en welke spelregels daarbij moeten gevolgd worden, moet onvermijdelijk tot een compromistekst leiden. Hoewel er in theorie dus betere teksten denkbaar waren, is er volgens de heer Vos in de praktijk geen alternatief voor de tekst die nu voorligt. De belangrijkste consequentie hiervan is dat men de grondwettekst niet mag beoordelen in het licht van een ideaaltypische grondwet. Wie een dergelijke ideale grondwet als absoluut referentiepunt neemt, kan per definitie immers niet voor deze tekst zijn. Veeleer dan te streven naar een ideale tekst, moet men zich bewust zijn van het feit dat het alternatief (in geval van niet-goedkeuring) erin bestaat verder te werken met de huidige verdragen, waarbij het dan vooral over het Verdrag van Maastricht gaat, zoals dit geamendeerd werd in Amsterdam en Nice.

De heer Vos preciseert daarbij dat dit geenszins betekent dat hij wild enthousiast zou zijn over de voorliggende grondwettekst. Het is echter wel degelijk een stap vooruit in vergelijking met het Verdrag van Nice, waarmee op vandaag moet worden gewerkt. Ten persoonlijke titel zou hij de Grondwet dan ook zonder aarzeling goedkeuren, zonder daarbij echter euforisch te worden.

Vervolgens geeft professor Hendrik Vos een overzicht van de meest in het oog springende punten uit de toekomstige Grondwet.

Meest in het oog springend daarbij is dat de Europese Raad, de vergadering van staats- en regeringsleiders van de lidstaten die ongeveer vier keer per jaar bijeenkomt om de grote klijtlijnen van het Europese beleid vast te leggen, nu een vaste voorzitter zal krijgen. De Europese Unie krijgt

met deze vaste voorzitter een soort president én een herkenbaar “gezicht”.

Daarnaast krijgt de Europese Unie nu ook formeel een minister van Buitenlandse Zaken (een functie die de facto nu reeds wordt uitgeoefend door Javier Solana), die aan het hoofd zal staan van een soort Europees ministerie van Buitenlandse Zaken. Vernieuwend hierbij is vooral ook dat deze Europese buitenlandminister tegelijk ondervoorzitter van de Europese Commissie zal zijn.

Belangrijk is ook dat de macht van het Europees Parlement op een aantal punten echt substantieel toeneemt, bijvoorbeeld inzake het landbouwbeleid. Verder wordt de medebeslissingsprocedure (die sinds Maastricht geleidelijk aan ingang vond op meer en meer gebieden) nu de algemene regel. Voor het overgrote deel van de Europese wetgeving komen het Europees Parlement en de Raad van Ministers nu op gelijke voet te staan. Waarbij professor Vos er tegelijk op wijst dat er dienaangaande wel nog een aantal, zeker niet-onbelangrijke, uitzonderingen op die regel blijven bestaan. Uitzonderingen waarop hij verder zal terugkomen.

Ook de techniek van het “volksinitiatief” wordt door de spreker als een positieve innovatie gedeut. Wie erin slaagt om rond een bepaald onderwerp 1 miljoen handtekeningen te verzamelen, kan de Europese Commissie er als het ware toe dwingen daarrond eveneens een initiatief te nemen. De heer Vos wijst er daarbij op dat de eerste initiatieven in die zin stilaan reeds vorm beginnen te krijgen, waarbij het dan met name over de problematiek van de nachtvluchten zou kunnen gaan. Zijns inziens is dit een problematiek die zich bij uitstek leent tot het gebruik van het nieuwe instrument, aangezien het hier overduidelijk om een probleem gaat dat zich op vele plaatsen in Europa voordoet en dat dus best ook op Europees niveau zou aangepakt worden.

Er komt daarenboven ook veel meer transparantie en vereenvoudiging. De Grondwet is immers een heel stuk leesbaarder dan de huidige verdragen. Zo sluit onder andere het gehanteerde begrippenapparaat duidelijk meer aan bij het gebruikelijke vocabularium. In plaats van verordeningen en richtlijnen zal men nu de termen “wetten” en “kaderwetten” hanteren.

Op het tweede deel van de Europese Grondwet, het Handvest van de Grondrechten, wenst de heer Vos niet al te diep in te gaan. Zijns inziens is dit grondrechtencharter immers niet écht vernieuwend, laat staan revolutionair. Dit vooreerst omdat een aantal politieke, sociale en culturele basisrechten in België sowieso reeds goed zijn uitgewerkt. En tweedens omdat men op de meeste domeinen ook niet echt veel verder gaat dan de reeds bestaande conventies en afspraken, zoals bijvoorbeeld het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Bovendien is het momenteel ook nog niet duidelijk hoe het precies zit met de concrete afdwingbaarheid van dit charter. Met name wordt de impact van de rechterlijke beoordeling reeds in de tekst zelf wat ingeperkt. Het valt volgens de heer Vos dan ook niet uit te sluiten dat het charter voornamelijk van symbolisch belang zal blijken te zijn. Mogelijks is het niet veel meer dan een plechtige afkondiging van een aantal grondrechten waar elke Europese burger geacht wordt recht op te hebben. In de Belgische context lijkt het in elk geval weinig concrete gevolgen te zullen sorteren.

Een volgend punt waar professor Vos even wil op ingaan betreft de rol van de nationale parlementen. De nationale parlementen worden meer betrokken bij het Europees beleid. De Europese Grondwet geeft hen met name meer impact door hen de mogelijkheid te bieden aan een soort van “alarmbel” te trekken wanneer ze vinden dat het Europese niveau het subsidiariteitsbeginsel schendt. Ze kunnen als het ware een “gele kaart” trekken. De heer Hendrik Vos wijst er dienaangaande op dat er in dit systeem ook een link is gelegd naar de regionale parlementen, zoals het Vlaams Parlement. Iets waarop hij verder nog meer in detail zal terugkomen.

Een ander positief punt is het nieuwe systeem voor stemmenweging in de Europese ministeraden. Het behoorlijk ingewikkelde systeem dat men in het Verdrag van Nice had ingeschreven, wordt sterk vereenvoudigd. Er zal nu gewerkt worden met de regel van de dubbele meerderheid. Dit impliceert dat een voorstel is aangenomen als het 55 procent van de lidstaten achter zich krijgt, die samen 65 procent van de bevolking van de Europese Unie vertegenwoordigen. Negatief hieraan is volgens de heer Vos dat de drempel in kwestie vrij hoog gelegd is, maar anderzijds is hij de facto

wel niet substantieel hoger dan de op vandaag bestaande drempelwaarde.

Een volgende vernieuwing die de heer Vos wil aanraken, betreft de Europese Commissie. Deze zal op termijn – wellicht pas vanaf 2014 – kleiner worden. Deze inkrimping van de Commissie heeft overigens tot enige ongerustheid geleid bij de kleinere lidstaten. Ook in België heeft de regering dienaangaande trouwens een bocht moeten maken ten aanzien van haar initiële standpunt. Maar hoe dan ook zal het aantal commissarissen finaal nog slechts twee derde bedragen van het aantal lidstaten. In een Unie met 27 lidstaten zullen er in concreto dus slechts 18 commissarissen meer zijn. Waarbij deze zullen aangeduid worden volgens het gelijke rotatie-beginsel.

De Europese Grondwet zet ook de traditie verder overeenkomstig dewelke er bij elke Europese verdragswijziging een aantal domeinen worden onttrokken aan de unanimiteitsregel om te worden overgeheveld naar de stemming bij gekwalificeerde meerderheid. In casu gaat het daarbij onder andere om de samenwerking op het vlak van justitie en binnenlandse zaken, waar zich reeds sinds Nice een graduele verschuiving aan het voordoen was. De heer Vos wijst er daarbij echter tegelijk op dat de medaille ook een keerzijde heeft. Sommige domeinen, en niet van de minst belangrijke, blijven immers quasi-gebetonneerd onder het unanimiteitsstelsel. Het gaat dan met name over het buitenlands beleid, defensie, fiscaliteit, sociale zekerheid en de meerjarenbegroting (de zogenaamde “financiële perspectieven”). Op deze voor Europa nochtans uiterst belangrijke domeinen, wordt elke verdere vooruitgang gehypothekeerd of toch minstens zeer moeilijk gemaakt. De mogelijkheden om – het weze dan via allerhande sluiptwegen – toch tot meerderheidsstemming over te gaan op deze domeinen, worden in de Grondwet immers behoorlijk grondig afgeblokt. Als er al enige vooruitgang inzit, dan zal deze nu moeten gebeuren langs “alternatieve wegen”, zoals daar onder andere is de versterkte samenwerking – met alle daar inherent aan verbonden risico’s en gevaren vandie.

Hoewel sommige elementen uit de Grondwet, onder meer een soort Europees president en een Europese minister van Buitenlandse Zaken, op het eerste zicht spectaculair lijken, kan men volgens professor Vos toch stellen dat er zeker geen sprake

is van een trendbreuk. Op die domeinen waarop de Europese Unie vandaag al tastbaar en in toenemende mate actief is, zoals de interne markt, het consumentenbeleid, het transportbeleid, het milieu enzovoort, zal ze ook in de toekomst steeds actiever worden. Op de domeinen waarop de Unie vandaag de dag moeite heeft om vooruitgang te boeken, zal ze het ook in de toekomst moeilijk blijven hebben. In dat opzicht blijft de aard van het Europees integratieproces in essentie dus ongewijzigd.

Anderzijds ware het echter ook al te simplistisch om dan maar te stellen dat de Europese Grondwet compleet een geval van ‘much ado about nothing’ zou zijn. Er zijn, zoals hoger reeds opgesomd, wel degelijk een aantal interessante elementen die een reële vooruitgang inhouden ten opzichte van de vroegere verdragsteksten. De heer Vos denkt daarbij in het bijzonder aan de machtstoename van het Europees Parlement, het volksinitiatief en de overheveling van een aantal aangelegenheden naar de sfeer van de gekwalificeerde meerderheidsstemming. Waarbij men zich echter ook terdege moet realiseren dat dit niet meteen zaken zijn waarvoor men de bevolking kan enthousiasmeren. De dag dat de Grondwet in werking treedt, zal er voor de bevolking in concreto zelfs heel weinig veranderen. Een kleine stap vooruit is echter nog altijd beter dan volledige stilstand.

Professor Hendrik Vos komt dan meer in het bijzonder tot de rol van het Vlaams Parlement in dit verhaal. Hij wijst er dienaangaande op dat de Grondwet, in informaticatermen uitgedrukt, eigenlijk slechts de ‘hardware’ is. In vergelijking met de hardware van het Verdrag van Nice omvat deze nieuwe hardware een aantal, weliswaar niet-spectaculaire, verbeteringen en oogt ze ook ietwat modieuzer, zoals dat gebruikelijk is bij nieuwe producten. Voor de gebruiker, dat wil zeggen de bevolking, is het echter vooral van belang dat de ‘software’ die op het nieuwe product zit, goed functioneert. Het komt er met andere woorden vooral op aan welke beleidskeuzes en welke wetten Europa zal maken. Moet er, bijvoorbeeld, wel of niet een ongebreidelde liberalisering komen in de dienstensector? Primeren in de chemicaliën-wetgeving de belangen van het milieu of van de industrie? Wat met de havendiensten? Vanuit het standpunt van de burger gezien, telt in wezen dus enkel de vraag welke concrete maatregelen er zullen voortkomen uit de nieuwe Grondwet.

In dat opzicht is het dan ook tamelijk navrant te moeten vaststellen dat nogal wat nationale en regionale parlementen een wat “afzijdige” houding innemen ten aanzien van de Europese besluitvorming. Men lijkt er zich in de parlementen lijdzaam bij neer te leggen dat de Europese wetgeving iets is wat soms tamelijk onverwacht van op een hoger niveau over hen neerdaalt. De algemene teneur is dan ook dat men er geen greep op heeft en dus gewoon moet uitvoeren wat Europa heeft beslist. En zoiets leidt op termijn onvermijdelijk tot frustratie bij de parlementsleden.

Als sprekend voorbeeld daarvan haalt professor Hendrik Vos de recent door minister Peeters geformuleerde intentie aan om een nieuw Mestactieplan (MAP) te maken. Hij wijst er daarbij op dat het Vlaams Parlement hierover ongetwijfeld zijn zeg zal hebben, maar dat dit in essentie niet veel zal uithalen, aangezien Vlaanderen sowieso al jaren in overtreding is met de Europese nitraatrichtlijn. Een veroordeling door het Europees Hof van Justitie lijkt terzake trouwens nakend te zijn. Er zal dan ook niet veel anders opzitten dan heel Vlaanderen als kwetsbaar gebied aan te merken. De lengte van de debatten in dit parlement en de sterke verklaringen die hier bij die gelegenheid ongetwijfeld zullen worden afgelegd, zullen daar niets aan veranderen. Men zal hoe dan ook met het Europese feit geconfronteerd worden. En eens te meer zal men moeten constateren dat Europa een enorme impact heeft op het parlementaire werk doordat het de marges bepaalt – die al naargelang het betrokken beleidsdomein breder of smaller zijn – waarbinnen de parlementsleden nog enige mogelijkheid tot optreden hebben.

Het daaruit resulterende aanvoelen dat men in het geheel geen greep meer heeft op een aantal zaken is echter ten gronde fout. De Europese besluitvorming is in wezen immers een heel open proces, waar men – ook als regionaal parlement – op verschillende momenten, zowel langs formele als informele kanalen, invloed kan op uitoefenen.

Professor Vos wijst er dienaangaande ook op dat de Europese Grondwet het uitdrukkelijk heeft over de inbreng van nationale parlementen in de besluitvorming en daarbij voor het eerst zelfs expliciet verwijst naar de regionale parlementen in het “Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid”. Protocol dat op zijn beurt nauw aanleunt bij het

“Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie”. Belangrijk hierbij is dat beide protocollen integraal deel uitmaken van de Grondwet. Het laatstgenoemde protocol bestaat overigens al langer. Het bepaalt in essentie dat informatie over wetsvoorstellen van de Europese Commissie bezorgd wordt aan de nationale parlementen (en in België meteen ook aan de deelstaatsparlementen), teneinde die gedurende een bepaalde termijn (de facto minimaal zes weken), de kans te geven daarover een standpunt in te nemen en hun ministers dienaangaande instructies te geven.

Hoewel deze informatieverstrekking in het internettijdperk ongetwijfeld deels een symbolische geste is, betekent een en ander volgens de heer Vos toch dat Europa zich wel degelijk bewust is van het belang van het nationale parlementaire debat over Europese aangelegenheden. Via een dergelijk parlementair debat kan men immers zicht krijgen op de nationale gevoeligheden aangaande bepaalde thema's waarover op Europees niveau onderhandeld moet worden. De wetgevende macht van elke lidstaat kan zo meteen ook richtinggevende adviezen meegeven aan zijn ministers die op het niveau van de verschillende Europese minister-raden mee zullen moeten onderhandelen over de teksten in kwestie. Daarenboven krijgt ieder parlement daardoor meteen ook tijdig een overzicht van de globaliteit van de aangelegenheden die op Europees niveau aan de orde zijn, waardoor de hogervernoemde wetgevende frustratie ten gevolge van de voortschrijdende Europeanisering van het beleid reeds goeddeels voorkomen kan worden.

Het is volgens professor Hendrik Vos dan ook bijzonder jammer te moeten vaststellen dat in België en in Vlaanderen nauwelijks gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid. Ook in andere lidstaten wordt overigens te weinig gebruik gemaakt van de hier geboden mogelijkheid. Er zijn echter ook een aantal uitzonderingen op die regel. In bepaalde lidstaten, onder andere Denemarken, wordt wel degelijk een, meer of minder intens, debat gevoerd over de materies die op Europees niveau aan de orde zijn. Daarbij komt overigens een ander risico om de hoek kijken. De ervaring leert immers dat sommige parlementen dit debat aangrijpen om hun ministers een bijzonder restrictief onderhandelingsmandaat mee te geven, hetgeen de werkzaamheden op het niveau van de Europese Unie bepaald niet vergemakkelijkt. De

heer Vos is er dan ook niet voor gewonnen om in een Unie van 25 lidstaten een quasi-blokkeringsbevoegdheid te geven aan de parlementen van elke lidstaat. Dit zou immers afbreuk doen aan de verdere Europese integratie.

Europa, en dan met name de Europese Commissie, informeert dus reeds sinds geruime tijd de “nationale” parlementen, die dan zelf moeten uitmaken wat ze daar al dan niet mee doen. Dat informatie-recht en die mogelijkheid blijven bestaan onder de nieuwe Grondwet. Er komt echter ook iets nieuws bij. De betrokken parlementen kunnen voortaan immers ook een soort “gele kaart” trekken als ze van oordeel zijn dat een voorstel van de Europese Commissie in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. Als voldoende nationale parlementen (die hierover trouwens ook de regionale parlementen moeten consulteren – hetgeen in België op een volwassen manier nader uitgewerkt zou moeten worden) binnen een termijn van zes weken een gemotiveerd schrijven in die zin richten aan de Europese Commissie, is die laatste verplicht om het betrokken voorstel van Europese wetgeving opnieuw te bekijken. De drempel is gesteld op één derde van het totaal van de stemmen die aan de parlementen van de lidstaten zijn toegekend (waarbij elke lidstaat twee stemmen heeft gekregen). De heer Hendrik Vos wijst er daarbij nadrukkelijk op dat dit niét betekent dat de Europese wetgevingsprocedure dan ambtshalve helemaal wordt stopgezet. De parlementen hebben immers niet de bevoegdheid gekregen om een “rode kaart” te geven. De Europese Commissie kan er trouwens – maar dat zou dan politiek wel bijzonder moeilijk liggen – ook voor opteren om haar oorspronkelijke voorstel ongewijzigd te handhaven ondanks de geformuleerde bezwaren.

Verder wijst de heer Vos erop dat de parlementen zich degelijk zullen moeten organiseren om optimaal van deze nieuwe techniek gebruik te kunnen maken. Naast de tijdsdruk (zes weken is in parlementaire termen behoorlijk kort) moet men de voorstellen van de Europese Commissie immers ook technisch kunnen doorgronden, hetgeen naast de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden ook de betrokkenheid van de functioneel bevoegde parlementaire commissies veronderstelt. En daarenboven zal men bijna tegelijk ook aan netwerking moeten doen met andere nationale en regionale parlementen in binnen- en buitenland om te zien of er al dan niet een

kans is dat de één derde-drempel wordt gehaald. Er is dienaangaande trouwens ook een piste voorzien die toelaat te werken via het Comité van de Regio's, maar over de effectiviteit van die piste en van dat organisme heeft de spreker toch gere-de twijfels. Of de parlementen van de hen geboden mogelijkheid gebruikmaken of niet, ligt dus geheel in hun eigen handen. Waarbij de heer Hendrik Vos wel benadrukt dat het zijns inziens niet ernstig zou zijn om deze mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming links te laten liggen en tegelijk te blijven klagen dat er in Europa te veel van bovenaf wordt beslist.

B. Uiteenzetting door prof. dr. Danny Pieters

De heer *Danny Pieters*, hoogleraar Europees sociaal zekerheidsrecht aan de KU Leuven, wijst er bij de aanvang van zijn uiteenzetting op dat hij slechts ten titel van plaatsvervanger lid is geweest van de Europese Conventie, namens het Belgisch parlement. Dit statuut, dat dan nog mee het gevolg was van een politiek-parlementaire toeval-ligheid, noopte hem tot een zekere bescheidenheid ten aanzien van de mogelijkheden die hij had om zaken in te brengen in de Europese Conventie. Eenzelfde bescheidenheid geldt trouwens meer algemeen voor de mogelijkheden die België en Vlaanderen als dusdanig hadden om invloed uit te oefenen op het geheel. Dit doet overigens niets af van het feit dat de diverse Belgische vertegenwoordigers wel degelijk verdienstelijk werk hebben geleverd in de Conventie. In het verlengde hiervan zal de heer Pieters – veeleer dan de Europese Grondwet in zijn integraliteit toe te lichten – in zijn uiteenzetting eerst een algemene situering geven van de volgens hem meest relevante problematieken om zich daarna meer toe te spitsen op een aantal specifieke punten daarvan.

Professor Pieters wil er daarbij vooreerst op wijzen dat de nu voorliggende tekst “in globo” ontwikkeld is binnen de Conventie over de Toekomst van Europa. Daar verliep de besluitvorming bij wege van consensus, hetgeen als techniek het midden houdt tussen het beslissen bij meerderheid en het beslissen bij unanimité. Die consensus-techniek is overigens nooit nader omschreven geworden en er is in de Conventie verder ook amper gestemd geworden. Deze wijze van totstandkoming, en het daar inherent mee gepaard gaande gebrek aan transparantie, heeft volgens de heer Pieters dan

ook zijn implicaties voor de juiste inschatting van de waarde en de betekenis van de Conventietekst.

Daarenboven is de door de Conventie opgestelde tekst ook niet dezelfde als degene die vandaag voorligt. Nadat de Europese Conventie haar tekstontwerp bekend had gemaakt zijn er immers nog diverse zaken bijgesteld, door de ministers van Buitenlandse Zaken en de staatshoofden van de lidstaten, tijdens de Intergouvernementele Conferentie die de finale zeg had over de nieuwe tekst. Deze werkwijze heeft ertoe geleid dat er in de definitieve tekst van de Europese Grondwet zaken zijn opgedoken waarvan men de precieze betekenis niet onmiddellijk kan inschatten. Op een aantal daarvan zal de spreker verder nog terugkomen.

Een en ander is niet van belang gespeend, aangezien men met deze Grondwet voor Europa precies de bedoeling had alle voorgaande verdragen te vervangen. De grondwettekst bestaat uit vier delen. In een eerste deel wordt omschreven wat de Europese Unie is, wat haar doelstellingen, haar bevoegdheden en haar instellingen zijn. Dit is meteen ook het deel waaraan de Conventie het meeste tijd gewijd heeft. Maar vreemd genoeg is de exacte juridische betekenis van veel van wat in dit eerste deel is opgenomen, niet echt duidelijk. De aangebrachte tekstuele vereenvoudigingen hebben met andere woorden hun tol geëist qua exactitude en techniciteit. De vereenvoudiging heeft dus ook een zekere vaagheid met zich gebracht. In het licht daarvan is het dan ook nog maar de vraag wat er op termijn zal prevaleren ingeval men, bijvoorbeeld, tegenstrijdigheden vaststelt tussen bepalingen van het eerste en het derde deel van de Grondwet.

Het tweede deel van de Europese Grondwet omvat een Handvest van de Grondrechten. Deze grondrechten worden door de Europese Unie aanzien als fundamentele waarden die ze moet respecteren, effectueren en beschermen. Op zich is dit zeker lovenswaardig. Merkwaardig daarbij is echter wel dat het hier in wezen om een amalgaam gaat van zelf geformuleerde grondrechten en grondrechten die reeds zijn vastgelegd in andere fundamentele teksten. De heer Danny Pieters wijst er dienaangaande op dat er op zich geen bezwaar bestaat tegen een dergelijke cumulatieve grondrechtencatalogus, maar dat zo'n benadering wel problemen met zich kan brengen op het vlak van de uitzonderingen. In tegenstelling tot de teksten waaraan

een en ander is ontleend, en dan met name het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), zijn de uitzonderingen op de grondrechten in deel II van de Europese Grondwet immers een heel stuk minder geclausuleerd. De praktische toepasselijkheid van de Europese grondrechten dreigt hierdoor problematisch te worden.

Deel III van de Grondwet omvat de beleidsvelden van de Europese Unie, die momenteel reeds in extenso zijn uitgewerkt in de verdragen. Professor Pieters herhaalt dienaangaande zijn kritiek dat de Europese Conventie hieraan – behoudens voor wat de kwestie van de vereiste meerderheden betreft – relatief weinig aandacht besteed heeft, terwijl het hier toch eigenlijk om de kern van de zaak gaat. Het vierde deel ten slotte, omvat de bepalingen nopens de goedkeuring en de toekomstige aanpassingen van de Europese Grondwet.

De heer Danny Pieters attendeert de commissieleden er verder op dat in de Europese Grondwet een onderscheid gemaakt wordt tussen drie soorten van bevoegdheden. Vooreerst zijn er de exclusief Europese bevoegdheden, waarop de nationale overheden geen zeg meer hebben. Er kan daarbij onder andere gedacht worden aan de concurrentieregels, de douane-unie en het handelsbeleid. Allemaal domeinen dus, die onder het huidige systeem al tot de puur Europese aangelegenheden behoren. Daarnaast kent de Europese Grondwet ook zogenaamde “gedeelde bevoegdheden”. Op deze domeinen zijn de lidstaten nog bevoegd, maar is daarnaast ook Europa bevoegd. Leefmilieu en consumentenbeleid zijn daar voorbeelden van. En tot slot is er de derde categorie van bevoegdheden, de zogenaamde “ondersteunende bevoegdheden”, waarvoor de lidstaten weliswaar bevoegd blijven, maar waar Europa toch een coördinerende en ondersteunende rol kan spelen. Het is met name in deze tweede en derde categorie dat de meeste bevoegdheden van het Vlaams Parlement zich situeren. Ook dit gegeven moet men dus permanent in gedachten houden bij de discussies over de Europese Grondwet.

Mee in het licht van deze laatste overweging is de aandacht die de Europese Conventie besteed heeft aan het subsidiariteitsgegeven van het grootste belang. Het is in het algemeen trouwens opvallend hoe de Europese Conventie, die aanvankelijk een zeer groot elan had ten aanzien van de verdere Euro-

pese integratie, al vrij snel is beginnen verglijden naar een veel restrictievere opstelling tegenover Europa. In dat opzicht was de Conventie over de Toekomst van Europa dan ook een geval van gas geven en remmen tegelijk. En deze contradictorische impulsen hebben dan ook hun sporen nagelaten in de teksten.

De heer Pieters komt daarmee meteen ook tot de meer specifieke punten waarop hij de aandacht wil vestigen en waarrond hij vooral actief is geweest tijdens de Conventie. Het belangrijkste punt daarbij is ongetwijfeld de invoering van de subsidiariteitstoets. Het hieraan ten grondslag liggende principe is dat wat even goed op een lager niveau kan worden gerealiseerd niet door Europa hoeft te worden gedaan. Uit bekommernis over het respect voor dit principe werd een soort “vroeg-waarschuwingsmechanisme” ingevoerd. In concreto houdt dit in dat de voorstellen van de Europese Commissie, voorafgaandelijk aan de behandeling ervan door het Europees Parlement en de Raad van Ministers, worden overgezonden aan de nationale parlementen die daardoor de mogelijkheid krijgen om er vooraf op in te grijpen als ze menen dat het subsidiariteitsbeginsel niet gerespecteerd wordt. De parlementen in kwestie hebben hier alle belang bij, aangezien dit hen toelaat om hun eigen bevoegdheden te vrijwaren. In het betreffende protocol wordt daarenboven gesteld dat de nationale parlementen, in voorkomende geval, de constitutionele regio's daarover kunnen raadplegen.

Een ander interessant nieuw punt is volgens de heer Pieters het volksinitiatief. Eén miljoen Europese burgers kunnen via dit instrument aan de Europese Commissie vragen een wetgevend initiatief te nemen. Hij wijst er echter tegelijk op dat de praktische uitwerking hiervan waarschijnlijk niet evident zal zijn, aangezien een en ander toch meteen ook ingeperkt wordt door de vereiste van conformiteit met het Grondwettelijk Verdrag en met het Handvest van de Grondrechten.

Eveneens relevant voor het Vlaams Parlement zijn een aantal algemeenheden die zijn opgenomen in deel I van het Grondwettelijk Verdrag. Zo wordt daar onder andere bepaald dat de Unie de nationale identiteit van haar lidstaten moet eerbiedigen die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur (artikel I-5, 1, van de Europese Grondwet). Dit is de eerste keer dat dit expliciet

in een tekst van de Europese Unie voorkomt. Hetzelfde geldt voor de bepaling luidens dewelke de Unie haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt en toeziet op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europees cultureel erfgoed (artikel I-3, 3, vierde lid, van de Europese Grondwet).

Vervolgens wenst professor Pieters toch enige kritische randbemerkingen te formuleren bij het hoger vernoemde vroeg-waarschuwingsmechanisme. Zoals gezegd is het de bedoeling van de subsidiariteitstoets om degenen die bevoegd zijn voor een bepaalde materie toe te laten tijdig in te grijpen wanneer zij deze bevoegdheid bedreigd zien door een voorgenomen Europees optreden. Het betreffende subsidiariteitsprotocol (Protocol 2 bij de Europese Grondwet) voorziet dienaangaande ook dat de nationale parlementen in voorkomend geval de regionale parlementen hierover kunnen raadplegen. Specifiek voor wat dit laatste betreft, stelt zich volgens de heer Pieters een probleem. Het komt de Europese Unie immers niet toe om iets te zeggen over, laat staan zich te mengen in de constitutionele ordening van haar lidstaten. Iets wat in het hogergenoemde artikel I-5 van de Europese Grondwet trouwens expliciet wordt erkend. De spreker heeft dit bezwaar dan ook opgeworpen tijdens de werkzaamheden van de Conventie. Zijns inziens kan de Europese Unie dus niet spreken over constitutionele regio's en a fortiori kan ze deze niet als “te raadplegen” omschrijven, aangezien een dergelijke formulering meteen ook impliceert dat de fundamentele beslissingsbevoegdheid over deze of gene thematiek bij nog een ander niveau (in casu het “nationale” parlement) zou berusten.

Nu dit echter toch op die manier in de tekst is opgenomen, pleit de heer Pieters ervoor om dit concept binnen België minstens op een pragmatische manier in te vullen. In de logica van de Belgische constitutionele ordening moet “raadplegen” dan ook heel anders worden gelezen. Met name zou dit voor gewest- en gemeenschapsbevoegdheden inhouden dat Europese wetgevingsvoorstellen rechtstreeks worden bezorgd aan de bevoegde deelstaatsparlementen. Europa kan hier geen bevoegdheid geven aan de “regionale parlementen”, aangezien deze die bevoegdheid in de Belgische context sowieso reeds hebben. Ten laatste op het ogenblik van goedkeuring van dit verdrag moet deze aangelegenheid dan ook formeel

worden vastgelegd in een tekst. Ratificatie kan met andere woorden alleen mits er op Belgisch constitutioneel niveau correcte afspraken gemaakt worden. Het loutere feit dat ook het Vlaams Parlement zijn rol moet spelen – dat wil zeggen zijn goedkeuring moet verlenen – om in België überhaupt te kunnen komen tot ratificatie van het Europees Grondwettelijk Verdrag, bewijst trouwens op zich dat Vlaanderen bevoegd is in deze. Zonder zich in de plaats te willen stellen van de Vlaamse wetgevende macht, pleit de heer Danny Pieters er dan ook voor om voorafgaandelijk een bindend samenwerkingsakkoord af te sluiten met de andere regionale parlementen en met het federale parlement. En ingeval een dergelijk samenwerkingsakkoord tussen parlementen juridisch niet tot de door ons grondwettelijk recht voorziene mogelijkheden zou behoren, moet er een ander juridisch sluitend instrument voor gezocht of ontwikkeld worden. Op die manier maakt men meteen ook ondubbelzinnig duidelijk welke bijzondere betekenis aan de term “raadpleging” moet gegeven worden in de Belgische context.

In meer algemene zin wijst de heer Pieters er op dat niet “federaal België” maar de staat België, met al zijn constituerende – en op gelijk niveau staande – bestanddelen, lid is van de Europese Unie. Het kan dus niet zijn dat Vlaanderen van het federale niveau de kans krijgt om zijn mening te geven. Vlaanderen moet binnen de Belgische context daarentegen automatisch geraadpleegd worden. Dit zal overigens niet alleen ten spoedigste binnen België moeten worden uitgeklaard, maar zal ook duidelijk gecommuniceerd moeten worden naar de betrokken Europese instellingen toe. Die gaan immers wel degelijk uit van een standaardsituatie waarin er per lidstaat een nationaal parlement is (met één of twee kamers), waarbij er in sommige lidstaten ook nog, aan dat nationaal parlement ondergeschikte, regionale parlementen zijn. Een foutieve uitgangshypothese waar men zich in België helemaal niet hoeft aan te storen, aangezien de Europese Unie zichzelf op basis van artikel 5 van de Europese Grondwet het recht ontzegt heeft zich te bemoeien met de interne constitutionele ordening van haar lidstaten.

Voor de heer Pieters mag deze kwestie dienovereenkomstig dan ook geen reden zijn om de Europese Grondwet te verwerpen. De Europese ordening en de Belgische staatsordening kunnen immers wel degelijk op een pragmatische manier

op elkaar worden afgestemd. Daartegenover staat volgens professor Pieters wel dat Vlaanderen in deze ook geloofwaardig moet blijven. Als Vlaanderen, en in het bijzonder het Vlaams Parlement, blijvend willen toezien op het optreden van de Europese Unie en de subsidiariteitstoets ook daadwerkelijk willen concretiseren, dan moet Vlaanderen binnen zijn administratie en binnen zijn parlement een sterke en gespecialiseerde cel oprichten die in staat is alle Europese ontwikkelingen op de voet te volgen en alles tijdig en met de nodige achtergrondinformatie door te spelen aan de diverse functioneel bevoegde parlementaire commissies.

Nog met betrekking tot de subsidiariteitstoets wijst de heer Pieters er verder op dat deze kwestie zeker ook niet benaderd mag worden vanuit de optiek die op vandaag reeds gehanteerd wordt wanneer er op Europees ministerieel niveau gedebatteerd en beslist wordt over aangelegenheden die naar intern Belgisch recht tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren. Er bestaan in dat geval immers diverse formules voor de vertegenwoordiging van België op de Europese ministerraden. Soms vertegenwoordigt één gemeenschaps- of gewestminister ook de andere gemeenschappen of gewesten. Soms vertegenwoordigt een federale minister ook mee de gewesten en gemeenschappen. Ingeval die gemeenschappen of gewesten het onderling niet eens raken over een standpunt, moet België zich bij de bespreking en de stemming onthouden. Bij de subsidiariteitstoets gaat het ten gronde echter over een andere kwestie; namelijk het bewaken van de prerogatieven van elk van de betrokken parlementen. Dienovereenkomstig gebiedt de logica dat een samenwerkingsakkoord tussen parlementen niét zou vereisen dat een meerderheid, laat staan alle, parlementen zouden menen dat het subsidiariteitsprincipe (zoals vastgelegd in artikel I-11, 3, van de Europese Grondwet) geschonden is. Het moet integendeel voldoende zijn dat één parlement de mening is toegedaan dat het subsidiariteitsbegin-sel niet gerespecteerd is (of met andere woorden dat één parlement zou menen dat zijn prerogatieven geschonden zijn), opdat België als geheel de procedure van bijzondere waakzaamheid voor de eerbiediging van het subsidiariteitsbegin-sel ten aanzien van een voorgenomen Europese regel zou steunen.

In het verlengde hiervan is het in een raadplegingscontext daarenboven al evenmin acceptabel dat het het federale parlement zou zijn dat eigenstandig zou beslissen wat er al dan niet doorgestuurd wordt naar de gemeenschappen en de gewesten. Het komt immers het federale parlement niet toe om uit te maken welke elementen van voorgenomen Europese regelgeving er precies raken aan de gewest- of gemeenschapsbevoegdheden. Het enige denkbare alternatief zal er hoogstwaarschijnlijk dan ook op neerkomen dat iedereen alles doorgestuurd krijgt en dan voor zichzelf moet uitmaken of er aangelegenheden of elementen in zitten die raken aan de eigen bevoegdheden. Omgekeerd mag dit er natuurlijk ook niet toe leiden dat parlementen zich buiten het eigen bevoegdheidsdomein gaan begeven.

Vervolgens komt de heer Danny Pieters tot een ander probleem, dat besloten ligt in de tekst van artikel II-81, 1, van het Grondwettelijk Verdrag. Daarin staat dat iedere discriminatie op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte en handicap, verboden is. Het merkwaardige daaraan is dat de bepaling “behoren tot een nationale minderheid” zelfs niet voorkwam in de door de Europese Conventie opgestelde tekst. Dit element is er dus aan toegevoegd door de IGC, zonder dat het overigens duidelijk is op basis waarvan deze beslissing precies genomen is. Aangezien de documenten van de IGC niet openbaar zijn, is het trouwens niet eens mogelijk om deze zaak nader te onderzoeken. Het moge daarbij echter wel duidelijk zijn dat deze toevoeging niet zonder belang is voor de Belgische situatie (cf. de heibel rond de Kaderconventie van de Raad van Europa over de Nationale Minderheden). Om toekomstige problemen met dit artikel te vermijden, komt het de heer Pieters dan ook aangewezen voor om tijdens de federale en de Vlaamse ratificatieprocedure uitdrukkelijk te verklaren dat er in België maar één – taalkundige – minderheid is, namelijk de Duitstaligen.

Dit is des te belangrijker aangezien de Grondwet de Europese Unie ook de bevoegdheid geeft om grondrechtenverdragen te ratificeren. Daarbij mag dan nog in de eerste plaats aan het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens worden gedacht, maar niets belet dat de

Europese Unie in de toekomst ook andere verdragen, waaronder het Minderhedenverdrag van de Raad van Europa, zou ratificeren. Alleen daarom al moet België uitdrukkelijk verklaren dat er in België maar één nationale minderheid is, namelijk de Duitstaligen.

Professor Pieters vindt het verder ook hoogst merkwaardig dat die omvangrijke Europese Grondwet finaal (en ondanks inspanningen in die zin tijdens de Conventie) geen enkele bepaling bevat over het talenregime binnen de Europese Unie. In de grondwet van meertalige landen – waar de EU zich graag en frequent mee vergelijkt – wordt over het algemeen nochtans veel aandacht geschonken aan het nationale talenregime. Nergens in de Grondwet wordt er expliciet gezegd welke taal de diverse Europese instellingen moeten hanteren. In een pluriforme Unie met 25 en wel dra waarschijnlijk zelfs 27 lidstaten, is dit nochtans een niet onbelangrijk gegeven.

De heer Danny Pieters erkent daarbij dat het Vlaams Parlement niet in de mogelijkheid is om de Europese Grondwet te amenderen, maar meent dat het desalniettemin toch de nodige aandacht moet besteden aan het gegeven van de taalkundige verscheidenheid. Er zijn immers heel wat constructieve oplossingen denkbaar én mogelijk. Zelfs Frankrijk wil de Europese taalkundige verscheidenheid vastleggen. Frankrijk wil zo immers vermijden dat het Engels, zonder dat daar ooit een formele beslissing over wordt genomen, via een soort sluipende besluitvorming de officiële taal van de EU zou worden.

Afsluitend concludeert de heer Danny Pieters dat de Europese Grondwet toch minstens een schuchtere stap voorwaarts inhoudt. De facto is de goedkeuring van de Grondwet in elk geval in het belang van Vlaanderen. Het niet goedkeuren ervan zou door sommige media immers gretig aangegrepen worden om Vlaanderen in een slecht daglicht te stellen. Tegelijk moet Vlaanderen erover waken dat het de dingen die het wel degelijk zelf nog aankan ook effectief onder zich houdt. De Europese Grondwet mag met andere woorden niet op een simplistische of naïeve manier worden goedgekeurd. En dat zal inspanningen vergen vanwege Vlaanderen. In het bijzonder zal ook het Vlaams Parlement hier de nodige inspanningen moeten leveren door voldoende mensen en middelen ter beschikking te stellen om de subsidiariteitstoets

op een gedegen manier toe te passen en, in meer algemene zin, om Vlaanderen op een volwaardige en betekenisvolle manier aanwezig te laten zijn in de Europese Unie.

C. Uiteenzetting door de heer Jean-Luc Dehaene, lid van het Europees Parlement

De heer *Jean-Luc Dehaene*, Europees-Parlements lid en voormalig vice-voorzitter en lid van het presidium van de Conventie, verklaart bij de aanvang van zijn uiteenzetting dat het hoofddoel van de Europese Conventie erin bestond om een grondwet uit te werken die een antwoord kon bieden op de diverse uitdagingen waarmee de Europese Unie geconfronteerd wordt. Bij de leden van de Conventie leefde de overtuiging dat de Europese Unie er na de uitbreiding naar (vooral) Centraal- en Oost-Europa grondig anders zou uitzien. Ook de mondiale omgeving waarin de Unie zal moeten functioneren is trouwens aan diepgaande veranderingen onderhevig. Precies vanwege die grondig gewijzigde context, had Europa nood aan een nieuw institutioneel kader. Voor dit nieuwe kader werd al snel de term “grondwettelijk kader” gebruikt.

In de, onder het Belgisch EU-voorzitterschap aangenomen, Verklaring van Laken, werd aan de Europese Conventie een zeer brede opdracht gegeven, waarin in essentie drie elementen te onderscheiden zijn: de Europese integratie in haar integraliteit doorzichtiger en begrijpelijker maken, ervoor zorgen dat de Europese instellingen ook na de uitbreiding efficiënt konden blijven werken en ten slotte er ook voor zorgen dat de Europese Unie beter gepositioneerd werd als “global actor”, dat wil zeggen als speler op het wereldtoneel.

Deze driedubbele uitdaging waarop een antwoord moest worden gegeven, kon volgens de heer Dehaene ook anders geformuleerd worden: de Europese Unie moest beter begrijpbaar gemaakt worden opdat de burger zich er meer en beter mee verbonden zou kunnen voelen, er diende vermeden dat Europa na de uitbreidingsronde dermate “verwaterde” dat het zijn supranationaal karakter verloor en ten slotte moest Europa ook duidelijk gepositioneerd en gesitueerd worden in het licht van het fenomeen van de globalisering. Achterliggend idee bij dat laatste was dat de globalisering noopt tot een vorm van ‘global governance’ die

alleen het resultaat kan zijn van een evenwicht tussen verschillende belangrijke regio's van de wereld. De rol van wereldspeler lijkt niet meer te zijn weggelegd voor de afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie. Daarom was één van de betrachtingen met de Europese Grondwet precies ervoor te zorgen dat Europa als geheel wél nog zou meetellen als speler op wereldniveau.

De vraag of de Europese Conventie in haar driedubbele opdracht geslaagd is, dient volgens de heer Jean-Luc Dehaene genuanceerd beantwoord te worden. De resultaten van de werkzaamheden van de Conventie vormen immers onvermijdelijk een compromis, dat minder ver reikt dan hetgeen hem persoonlijk voor ogen stond. Anderzijds valt echter ook niet te ontkennen dat Europa over de jaren heen altijd maar stapsgewijs is vooruit gegaan. De ene stap maakte daarbij telkens de volgende mogelijk. Ook nu geldt dat wie weigert een stap vooruit te zetten omdat het voorstel in kwestie niet verregaand genoeg is, ter plaatse zal blijven trappelen en finaal zelfs achteruit zal gaan. In dat licht bekeken, heeft de Conventie wel degelijk een belangrijke stap vooruitgezet door Europa een nieuw institutioneel en constitutioneel kader te geven. Wat overigens niet belet dat de uitgewerkte teksten en de uitgetekende constructie inderdaad nog zekere tekortkomingen hebben. Dit laatste mag volgens de heer Dehaene echter geen reden zijn om de Grondwet niet te ratificeren, aangezien de Europese Grondwet wel degelijk een dynamiek in gang zal zetten die zal leiden tot verdere stappen in het Europees integratieproces.

Waar de Europese Conventie wellicht het best in geslaagd is, is in haar eerste opdracht: het verbeteren van de transparantie. De Conventie heeft alle bestaande teksten samengebracht tot één enkel verdrag, dat een structuur heeft gekregen die gelijkloopt is met die van nationale grondwetten. Het verdrag definieert immers duidelijk de waarden, de doelstellingen, de bevoegdheden en de instellingen van Europa. Het eigenlijke “grondwetgedeelte” van het verdrag omvat volgens de heer Dehaene dan ook enkel de delen I en II (deel II, het Handvest van de Grondrechten zijnde). Het derde deel – over het beleid en de werking van de Unie – maakt stricto sensu geen deel uit van de grondwet. Veeleer dan een grondwettelijk karakter te hebben, kan deel III, in Belgische termen uitgedrukt, vergeleken worden met bijzondere meerderheidswetten of zelfs gewone wetten

in uitvoering van de Grondwet. De reden dat het behoorlijk volumineuze deel III desalniettemin is opgenomen in het Grondwettelijk Verdrag, is gelegen in het feit dat bij de aanvang van de Conventie velen een grondwettelijk schema in gedachten hadden waarvoor de bestaande verdragen de referentie waren. En die verdragen betreden – alleen al door de manier waarop ze tot stand gekomen zijn – nu eenmaal heel vaak het domein van de toegepaste politiek.

De Conventie wilde de Grondwet initieel dus beperken tot de eerste twee delen en wilde de rest kwalificeren als “toepassing”. Alles wat buiten die eerste twee delen viel moest dienovereenkomstig dan ook heel soepel gewijzigd kunnen worden. Zo mogelijk zelfs via een procedure die zich louter op Europees niveau zou situeren, waardoor men ook van de vereiste van ratificatie door alle lidstaten kon afstappen. Deze initiële piste had echter tot gevolg dat verschillende lidstaten probeerden om toch maar zo veel mogelijk bepalingen te laten opnemen in het eerste deel. Wat niet de bedoeling kon zijn. Daarom heeft de Conventie finaal geopteerd voor een vierdelige structuur die overeenkomt met zowel haar eigen basisopvatting, als met de verzuchting van een aantal lidstaten om ook de delen III en IV deel te zien uitmaken van het Grondwettelijk Verdrag. De heer Dehaene preciseert daarbij nogmaals dat deze geïntegreerde structuur hem conceptueel niet geheel correct overkomt, aangezien hij de overtuiging blijft toegedaan dat de delen III en IV in essentie over toegepaste politiek en over modaliteiten gaan, en dus een heel stuk soepeler gewijzigd zouden moeten kunnen worden naar aanleiding van zich wijzigende omstandigheden. Dit alles neemt niet weg dat er met dit geheel toch een veel doorzichtiger kader geschapen is voor Europa, terwijl door de integratie van het Handvest van de Grondrechten meteen ook de momenteel bestaande dubbelzinnigheid tussen Straatsburg en Luxemburg in termen van “Europees Hof” kan worden opgeheven.

Ook in haar tweede opdracht, het realiseren van meer efficiëntie voor het functioneren van de Europese constructie, is de Conventie volgens de heer Jean-Luc Dehaene geslaagd. De instrumenten zijn een heel stuk vereenvoudigd. Zo wordt er nu een duidelijk onderscheid gemaakt tussen Europese wetten (die overigens ook gewoon zo genoemd worden) en uitvoeringsmaatregelen. Het aantal instrumenten werd daarenboven beperkt.

Ook hier zijn er echter nog twee zwakke punten te signaleren. De meerderheidsbesluitvorming mag dan al als principe zijn ingeschreven in de Grondwet, toch zijn er – met name in het derde deel – nog steeds te veel uitzonderingen op voorzien. Qua veralgemening valt dit dus nog te zwak uit, hetgeen met name in een Unie met 25 lidstaten problematisch dreigt te worden. Er is hier dus opnieuw een heel stuk weg afgelegd, maar toch is men op dit punt duidelijk niet ver genoeg geraakt. De heer Dehaene spreekt terzake zijn overtuiging uit dat men in de toekomst geleidelijk aan verder de unanimiteitsregel zal moeten afbouwen, om uiteindelijk alleen nog de unanimiteitsvereiste over te houden voor wijzigingen van de Grondwet zelf.

Een tweede zwak punt, waaraan de Conventie helemaal niets heeft kunnen veranderen, is de wijze van financiering van de Europese Unie. Een probleem dat volgens de spreker de komende weken ongetwijfeld opnieuw ten volle onder de aandacht zal komen, wanneer men begint te onderhandelen over de financiële perspectieven van de Unie voor de periode 2007-2013. Hij preciseert dat het probleem eigenlijk dubbel is. Enerzijds heeft men, ook in de Grondwet, de unanimiteitsvereiste gehandhaafd, maar daarenboven heeft men ook geen afstand durven nemen van het systeem van de zogenaamde “eigen middelen”, die in werkelijkheid dotaties zijn die vanuit de nationale begrotingen komen. Iets wat inherente contradicties oplevert met de vereisten van het Stabiliteitspact wanneer de grootste netto-betalers ook af te rekenen hebben met een oplopend begrotingstekort, hetgeen in casu het geval is voor Duitsland.

Dit systeem van financiering door dotaties heeft volgens de heer Jean-Luc Dehaene dan ook zijn limieten bereikt. Hij is dan ook van oordeel dat men tot een echte rechtstreekse financiering van de Unie moet komen door de overdracht van bepaalde financiële bevoegdheden, met de daaraan verbonden inkomsten, aan Europa. Wat overigens niet hoeft te leiden tot een verhoging van de belastingen, aangezien de lidstaten in die hypothese bepaalde fiscale bevoegdheden en de daarbij horende inkomsten, gewoon kunnen overdragen aan de Europese Unie, die daar dan zelf over kan beslissen. Een dergelijk systeem is overigens minder revolutionair dan men op het eerste zicht zou kunnen denken. In wezen is het zelfs min of meer een “terugkeer naar de bron”, aangezien de Euro-

pese Economische Gemeenschap in den beginne ook hoofdzakelijk gefinancierd werd met de opbrengst van Europese douanerechten. Een systeem dat, door de progressieve opheffing van de douanerechten binnen de EEG en de progressieve verlaging van de douanerechten op wereldniveau, op termijn niet houdbaar was. Dit noopte tot de geleidelijke vervanging ervan door financiële overdrachten vanuit de lidstaten, waarvoor men – ten onrechte – de benaming “eigen middelen” is blijven hanteren. De financiering van de Unie blijft naar de toekomst toe zeker een pijnpunt, waarvoor meer fundamentele oplossingen gezocht zullen moeten worden.

Met betrekking tot de derde doelstelling van de Conventie, het positioneren van Europa ‘als global actor’, is de heer Dehaene de mening toegedaan dat de belangrijkste verwezenlijking erin bestaat dat de Conventie als dusdanig rechtspersoonlijkheid heeft gegeven aan de Europese Unie. Minstens in juridische termen valt de Europese Unie daardoor beter te situeren op het wereldtoneel. Eveneens belangrijk in dit opzicht, is dat er een einde gemaakt wordt aan de pijlerstructuur van de Europese Unie. Europa zal in de toekomst op alle domeinen als een eenheid optreden, dat wil zeggen dat het op het hele maatschappelijke veld zal optreden via dezelfde instellingen en met dezelfde instrumenten. Met de Europese Grondwet wordt nu dus wél de kwalitatieve sprong gemaakt waarvoor men bij het Verdrag van Maastricht nog niet rijp was. Het Verdrag van Maastricht organiseerde de overgang van de Europese Gemeenschap naar de Europese Unie, maar deed dit door aan de reeds bestaande economische pijler (die communautair georganiseerd was) twee pijlers toe te voegen (Buitenlands Beleid en Defensie enerzijds en Binnenlandse Zaken en Justitie anderzijds), die in essentie intergouvernamenteel waren. De Conventie heeft nu een logisch vervolg gebreed aan het Verdrag van Maastricht, door duidelijk te bepalen dat de Europese Unie voortaan als een eenheid zal optreden. De logica hierachter is dat Europa zijn economische macht moet gebruiken om zich op de twee andere vlakken waar te maken, waardoor Europa meteen ook veel politieker van aard wordt dan het voornamelijk economische Europa dat we tot nog toe kennen.

Met name op het vlak van Binnenlandse Zaken en Justitie is de communautarisering in de grondwetstekst ten volle doorgevoerd. Na goedkeuring van

de Grondwet zal het er dus op aankomen om de communautaire methode ook in de dagdagelijkse praktijk door te zetten. Voor wat Buitenlands Beleid en Defensie betreft, is de vooruitgang beperkter. Ook op dit domein is er echter een belangrijk nieuw element, namelijk de Europese minister van Buitenlandse Zaken. Deze zal de brug moeten slaan tussen het, communautair georganiseerde, buitenlandse beleid van de Europese Commissie (dat wil zeggen in essentie de internationale economische betrekkingen) en het, intergouvernamenteel georiënteerde, GBVB van de Raad. Door in hoofde van één persoon een synthese tot stand te brengen, zou de dualiteit van het huidige Europese buitenlandbeleid moeten overstegen worden en zouden gemakkelijker alle Europese middelen voor externe actie gemobiliseerd moeten kunnen worden. De heer Dehaene besluit dat de afschaffing van de pijlerstructuur ongetwijfeld een bijzonder belangrijke stap voorwaarts is, maar dat het eindpunt van de evolutie zeker nog niet bereikt is.

In globo heeft de Conventie dus valabele antwoorden geformuleerd op de drievoudige vraagstelling die vervat lag in de Verklaring van Laken. Het Grondwettelijk Verdrag gaat zelfs verder dan menigeen bij de aanvang van de Conventie verwachtte of hoopte. En ook de Intergouvernementele Conferentie heeft niet geraakt aan de essentie van de door de Conventie opgestelde tekst. De volgende uitdaging zal er dan ook in bestaan ervoor te zorgen dat de het Grondwettelijk Verdrag in alle lidstaten wordt goedgekeurd. De eerste horde is daarbij trouwens reeds genomen: het Europees Parlement heeft met een behoorlijk grote meerderheid, bij wege van resolutie, een positief advies geformuleerd over de Europese Grondwet. De heer Jean-Luc Dehaene drukt daarbij de hoop uit dat ook België, als stichtend lid van wat nu de Europese Unie is, het Grondwettelijk Verdrag spoedig zal goedkeuren. Europa heeft immers nood aan deze Grondwet om de uitdagingen van de 21e eeuw aan te kunnen. Samengevat komt dit neer op het behouden en het versterken van de economische integratie na de uitbreiding, om op wereldniveau als ‘global actor’ te kunnen optreden. Als Europa daar niet in slaagt, zal het overspoeld worden door de globalisering. Slaagt het daar wél in, dan zal het in de mogelijkheid zijn om mee zijn stempel te drukken op die globalisering.

D. Uiteenzetting door prof. dr. Matthias Storme

Hoewel hij de laatste spreker is, meent de heer *Matthias Storme* dat hij er toch geen probleem mee zal hebben om niet in herhaling te vallen. Hij wil, in tegenstelling tot de vorige sprekers, immers een veel kritischer stem laten horen. Dit meer kritische geluid betekent overigens niet dat de Europese Grondwet geen positieve elementen zou bevatten. Een aantal zaken zorgen wel degelijk voor een reële vooruitgang. Andere elementen zijn dan weer meer cosmetisch van aard. En ten slotte omvat deze tekst ook heel wat minpunten. Finaal zal het er dus op aankomen de argumenten pro en contra de Europese Grondwet tegen elkaar af te wegen.

Een van de meest fundamentele opmerkingen die bij deze Grondwet geformuleerd kunnen worden, gaat over het systeem van de bevoegdheidsverdeling. Iets wat ons, gezien onze positie als klein land, bijzonder ter harte zou moeten gaan. Met de nu voorliggende tekst worden immers wel degelijk bijkomende bevoegdheden overgedragen aan de Europese Unie. De heer *Matthias Storme* wijst er daarbij meer bepaald op dat de bevoegdheidsdomeinen die nu in deel III worden opgesomd weliswaar al grotendeels Europees zijn, maar dat er, rekening houdende met artikel I-14 (“De gebieden van gedeelde bevoegdheid”) van de Grondwet, wel degelijk ook sprake is van een bevoegdheidsverruiming. De heel algemene bevoegdheidstoewijzing van artikel I-14 moet in beginsel weliswaar uitgeoefend worden binnen de grenzen gesteld door deel III van de Grondwet. Maar dienaangaande zijn velen, zoals ook gebleken is uit de uiteenzetting van de heer *Dehaene*, de mening toegedaan dat er soepel moet kunnen worden omgesprongen met dit deel III. Waardoor men redelijkerwijze mag veronderstellen dat de aan de bevoegdheidstoewijzing gestelde grenzen dra verder zullen opschuiven of zelfs wegvallen.

Naast de gedeelde bevoegdheden van artikel I-14, moet het Vlaams Parlement volgens de heer *Matthias Storme* zeer zeker ook oog hebben voor de bepalingen van artikel I-17 van de Europese Grondwet. Daar wordt immers gehandeld over nieuwe bevoegdheden voor de Unie om ondersteunend, coördinerend of aanvullend op te treden inzake volksgezondheid, industrie, cultuur, toerisme, onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding. In de Belgische constitutionele context zijn dat

typische gemeenschaps- of gewestbevoegdheden. Door deze bevoegdheden, het weze dan gedeeltelijk, ook aan Europa toe te kennen, verliest het Vlaams Parlement per definitie bevoegdheden.

Daarenboven is er ook nog eens de “flexibiliteitsclausule” van artikel I-18, die volgens de heer *Storme* de facto een sterke verruiming betekent van de mogelijkheden voor Europees optreden. De clausule in kwestie beoogt immers Europa – zij het dan onder vrij strikte voorwaarden – bevoegdheid te geven op alle gebieden waarop het in de Grondwet geen specifieke bevoegdheid toegewezen gekregen heeft. Een en ander moet wel kaderen binnen de doelstellingen van de Europese Unie, maar deze zijn dermate ruim geformuleerd dat via de flexibiliteitsclausule altijd bevoegdheden kunnen worden gegeven aan Europa, mits er maar eenparigheid van stemmen is. Deze unanimiteitsvereiste in de Raad is volgens de heer *Storme* geen afdoende beveiliging, aangezien het daar de nationale regeringen zijn die de beslissingen nemen. Voor wat Vlaanderen betreft, situeert zich hier een cruciaal zwak punt, aangezien Vlaanderen geen lidstaat is van de Europese Unie en als dusdanig dan ook geen inspraak of medezeggenschap heeft in de belangrijkste organen van de Unie. Dat is dus niet de schuld van Europa, maar is een gevolg van het Belgische constitutionele systeem. Voor bepaalde bevoegdheden mogen gemeenschaps- of gewestministers dan al zitting hebben in de Raad, ze doen dat toch nog steeds namens België. Om daar een standpunt in te nemen is steeds vereist dat er voorafgaandelijk een akkoord is binnen de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid of binnen vergelijkbare organen. Een vereiste die in de feiten heel vaak de stem van Vlaanderen in Europa blijkt te neutraliseren.

Het fundamentele probleem met de bevoegdheidsverdeling in de Europese Grondwet is volgens de heer *Storme* dat ze veel te ruim geformuleerd is. Hoewel de Europese Unie in principe enkel de haar toegewezen bevoegdheden krijgt, en de residuaire bevoegdheden bij de lidstaten blijven berusten, hebben deze laatste geen enkele exclusieve bevoegdheid. Evenmin bestaat er een beginsel zoals in de Amerikaanse Grondwet van ‘rights retained by the people’. Er is dus geen enkele bevoegdheid die gegarandeerd bij de lidstaten blijft. En volgens de instellingen van de Europese Unie zelf, is het uiteindelijk de Unie die daarover desgevallend het laatste woord zal hebben, aange-

zien het Grondwettelijk Verdrag in laatste instantie geïnterpreteerd wordt door het Europees Hof van Justitie. Een stelling die volgens de heer Storme overigens behoorlijk betwistbaar is. Waarbij hij er op wijst dat ook het Arbitragehof terzake de mening van de Europese instellingen niet deelt. Ook in een aantal andere lidstaten hebben de nationale grondwettelijke hoven al duidelijk gesteld dat zij het laatste woord hebben. De politieke consensus in België is evenwel dat men ervan uitgaat dat het Europees Grondwettelijk Verdrag inderdaad voorrang heeft, zelfs op de Belgische Grondwet. Hetgeen de heer Matthias Storme behoorlijk merkwaardig voorkomt.

De principieel zeer ruim gedefinieerde bevoegdheid van de Unie brengt – afgezien van de problematiek van de specifieke positie van Vlaanderen in de Europese besluitvorming – trouwens nog een ander ernstig probleem met zich, dat te maken heeft met een ander beginsel, namelijk dat van de absolute voorrang van het Europees recht. Professor Storme preciseert dat een ruime bevoegdheid voor Europa op zichzelf verdedigbaar is. De combinatie van een zeer vage, en daardoor meteen ook zeer ruime bevoegdheidstoewijzing (die enkel getemperd wordt door het subsidiariteitsbeginsel) met de absolute voorrang van het Europees recht, maakt het geheel echter wél problematisch. Hier situeert zich trouwens een fundamenteel verschil met het Amerikaanse model. Ook daar worden door de ministers van de “deelstaatregeringen” gezamenlijke beslissingen genomen om wetten te uniformiseren (onder andere op het gebied van het burgerlijk recht – iets waar overigens ook op Europees vlak aan gewerkt wordt en waaraan professor Storme sedert meer dan dertien jaar enthousiast meewerkt). Dit echter zonder dat de deelstaten daardoor het recht verliezen om achteraf nog bepaalde correcties aan te brengen op de aldus tot stand gebrachte teksten. In de Europese Unie ligt dat helemaal anders. Als binnen het Europese bestel dergelijke ruime bevoegdheden worden toegekend, gaat zulks gepaard met een totale onderschikking, die meteen – mee ten gevolge van het beginsel van de voorrang van het Europees recht – ook elke latere amenderingsmogelijkheid uitsluit. In de huidige Belgische constitutionele situatie is een dergelijke combinatie van absolute beginselen voor Vlaanderen duidelijk gevaarlijk en te verregaand.

Dit probleem wordt nog verergerd doordat de Belgische Grondwet, in tegenstelling tot veel andere grondwetten, geen afdoende waarborgen bevat tegen soevereiniteitsafstand aan boven-nationale instanties (met name via verdragen die bij gewone wet kunnen worden aangenomen). In dat opzicht is onze Grondwet zeker niet waterdicht. De Belgische Grondwet staat integendeel zelfs een bijna-onbeperkte overdracht van bevoegdheden naar de Europese instellingen toe. Dat is omzeggens in geen enkele andere grondwet van enige EU-lidstaat het geval. In praktisch alle lidstaten beperkt de Grondwet de mogelijkheid om bevoegdheden over te dragen en bepaalt hij dat de bevoegdheden desgevallend alleen “specifiek”, dat wil zeggen nauwkeurig afgegrensd, mogen worden overgedragen. Een belangrijk gevolg hiervan is dat uiteindelijk het nationaal grondwettelijk hof het laatste woord heeft om te oordelen of de Europese Unie al dan niet de bevoegdheden, die binnen het door de nationale Grondwet gestelde kader werden overgedragen, te buiten is gegaan. De heer Matthias Storme verwijst dienaangaande naar diverse arresten van het Duitse grondwettelijke hof. Onder andere met betrekking tot het Verdrag van Maastricht besliste het Bundesverfassungsgericht dat een en ander maar nipt meer voldeed aan de Duitse grondwettelijke vereisten. In de Belgische Grondwet zijn echter geen soortgelijke waarborgen ingebouwd. Het ontbreken hiervan betekent dat, zelfs indien men – zoals het Arbitragehof – aanvaardt dat de Belgische Grondwet voorrang heeft op het Europees recht, het veel moeilijker is om de noodzakelijke controle uit te oefenen. Het ontbreken van “grendelinstrumenten” in de Belgische Grondwet, impliceert dat België, hoewel het dezelfde tekst ratificeert als de andere EU-lidstaten, in wezen veel meer uit handen geeft.

Met dit alles hangt overigens ook nog een derde probleem samen. Hoewel de Europese Unie in beginsel niets te maken heeft met de constitutionele ordening binnen de lidstaten, zit met name de Belgische constitutionele constructie behoorlijk gewrongen binnen de Unie, omdat die laatste, wanneer puntje bij paaltje komt, uiteindelijk toch enkel lidstaten erkent. Zolang Vlaanderen geen lidstaat is van de Europese Unie, kan het met andere woorden nooit de volwaardige inspraak krijgen die de Unie aan andere volkeren toekent. Volkeren die numeriek trouwens vaak met minder zijn dan de zes miljoen Vlamingen.

Dit is des te erger doordat er in het Grondwettelijk Verdrag een aantal flexibiliteitsclausules werden ingebouwd, die toelaten de verdragstekst, zoals die werd geratificeerd, langs een omweg later toch nog te wijzigen. De heer Matthias Storme precieseert dat de clausules ter versoepeling van met name deel III, zoals artikel IV-444, geen vetorecht toekennen aan België, laat staan aan Vlaanderen. Op een wijziging van de Europese Grondwet als dusdanig (dat wil zeggen een wijziging die ratificatie veronderstelt) heeft het Vlaams Parlement in principe wél een vetorecht, maar in de mate dat er ook versoepelde wijzigingsprocedures zijn die enkel de instemming van de regeringen vereisen en die dus geen ratificatie vergen, geeft Vlaanderen zijn bevoegdheid uit handen. Dat is potentieel een bijzonder gevaarlijke ontwikkeling.

Verder, en zonder daar al te diep te willen op ingaan, geeft de heer Storme nog mee dat men zeker ook van mening kan verschillen over de vraag of er bij de domeinen waarop het vetorecht wordt afgeschaft, sowieso geen domeinen zijn die eigenlijk te gevoelig zijn om van de unanimiteitsvereiste af te stappen. Zijns inziens zou een meer algemene toepassing van de meerderheidsregel enkel gerechtvaardigd geweest zijn indien, en in de mate dat, de betreffende bevoegdheden nauwkeurig waren afgebakend. Zoals de zaken er nu voorstaan, wil men echter alles tegelijk: zeer ruime bevoegdheden én de afschaffing van het vetorecht. Dat is moeilijk te combineren.

Een volgende punt van kritiek dat professor Storme wil aanraken, is de ingewikkelde structuur van de instellingen. Hoewel hij dienaangaande erkent dat Europa bijna per definitie een ingewikkeld gegeven moet zijn, meent hij toch dat het van het goede teveel is dat er nu nog eens nieuwe instellingen, zoals een president of een minister van Buitenlandse Zaken, worden bijgecreëerd. In meer algemene zin betwijfelt hij of er in het Europese institutionele bestel wel voldoende 'checks and balances', in de Amerikaanse zin van het woord, zijn ingebouwd. Persoonlijk is hij in elk geval een groot voorstander van een duidelijker scheiding van de machten naar Amerikaans model. Dit valt zeker te verkiezen boven de voortschrijdende verstrengeling van de machten van de instellingen, zoals die in Europa in zeer sterke mate wordt voortgezet.

Een belangrijker punt van kritiek betreft het Handvest van de Grondrechten. Dit wordt doorgaans beschouwd als een van de meer positieve elementen in de Europese Grondwet. Iets waar de heer Storme om meerdere redenen aan twijfelt. Vooreerst vergroot het Handvest op een sluipende manier de bevoegdheid van de Europese Unie en dit in aanzienlijke mate. Dat in de tekst een bepaling is opgenomen die stelt dat het Handvest als dusdanig geen bevoegdheden toekent aan de Europese Unie doet hier niets aan af. De kern van de vraag is namelijk of het Handvest al dan niet de actiemogelijkheden van Europa verruimt binnen de zeer vaag omschreven bevoegdheden van artikel I-14. De uitoefening van die bevoegdheden is in principe ingeperkt door het subsidiariteitsbeginsel. Dat beginsel ontzegt Europa een bepaalde bevoegdheid echter niet, het bepaalt alleen de wijze waarop die bevoegdheid moet worden uitgeoefend. Dit impliceert dat het subsidiariteitsbeginsel eventueel zal moeten wijken voor andere bepalingen in de Europese Grondwet die mee determineren hoe die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. Wanneer de Europese Grondwet dus aan Europa de opdracht geeft om in naam van bepaalde grondrechten een bepaald beleid te voeren, wordt het subsidiariteitsbeginsel ten dele opzij geschoven. Het Handvest verplicht de Europese Unie immers om zogenaamde discriminaties actief te bestrijden. In werkelijkheid verruimt het Handvest de bevoegdheden van de Europese Unie dus wel degelijk. En zoals gezegd, doet het dit zelfs in grote mate. Uit de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie valt trouwens genoegzaam af te leiden dat het Europees Hof van Justitie de bevoegdheden van de Europese Unie zeer ruim interpreteert. In het licht van dit alles is het dan ook duidelijk dat de hoger geciteerde clause uit het Handvest geen voldoende waarborgen biedt. Zodra er ergens ook maar enig potentieel aanknopingspunt is met een domein waarvoor Europa bevoegd is, kan men immers tot een impliciete bevoegdheidsuitbreiding komen. En een dergelijk aanknopingspunt is in het licht van breed geformuleerde Europese principes, als daar zijn het vrij verkeer van goederen, personen en diensten, al snel gevonden. Het subsidiariteitsbeginsel dreigt hierdoor dan ook behoorlijk uitgehoud te worden.

Een tweede probleem met betrekking tot het Handvest is dat het veel te veel rechten constitutionaliseert. Dit is geen goede zaak, aangezien een

inflatie van mensenrechten leidt tot een vermindering van de inherente waarde van die rechten. Elk nieuw recht dat men invoert, impliceert immers per definitie een zekere beperking van de bestaande rechten. Dat iets geconstitutionaliseerd wordt, betekent dat het onttrokken wordt aan de normale politieke besluitvorming van democratisch gelegitimeerde organen. In casu betekent dit dat hier het laatste woord wordt gegeven aan de rechters van het Europees Hof van Justitie en dus niet aan de nationale of regionale of Europese democratische politieke organen. Vanuit democratisch oogpunt is dat een gevaarlijke ontwikkeling.

Verder zijn volgens de heer Storme in het Handvest ook heel veel rechten van de verkeerde soort opgenomen. De toename van het aantal zogenaamde grondrechten leidt vooral tot een inperking van de echte grondrechten, zijnde de fundamentele vrijheden. Hoe meer andere mensenrechten worden gecreëerd, hoe meer de echte vrijheden (zoals die onder andere sinds 1830 in de Belgische Grondwet staan) worden ingeperkt. Er is ook een enorm verschil tussen, bijvoorbeeld, het gelijkheidsbeginsel in de Belgische Grondwet dat stelt dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet, en de bepalingen van de Europese Grondwet die de Unie de instrumenten geven om als overheid alle discriminaties te bestrijden, ongeacht of deze door de wet worden veroorzaakt of door private personen. De bereidheid om de overheid de toestemming te geven zich met alles te bemoeien, is volgens professor Matthias Storme een communistische tendens. Zijns inziens zetten bepalingen zoals artikel I-3, lid 3, alinea 2, artikel II-81 en artikel III-118, van de ontwerp-Grondwet ons op weg naar een totalitaire staat. De essentie van elke fundamentele vrijheid is juist dat men over binnen de objectieve grenzen daarvan gemaakte keuzes aan de overheid geen rechtvaardiging verschuldigd is, en dat een zogenaamd ongelijke behandeling binnen die grenzen dus niet moet worden gerechtvaardigd. Volgens professor Storme gaat het dan ook absoluut niet op om zoiets in te schrijven in de Europese Grondwet. Voor hem is een dergelijke beperking van de fundamentele vrijheden op zich reeds voldoende reden om de Europese Grondwet niét goed te keuren.

Waar deze tendens zeer duidelijk tot uiting komt, is in artikel II-114. Het betreft hier een “misbruik-clausule” die bepaalt : “Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij

het recht inhouden enige activiteit te ontplooiën of enige daad te verrichten met als doel de in dit Handvest erkende rechten of vrijheden teniet te doen of de rechten en vrijheden verdergaand te beperken dan door dit Handvest is toegestaan.”. Kort gezegd, mag dus geen enkele van die grondrechten zo worden uitgelegd dat men daardoor het recht zou hebben andere in het Handvest bepaalde rechten te beperken. Zo zou, bijvoorbeeld, de vrijheid van meningsuiting één van die rechten kunnen zijn die vatbaar zijn voor misbruik. In concreto brengt dit met zich dat men geen beroep kan doen op de vrijheid van meningsuiting als men enige opvatting of activiteit wil ontplooiën met als doel andere in het Handvest erkende rechten verder te beperken dan door het Handvest zelf is toegestaan. Rekening houdende met wat er allemaal tot grondrecht wordt verheven in het Handvest, is de consequentie hiervan dat de vrije meningsuiting behoorlijk zwaar wordt ingeperkt. Zo zou men bijvoorbeeld niet meer mogen bepleiten dat menselijk bloed een verkoopbaar goed moet zijn. Een van de bepalingen uit het Handvest is immers dat het verboden is om bloed te verkopen. In dezelfde zin zal men niet langer de stelling mogen verdedigen dat het nastreven van een hoog niveau van consumentenbescherming in sommige aangelegenheden nonsensicaal is. Men heeft met andere woorden niet meer het recht om een afwijkende mening te verkondigen, laat staan om acties te ondernemen op grond van een dergelijke afwijkende mening. Daarenboven verliest het politieke bestuursniveau hierover elke zeggenschap van zodra de Europese Grondwet in werking treedt. Van dan af zijn het immers de rechters van het Hof van Justitie, en niet langer de democratisch verkozen organen, die het laatste woord hebben, en die het artikel zullen toepassen zoals zij dat willen. Men mag er dan ook redelijkerwijze van uitgaan dat van zodra men een van de in het Handvest opgenomen veronderstelde grondrechten durft te betwisten, de misbruikclausule zal worden ingeroepen. Door het Handvest vol te stouwen met massa’s politieke programma’s, die op zichzelf eerbaar zijn, maar die niet een dergelijke absolute waarde hebben dat ze moeten worden onttrokken aan het normale spel van de democratie, komt men finaal dus tot een flagrante inperking van de fundamentele vrijheden.

Dat de Europese Grondwet veel te lang is, bewijst volgens de heer Storme overigens dat de zaak in wezen niet matuur is. Mocht Europa echt aan een

grondwet toe geweest zijn, dan ware men ongetwijfeld in staat geweest om een veel kortere tekst op te stellen. Dit is trouwens een kritiek die niet alleen de eurosceptici, maar ook de eurofielen ter harte zou moeten gaan. Het spreekt immers voor zich dat hoe meer men constitutionaliseert, hoe minder mogelijkheden er zijn voor de verdere ontwikkeling van het beleid en de politieke besluitvorming. De verdere ontwikkeling van de Europese Unie zal geblokkeerd worden door de enorme hoeveelheid regels die men zelf gecreëerd heeft.

Een laatste opmerking van professor Matthias Storme betreft de aanwezigheid in de Europese Grondwet van vele bepalingen die verondersteld worden een signaalfunctie te hebben. Zijns inziens staan er in het verdrag veel te veel van dergelijke betekenisloze “signalen”. Op nogal wat plaatsen wordt de indruk gewekt dat men inspraak heeft, terwijl men, als puntje bij paaltje komt, in werkelijkheid geen de minste zeg heeft. Het “volksinitiatief” is hiervan een sprekend voorbeeld. Ondanks het feit dat men minstens een miljoen handtekeningen ingezameld moet hebben, is dit finaal niets meer dan een vrijblijvend verzoek aan de Europese Commissie om over een bepaalde aangelegenheid een initiatief te nemen. De Europese Commissie is namelijk absoluut niet verplicht op dat verzoek in te gaan. Dit staat in schril contrast met hetgeen tot op heden geldt binnen de nationale democratie. Daar volstaat het immers één parlements lid te overtuigen, opdat die een wetgevend initiatief zou kunnen nemen. Binnen het stelsel van de nationale democratie is het overtuigen van één enkel parlements lid met andere woorden meer waard dan een miljoen handtekeningen waard zijn onder het systeem van de Europese Grondwet. Het democratisch initiatiefrecht dat via het volksinitiatief wordt toegekend, valt dus behoorlijk zwak uit.

Door de talloze en heel vage algemene bepalingen vergroot de Grondwet de ambiguïteit van het Europees project in niet geringe mate. De kloof tussen de geafficheerde ambities enerzijds en de reële financiële en instrumentele mogelijkheden anderzijds, wordt immers groter. Hoe breder die kloof wordt, hoe meer de bevolking zal vervreemden van Europa. Die kloof kan men op twee manieren versmallen: door de middelen te verhogen en door de ambities terug te schroeven. Beide zijn volgens de heer Storme noodzakelijk. Door te veel grote principes in te schrijven in de Europese Grondwet zal de macht met zekerheid verschuiven

van de democratische instellingen naar de rechters van het Hof van Justitie, terwijl het met die “signalen” beoogde resultaat anderzijds verre van gegarandeerd is. Er mag dus redelijkerwijze van uitgegaan worden dat de kloof breder zal worden.

Ondanks de kritieken die geformuleerd kunnen worden op de Europese Grondwet, omvat deze onmiskenbaar ook positieve punten. Of men al dan niet tot ratificatie overgaat zal dus een kwestie van afweging zijn. Persoonlijk is de heer Matthias Storme ervan overtuigd dat in de huidige Belgische constitutionele situatie, de ratificatie voor Vlaanderen eerder een stap achteruit dan vooruit zou zijn. Na de ratificatie zal de Vlaamse politieke wereld in wezen immers over minder middelen beschikken om het algemeen belang van Vlaanderen te dienen dan nu het geval is. Zo heeft het bijvoorbeeld geen enkele zin om te weigeren het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake de Nationale Minderheden te ratificeren en tegelijk toch de Europese Grondwet te ratificeren, want daarin zijn gelijksoortige bepalingen opgenomen. Bovendien geeft de Europese Grondwet aan de Europese Unie de bevoegdheid om het genoemde Kaderverdrag in plaats van de lidstaten te ratificeren. Volgens professor Storme kan men dan beter het Kaderverdrag ratificeren met de nodige voorbehouden, mits men dan tegelijk ook dezelfde voorbehouden formuleert bij de Europese Grondwet. Maar voor wat dat laatste betreft, is de heersende opinie dat voorbehouden bij de Europese Grondwet per definitie nietig zouden zijn, zodat de Europese Unie er ook helemaal geen rekening mee zou moeten houden. Dit is een punt dat dringend zou moeten worden uitgeklaard. Vooraleer men ratificeert moet men toch minstens weten of men voorbehouden kan inbouwen en zo ja, of deze dan ook voldoende waterdicht zijn.

Wellicht kan een deel van het probleem inderdaad worden opgelost, maar dan op Belgisch niveau. Dit door voorafgaandelijk aan de ratificatie van de Europese Grondwet het Belgisch constitutioneel model grondig te wijzigen. Er moet dus niet enkel worden nagedacht over de inhoud van de Europese Grondwet, maar er moet ook worden nagegaan welke voorafgaande wijzigingen aan het Belgisch constitutioneel model noodzakelijk zijn. Dit alles moet vanzelfsprekend gebeuren vooraleer men de Europese Grondwet ratificeert.

Ter afsluiting van zijn betoog geeft de heer Matthias Storme nog mee dat het bijna dag voor dag 877 jaar geleden is dat de Vlamingen in het graafschap Vlaanderen (op 16 februari 1128) in opstand kwamen omdat hen door de Franse koning, dat wil zeggen door een hogere macht, een graaf werd opgedrongen. Men kwam in opstand – overigens het oudste gedocumenteerde geval van democratische strijd in Vlaanderen – omdat men vond dat de graaf er was voor het volk en niet het volk voor de graaf. Zijns inziens moet deze historische gebeurtenis aanzetten tot nadenken over wat men zich nu blijkbaar voetstoots wil laten opdringen.

DEEL II: VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

A. Tussenkomen van de heer Frank Vanhecke, lid van het Europees Parlement

De heer *Frank Vanhecke*, Europees-Parlements-lid, had graag vernomen wat de exacte juridische waarde en draagwijdte is van de vermelding, via de formulering van een voorbehoud door het Vlaams Parlement bij de ratificatie, dat er in België maar één taalkundige minderheid is, namelijk de Duitstaligen. De professoren Pieters en Storme blijken er op dat punt immers zeer uiteenlopende meningen op na te houden. Op Europees niveau doet in elk geval de mening opgeld dat de verschillende betrokken parlementen legio verklaringen mogen afleggen bij de Grondwet, aangezien de juridische waarde van deze verklaringen toch nihil is. In het licht van het pleidooi van professor Pieters voor het formuleren van voorbehouden, had de heer Vanhecke dan ook graag van hem vernomen of hij dienaangaande misschien over andersluidende informatie beschikt.

B. Tussenkomen van de heer Jan Loones

Uit de door de sprekers verstrekte toelichtingen constateert de heer *Jan Loones* dat er in het Europees Grondwettelijk Verdrag minstens twee pijnpunten zitten voor het Vlaams Parlement: de subsidiariteitstoets en de kwestie van de nationale minderheden. Voor wat dat laatste betreft, is het minstens bevreemdend dat hiervan oorspron-

kelijk geen sprake was bij de niet-discriminatiebeginselen die door de Conventie werden naar voor geschoven. Het is een toevoeging die dateert van ergens tijdens de Intergouvernementele Conferentie. Een dergelijke plotse toevoeging roept vragen op. Mogelijks kan de heer Dehaene terzake wat meer duiding geven. Verder vraagt hij zich ook af wat er eventueel kan gebeuren in de hypothese dat het Vlaams Parlement hieromtrent geen bijkomende verklaring zou afleggen. Voor de heer Loones dient in elk geval op de een of andere manier geëxpliciteerd te worden dat in België alleen de Duitstaligen als minderheid kunnen worden beschouwd.

Met betrekking tot de subsidiariteitstoets komt het de heer Loones logisch voor dat er daarover een binnen-Belgisch samenwerkingsakkoord zou worden gesloten, waarvan de termen mee bepaald worden door de Gemeenschappen en de Gewesten. Het kan in elk geval niet zijn dat het bepalen van de samenwerkingsmodaliteiten louter door de federale overheid zou gebeuren. Mocht het federale parlement de zaak desalniettemin toch aan zich trekken, dan is het de vraag of Vlaanderen nog tot goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag kan overgaan. Het federale parlement zou op die manier immers een soort voogdij gaan uitoefenen over de bevoegdheden van de deelstaatsparlementen. Een van de conclusies van deze hoorzitting zou volgens de heer Jan Loones dan ook moeten zijn dat aan een van de deskundigen – mogelijks professor Pieters – gevraagd zou worden een nota op te stellen over de noodzaak van een samenwerkingsakkoord en over de grote lijnen en de voorwaarden waaraan een dergelijk toekomstig samenwerkingsakkoord moet voldoen.

Afsluitend formuleert de heer Loones ook nog een vraag met betrekking tot de gehanteerde terminologie. Hij wijst er meer bepaald op dat er nogal wat weerstand lijkt te bestaan tegen het gebruik van de term “grondwet”. Formeel gesproken gaat het over een “constitutioneel verdrag”, maar elk van de sprekers heeft hier desalniettemin wel degelijk de term grondwet gehanteerd. Is dit een indicatie van het reële belang dat er aan dit document moet worden gehecht of is dit gewoon om de zaak bevattelijker te maken?

C. Tussenkoms van de heer Luc Van den Brande

Met betrekking tot het voorbehoud dat zou moeten worden gemaakt bij het Kaderverdrag over de Nationale Minderheden, is de heer *Luc Van den Brande* de overtuiging toegedaan dat elke verdragspartij wel degelijk reserves kan formuleren, mits deze de doelstellingen van het verdrag maar respecteren en er niet op gericht zijn om het verdrag ten gronde onderuit te halen. Er zijn ten aanzien van dit Kaderverdrag dus wel degelijk mogelijkheden om, weliswaar binnen bepaalde grenzen, werkbare alternatieven te formuleren. In de mate dat men deze laatste piste zou volgen, bestaat er meteen ook geen reden meer om bij de ratificatie van de Europese Grondwet nog eens expliciet te verwijzen naar het Minderhedenverdrag.

De heer Van den Brande komt dan tot de zwakke punten van de Europese Grondwet, zoals deze ook naar voor werden gebracht door de heer Jean-Luc Dehaene. Zijns inziens valt de betrokkenheid van het Europese middenveld in dit basisdocument veeleer zwak uit. De enkele intenties die in de sociaal-economische passus worden geformuleerd, veranderen ten gronde overigens niets aan deze vaststelling. De “horizontale subsidiariteit”, de verantwoordelijkheidsdeling tussen de formele institutionele organen (gaande van het lokale tot het Europese niveau) en de ‘civil society’ (de levende krachten in de samenleving), wordt geen recht gedaan.

Met betrekking tot de situatieschets die professor Hendrik Vos gegeven heeft over de mogelijke rol van de regionale parlementen in de subsidiariteitstoets, wijst de heer Van den Brande erop dat loutere “betrokkenheid” vanuit een positie van ondergeschiktheid, hier niet aan de orde is. Hij verwijst dienaangaande naar de unilaterale verklaring (Verklaring nr. 49) die België hierover heeft afgelegd naar aanleiding van de ondertekening van het verdrag. Daarin wordt duidelijk gesteld dat, voor wat België betreft, het subsidiariteitsmechanisme conform de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling zal werken. Dit impliceert dat de deelstaatarlementen worden beschouwd als componenten van het nationale parlementaire bestel. Er is dus sprake van gelijkstelling en niet van loutere betrokkenheid. Dit geldt overigens zowel voor de directe informatiedoorstroming aangaande wetgevende initiatieven vanuit Europa, als voor de eigenlijke subsidiariteitstoets en dan in

het bijzonder voor het ‘early-warning’-mechanisme.

D. Tussenkoms van mevrouw Miet Smet

Mevrouw *Miet Smet* merkt op dat sommige lidstaten een referendum organiseren over de Europese Grondwet, andere niet. Van die referenda zijn sommige bindend, andere louter adviserend. Ze stelt zich daarbij de vraag wat er dient te gebeuren indien in een van de lidstaten een bindend referendum een negatieve afloop kent. In de Europese Grondwet is weliswaar een bepaling opgenomen voor het geval zich in een of meerdere lidstaten problemen voordoen met de ratificatie. Maar deze bepaling is niet erg eenduidig en daarenboven is het niet zeker of een bepaling van een niet in werking getreden verdrag überhaupt wel toepasselijk is. Vermoedelijk geldt deze bepaling dan ook veeleer de ratificatie van latere wijzigingen van de Europese Grondwet. Terzake had zij van de heer Dehaene dan ook graag vernomen of hij haar hierover uitsluitsel kan geven.

E. Tussenkoms van de heer Bart Staes, lid van het Europees Parlement

De heer *Bart Staes*, lid van het Europees Parlement, verklaart het eens te zijn met de bemerking van de heer Van den Brande aangaande de rol van de deelstaatarlementen in het vroegewaarschuwingssysteem. Hij wijst er op dat hij deze vraag zelf ook reeds heeft gesteld aan premier Verhofstadt toen het Grondwettelijk Verdrag werd besproken in het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden. De federale premier heeft bij die gelegenheid uitdrukkelijk de rol van de deelstaatarlementen erkend.

Met betrekking tot de door professor Storme geformuleerde kritiek dat de Europese Grondwet communistische trekken zou vertonen, wijst de heer Staes er op dat er via dit verdrag ook vormen van communisme verdwijnen uit Europa. Dankzij de Europese Grondwet (meer bepaald artikel I-60) wordt het voortaan immers mogelijk voor een lidstaat om zich vrijwillig uit de Unie terug te trekken. Iets wat in de vroegere Sovjet-Unie niet kon en waarvoor tot op heden ook in de Europese Unie geen regeling bestond.

Tot slot had de heer Staes ook graag vernomen wat professor Pieters vindt van de kritiek die professor Storme geformuleerd heeft op het Handvest van de Grondrechten. Op het eerste zicht lijkt hij het immers niet eens te zijn met de geformuleerde kritiek.

F. Tussenkomsst van de heer Eloi Glorieux

De heer *Eloi Glorieux* verklaart zich volledig terug te kunnen vinden in de stelling van professor Vos, dat de Europese Grondwet in wezen slechts de ‘hardware’ van het systeem is. Het zal er nu vooral op aankomen om ook concreet gestalte te geven aan het door Europa te voeren beleid. Hij wijst er dienaangaande op dat Europa tot nog toe vooral een economisch gegeven was. De Europese Grondwet lijkt nu echter ook kansen te bieden voor de versterking en de uitbouw van de sociale pijler van Europa. In vakbondsmiddelen ziet men daar in elk geval kansen toe. Kunnen de deskundigen dit bevestigen, en zo ja, kunnen ze dan ook even aangeven waar de kansen en de instrumenten om tot een beter sociaal Europa te komen zich ergens situeren in de Europese Grondwet?

G. Tussenkomsst van de heer Luk Van Nieuwenhuysen

De heer *Luk Van Nieuwenhuysen* hoorde de heer Pieters pleiten vóór ratificatie en dit in weerwil van de bedenkingen die hij net daarvoor geformuleerd had aangaande het talenregime, aangaande de minderhedenkwestie en aangaande de subsidiariteit. Deze pijnpunten zouden echter moeten wijken op grond van de overweging dat niet-ratificatie funest zou zijn voor het imago van Vlaanderen. Dienaangaande had de heer Van Nieuwenhuysen graag vernomen bij wie Vlaanderen dan precies een negatief imago zou krijgen. In Europa worden er immers, vooral bij de bevolking, heel wat kritische bedenkingen gemaakt bij dit verdrag.

Van professor Vos wenst de heer Van Nieuwenhuysen te vernemen of de “alarmbel” waarvan hij tijdens zijn uiteenzetting gewag gemaakt heeft, met name toen het over de subsidiariteitstoets ging, van dezelfde aard is als de alarmbelprocedure die we kennen binnen het Belgische bestel, dan wel of ze minder ver gaat.

Tot slot meent het lid te mogen constateren dat de opstellers van de Europese Grondwet blij-

baar niet echt geslaagd zijn in hun opzet om de Europese Unie doorzichtiger te maken, aangezien ze tegen een referendum over het Grondwettelijk Verdrag zijn op grond van de overweging dat het te complex is.

H. Tussenkomsst van de heer Roland Van Goethem

De heer *Roland Van Goethem* stelt zich vragen bij de in artikel I-59 van de Europese Grondwet voorziene mogelijkheid om bepaalde rechten van lidstaten te schorsen wanneer deze de Europese waarden zouden miskennen. Rekening houdende met de zeer brede manier waarop deze waarden geformuleerd worden in artikel I-2 (pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid en dergelijke meer), gaat het hier echter om juridisch zeer slecht omschreven begrippen. De rekbaarheid van een en ander doet de heer Van Goethem dan ook twijfelen aan het nut van het inschrijven van een juridisch nauwelijks hard te maken sanctiemogelijkheid in de Europese Grondwet. Men kan zich trouwens sowieso vragen stellen bij het waarom van een dergelijk sanctie-artikel.

I. Tussenkomsst van de heer Karim Van Overmeire

De heer *Karim Van Overmeire* stelt dat het, nu er in de Europese Grondwet voor het eerst gewag gemaakt wordt van regionale parlementen, voor het Vlaams Parlement van het grootste belang is om níet onder die term gevat te worden. In de Belgische context moet het concept nationaal parlement immers tegelijk zowel de federale wetgevende kamers als de parlementen van Gemeenschappen en Gewesten omvatten. Tussen die onderscheiden parlementaire instellingen bestaat er immers geen band van ondergeschiktheid (zoals de Europese Grondwet die wél aanwezig acht te zijn in het geval van “regionale parlementen”), maar bestaat er een situatie van nevenschikking. Het enige resterende probleem bestaat er in die hypothese in, een juiste verdeling te vinden voor de twee stemmen die aan de lidstaat België worden toegekend in het kader van de subsidiariteitstoets.

Deze kwestie moet volgens de heer Van Overmeire ook absoluut worden uitgeklaard vooraleer het Vlaams Parlement het Europees Grondwettelijk Verdrag goedkeurt. Zoniet dreigt men zich in een

heel moeilijke positie te manoeuvreren en is het niet denkbeeldig dat Kamer en Senaat de zaak aan zich gaan trekken.

Een tweede bemerking van de heer Van Overmeire betreft het negatieve advies van de Raad van State over een eventueel referendum over de Europese Grondwet. In zijn advies stelt de Raad van State immers dat de wetgevende macht enkel kan worden uitgeoefend op de manier die door de Grondwet is voorzien, hetgeen een referendum uitsluit, aangezien dit nergens in de Grondwet voorkomt. Zelfs een consultatief referendum ware op grond van die overweging uit den boze. Ook via een dergelijke consultatieve raadpleging zou er immers getornd kunnen worden aan de manier waarop de wetgevende macht wordt uitgeoefend. Dit strak legalistisch standpunt staat naar het aanvoelen van de heer Karim Van Overmeire haaks op het feit dat de Raad van State geen graten ziet in het feit dat in de verschillende parlementen, nota bene bij gewone meerderheid, een verdragstekst met verregaande implicaties zal worden goedgekeurd, die boven de Belgische Grondwet zal komen te staan. Belgische Grondwet die anders slechts met tweederde meerderheid gewijzigd kan worden. De enige manier om uit deze contradictorische situatie te raken, bestaat er volgens de heer Van Overmeire in om op federaal niveau of, zo dat niet mogelijk mocht blijken, op Vlaams niveau, toch een volksraadpleging te organiseren over de Europese Grondwet, kwestie van op die manier toch voldoende draagkracht te geven aan de goedkeuring van een dergelijke belangrijke tekst.

DEEL III: ANTWOORDEN VAN DE GENODIGDEN

A. Repliek van prof. dr. Danny Pieters

Professor *Danny Pieters* wil in zijn antwoord eerst en vooral even terugkomen op de kwestie van de vermelding van “nationale minderheden” in de Europese Grondwet en de mogelijkheid om op dat punt een voorbehoud te formuleren. Dienaangaande is hij de overtuiging toegedaan dat een interpretatief voorbehoud waarin duidelijk gepreciseerd wordt dat in België alleen de Duits-taligen als nationale minderheid beschouwd kunnen worden en dat er in Vlaanderen zelfs helemaal geen taalkundige minderheden zijn, zou moeten volstaan om misbruik van deze bepaling uit het

Handvest van de Grondrechten te voorkomen. Een dergelijk voorbehoud bij de Europese Grondwet behoort zijns inziens zeker tot de mogelijkheden aangezien daarmee per definitie geen afbreuk gedaan kan worden aan de essentie van het Constitutioneel Verdrag (een algemene voorwaarde die het internationaal publiekrecht stelt ten aanzien van voorbehouden bij verdragen).

Dit betekent anderzijds niet dat een dergelijk voorbehoud – zoals sommigen beweren – meteen ook betekenisloos zou zijn. De bepalingen van het Handvest zullen immers enkel spelen ingeval de Europese Unie bepaalde acties wenst te ondernemen. Het is moeilijk voorstelbaar dat de Europese Unie bij een dergelijke actie zonder meer zou voorbijgaan aan een definitie of een precisering die door een van de ratificerende parlementen is gegeven met betrekking tot bevoegdheden die in essentie bij dat ratificerende parlement thuishoren. Hij wijst er verder op dat er, qua impact van eventuele voorbehouden, een fundamenteel onderscheid bestaat tussen het Europees Grondwettelijk Verdrag enerzijds en het Minderhedenverdrag van de Raad van Europa anderzijds. Bij dat laatste verdrag is een soortgelijk voorbehoud immers veel problematischer, aangezien daarmee bijna per definitie wél geraakt wordt aan de kern van het verdrag. De heer Pieters is en blijft dan ook principieel gekant tegen de ratificatie, met of zonder voorbehoud, van de Kaderconventie van de Raad van Europa over de Nationale Minderheden.

De heer Pieters komt dan tot de subsidiariteits-toets en de rol van het Vlaams Parlement daarin. Het is volgens hem duidelijk dat de betrokkenheid van de Belgische deelstaatsparlementen bij het vroegewaarschuwingsmechanisme geen Europees, maar een intern-Belgisch probleem van organisatorische aard is. De verklaring die België daarover bij de Europese Grondwet heeft gevoegd (Verklaring nr. 49) is dientengevolge zelfs relevanter in België dan naar Europa toe. Professor Pieters benadrukt dat er in deze kwestie in geen geval een regeling mag uitgedokterd worden die zou neerkomen op een soort van federale regeling waarin ook enige concessies gedaan worden ten gunste van de regio's. Er moet integendeel tussen alle betrokken parlementen (federaal parlement en de parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten) een overeenkomst tot stand gebracht worden waarin onverkort, dat wil zeggen op voet van gelijkheid, invulling wordt gegeven aan Verklaring 49. Hoe

een en ander materieel gestalte kan krijgen (via een samenwerkingsakkoord of via een ander sluitend instrument) moet nader onderzocht worden, want dit is momenteel geen evidentie. Zijns inziens ware het trouwens ook beter mocht een dergelijke regeling uitgewerkt kunnen worden voorafgaandelijk aan de ratificatie van het Europees Grondwettelijk Verdrag. Dit is echter meer een kwestie van politieke opportuniteit en druk, dan van inhoud. Op zich hoeft een binnen-Belgisch probleem immers de ratificatie van de Europese Grondwet niet in de weg te staan.

Wat dan de impact betreft van een eventuele niet-ratificatie op het imago van Vlaanderen, wijst de heer Pieters erop dat de Europese Unie momenteel al zowat heel het Europees continent “dekt”. De paar entiteiten die er niet toe behoren, in casu Zwitserland en Noorwegen, bevinden zich in de weinig benijdenswaardige situatie dat ze wel de Europese regelgeving moeten aanvaarden (langs de omweg van respectievelijk een aantal bilaterale akkoorden voor wat Zwitserland betreft en de Europese Economische Ruimte voor wat Noorwegen betreft) maar er helemaal geen inspraak in hebben. Zichzelf buiten de Unie plaatsen lijkt professor Pieters dus geen goed idee. Daarenboven is het nog maar de vraag wat er zou gebeuren in de hypothese dat het Belgisch federaal parlement de Europese Grondwet wel zou goedkeuren en het Vlaams Parlement niet. Het scenario is niet geheel denkbeeldig dat Europa dan het Vlaamse “neen” gewoon zou negeren. Een dergelijke blamage kan Vlaanderen zich dan ook maar beter besparen. Ter ondersteuning van deze stelling brengt professor Pieters nog even het Deense voorbeeld in herinnering. Na een eerste negatief afgelopen referendum moest er daar ten spoedigste een nieuw referendum komen, dat de Denen finaal slechts een louter cosmetische bonus opleverde. Goedkeuren is voor Vlaanderen in wezen dus de enige optie. Wat overigens niet wegneemt dat men wel degelijk flink wat inhoudelijke bedenkingen kan formuleren bij het Grondwettelijk Verdrag. Onder andere op sociaal vlak is de Europese Grondwet slecht uitgewerkt. De zaak is duidelijk niet voldoende doordacht en de reële problemen die zich terzake in Europa stellen, worden absoluut niet adequaat aangepakt in het verdrag. Maar blijkbaar is er daarover voorlopig geen eensgezindheid mogelijk tussen de lidstaten en dus zullen we ons voor de komende tijd tevreden moeten stellen met wat nu voorligt. Over de fiscaliteit kan men trou-

wens hetzelfde verhaal vertellen. Het is dus zaak voldoende realistisch te zijn.

De heer Pieters is het er verder ook niet mee eens dat de Europese Grondwet minder restrictief zou zijn dan de huidige verdragen. Het zogenaamde “containerbegrip” dat inhoudt dat de Europese Unie alles kan wat haar niet verboden is of, juist gezegd, dat de Europese Unie alles kan mits er maar eenparigheid over is, staat nu reeds in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ingeschreven (artikel 308 EG-Verdrag). De Europese Grondwet is terzake een stuk restrictiever. Er zal na de inwerkingtreding van de Europese Grondwet dus minder mogelijk zijn dan op vandaag het geval is. De spreker is er daarbij niet zeker van dat dit per se een goede zaak is. De toegenomen beperking zou immers wel eens tot vreemde resultaten kunnen leiden. Zo zal de Europese Unie in de toekomst bijvoorbeeld potentieel niet meer kunnen beslissen over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het domein van de sociale zekerheid, aangezien dit overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel ook op nationaal niveau geregeld kan worden. Dit is zeker geen positieve evolutie. Dat het containerbegrip op een sluipende manier ruimer zou zijn geworden in de Europese Grondwet, is dus een mythe.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het in artikel II-114 van de Europese Grondwet neergegeschreven verbod van misbruik van recht. Dat de grondrechten niet misbruikt mogen worden om de grondrechten zelf te vernietigen, is algemeen aanvaard. Soortgelijke bepalingen komen in vrijwel alle grondrechtencatalogi voor en zijn dus niets nieuws.

Wat ten slotte de term “grondwet” betreft, kan de heer Pieters kort zijn. Men gebruikt die term omdat het document nu eenmaal die naam draagt. De benaming is overigens niet determinerend om uit te maken of het hier nu wel of niet over een echt grondwettelijk document gaat.

Hij kan zich echter wel terugvinden in de kritiek dat er binnen het Belgisch constitutioneel systeem een behoorlijk ernstige aberratie bestaat, in de zin dat men door bij gewone meerderheid een verdrag goed te keuren (in de mate dat dit rechtstreeks werkende bepalingen omvat), allerlei zaken kan wijzigen waarvoor anders allerlei verzwaaarde meerderheden – tweederde meerderheid, dubbele

meerderheid – nodig zouden zijn. Aan deze aberrante situatie zou dan ook best zo spoedig mogelijk geremedieerd worden. De heer Pieters wijst er dienaangaande op dat hij, toen hij nog lid was van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, mee een voorstel tot verklaring tot herziening van de Grondwet heeft ingediend om deze situatie recht te trekken, maar dat het voorstel in kwestie het toen niet gehaald heeft.

B. Repliek van de heer Jean-Luc Dehaene

De heer *Jean-Luc Dehaene* verklaart het eens te zijn met de stelling van de heer Pieters inzake de rol van de Belgische deelstaatsparlementen in de subsidiariteitstoets. Het Europees Grondwettelijk Verdrag voorziet immers dat het nationaal constitutioneel kader van de lidstaten onverlet wordt gelaten. Binnen dat nationale constitutionele kader kan elke lidstaat de afspraken maken die hij noodzakelijk acht. Om discussies te vermijden is het wel aangewezen daarover een duidelijk akkoord te hebben.

Wat de bevoegdheden van de Europese Unie betreft, wijst de heer Dehaene erop dat de flexibilitetsclausule al altijd in de Europese verdragen gestaan heeft (huidig artikel 308 EG-Verdrag). In haar oorspronkelijke vorm was ze echter nagenoeg onbeperkt, terwijl ze in de Europese Grondwet veel strikter geregeld wordt. Aangaande de door professor Storme uitgesproken vrees dat Europa op deze basis ook onderwijs en cultuur zou inpikken, laat de spreker opmerken dat deze domeinen onder de categorie van de ondersteunende bevoegdheden vallen, waardoor ze sowieso niet in aanmerking komen voor harmonisatie, laat staan dat Europa in deze eigenstandig iets zou kunnen opleggen. Er is dus als zodanig geen sprake van bevoegdheidsoverdracht.

Ook de kritiek op het Handvest vindt hij moeilijk te volgen. De opname daarvan in het Grondwettelijk Verdrag gebeurt immers met de restrictie dat het alleen geldt voor de werking van de Europese instellingen en de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. Het Handvest heeft dus zeker geen algemene betekenis ten opzichte van de totaliteit van het handelen van de lidstaten. Bovendien loopt datgene wat in het Handvest wordt bepaald nagenoeg volledig parallel met wat in het Europees Verdrag tot Bescherming van de

Rechten van de Mens staat. En dat is al lang aanvaard in het nationaal recht. Nationaal recht dat dienovereenkomstig ook het gezag van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Straatsburg) erkent. Het enige dat de opname van het Handvest in het verdrag bewerkstelligt is dat wat nu al nationaal geldt in het licht van het EVRM, in de toekomst ook zal gelden voor het Europees recht, zodat het Hof van Justitie (Luxemburg) niet meer in parallel zal werken, maar in dezelfde verhouding als de nationale rechtbanken ten opzichte van het Hof van Straatsburg. Op dit vlak is er dus wel degelijk een belangrijke vooruitgang.

Wat dan, onder andere, het sociale aspect van de Europese Grondwet betreft, wijst de heer Dehaene op het onderscheid tussen de basis die door de Grondwet wordt gelegd enerzijds en de uitvoering daarvan in het concrete beleid anderzijds. Dat laatste hangt af van de politieke meerderheden. In se kan dus niet gesteld worden dat de Europese Grondwet tekort zou schieten op sociaal vlak. In vergelijking met vele andere grondwetteksten is de Europese Grondwet zelfs veel socialer georiënteerd. Hetzelfde kan gezegd worden over de participatie van de burgers en het middenveld. De grondwetsbepaling inzake de participerende democratie (artikel I-47) gaat verder dan wat dienaangaande in de Belgische Grondwet is voorzien. Hoe dit zal worden ingevuld is op zich echter geen grondwettelijke kwestie meer, maar een zaak van uitvoering van de Grondwet. Dit fundamentele onderscheid wordt door critici van de Grondwet echter vaak uit het oog verloren, hetgeen de discussie bepaald niet ten goede komt.

Voor wat de schorsingsclausule van artikel I-59 betreft, bevestigt de heer Jean-Luc Dehaene dat deze ook wel de Oostenrijkse clausule wordt genoemd. Deze clausule werd immers niet uitgevonden tijdens de opstelling van de Grondwet, maar werd opgesteld naar aanleiding van de commotie die in het jaar 2000 ontstond over de regeringsdeelname van de FPÖ in Oostenrijk. Bij nadere analyse moet men trouwens constateren dat deze schorsingsclausule van een veeleer symbolische aard is. Wat mutatis mutandis overigens ook geldt voor de uittredingsclausule (artikel I-60) die nu in het Grondwettelijk Verdrag is opgenomen.

Als men al iets aan het Grondwettelijk Verdrag kan verwijten, dan is het dat er op sociaal en fis-

caal vlak wordt vastgehouden aan de unanimiteitsregel. Dergelijke unanimiteitsvereiste belemmert vanzelfsprekend in niet geringe mate de mogelijkheden om een beleid te voeren. Heel vaak geeft dit zelfs aanleiding tot immobilisme. Meerderheidsbesluitvorming daarentegen, brengt een heel eigen dynamiek tot stand. Bij het opstellen van de Grondwet bleek volgens de heer Dehaene echter duidelijk dat de Europese Unie momenteel nog niet rijp is om meerderheidsbeslissingen te nemen op sociaal en fiscaal vlak. Dienaangaande is hij er echter stellig van overtuigd dat ooit de dag zal komen dat men inziet dat de unanimiteitsregel niet langer houdbaar is.

Op de vraag naar de alternatieve mogelijkheden die openstaan ingeval van niet-ratificatie van de Grondwet door een of meer lidstaten, antwoordt de heer Dehaene met zijn klassieke boutade dat dit het typische soort van probleem is dat men niet moet oplossen voor het zich daadwerkelijk stelt. Conform zijn algemene gedragslijn om niet in te gaan op hypothetische kwesties wenst hij hierop momenteel dan ook niet te antwoorden. Nu al de discussie voeren over alternatieve oplossingen ingeval van niet-ratificatie ware mogelijkere wijze immers pure energieverpilling. Terwijl zulks anderzijds ook meteen elementen zou opleveren die mee bepalend zouden kunnen zijn voor de uitkomst van de referenda over de Europese Grondwet. Het risico is zelfs niet denkbeeldig dat referenda uiteindelijk meer over het alternatief zouden gaan dan over de Europese Grondwet zelf. Alleen al om het debat zuiver te houden is het volgens de heer Dehaene dus aangewezen er het zwijgen toe te doen over eventuele alternatieve scenario's.

Het enige dat hij dienaangaande nog kwijt wil is dat de grondwetsbepaling waarin gehandeld wordt over de hypothese waarin twee jaar na de ondertekening van het Europees Grondwettelijk Verdrag reeds vier vijfde van de lidstaten bekrachtigd hebben, maar een of meer lidstaten daarbij moeilijkheden ondervinden (waarna de zaak moet besproken worden door de Europese Raad), ook reeds van toepassing is op het voorliggende basisverdrag. Dat was alleszins de interpretatie die de Europese Conventie aan die bepaling gaf.

Verder gaat de heer Dehaene – in zoverre een prognose over dit onderwerp überhaupt mogelijk is – uit van de veronderstelling dat het referendum in Groot-Brittannië pas zal gehouden worden op een ogenblik dat de meeste, zoniet alle andere lid-

staten, de Grondwet al geratificeerd hebben. Het Britse referendum zal in dat geval eigenlijk niet meer over de Europese Grondwet gaan, maar over de vraag of Groot-Brittannië al dan niet nog in de Europese Unie wil blijven. De campagne zal zich immers noodgedwongen op die vraag toespitsen.

Ook over de kwestie of het überhaupt wel een goed idee is om het Europees Grondwettelijk Verdrag aan een referendum te onderwerpen, heeft hij zo zijn twijfels. Meer in het algemeen stelt de heer Jean-Luc Dehaene trouwens dat het referendum voor hem zeker niet het summum van democratie is. Bij een referendum moet men immers met een eenvoudig ja of nee antwoorden op een erg complexe vraag. En doorgaans is daar ook nog eens een emotioneel debat aan voorafgegaan, dat onder invloed van allerhande factoren soms zelfs niet eens meer over de essentie van de zaak handelde. Het zeer nipte Franse referendum over “Maastricht” bijvoorbeeld (september 1992), was het gevolg van het feit dat het debat finaal ont-aardde in een plebisciet voor of tegen president Mitterrand. De vraagstelling van het referendum en het “antwoord” van de geraadpleegde burger, hebben daardoor soms nauwelijks nog uitstaans met elkaar. Daarenboven komt het behoorlijk bevreemdend over als – zoals we dat al een paar keer hebben gezien (cf. Denemarken en Ierland) – een negatief afgelopen referendum, inderhaast gevolgd moet worden door een nieuw referendum dat dan absoluut een positief resultaat moet opleveren. In politiek opzicht is dit volkomen onzinnig.

Terugblikkend op de realisaties en de voordelen van het verenigde Europa, spreekt de heer Dehaene zijn vaste overtuiging uit dat men nooit zover geraakt zou zijn mocht men in het verleden iedere nieuwe stap in de integratie aan een referendum onderworpen hebben. Bij massa-consultaties spelen namelijk bijna altijd ook conservatieve reflexen een rol. De mensen zijn doorgaans immers terughoudend ten aanzien van veranderingen en ten aanzien van wat ze niet kennen. De opbouw van Europa vereist het leiderschap van daartoe democratisch verkozen staats- en regeeringsleiders.

Inzake de gehanteerde terminologie, beaamt de heer Dehaene dat de voorliggende tekst geen grondwet is in de traditionele betekenis van het

woord. In juridische termen gaat het hier in essentie over een verdrag met een grondwettelijke inhoud en een structuur die parallel loopt met een grondwet. Maar hoe dan ook blijft het een verdrag. Terminologisch is het echter gemakkelijker om gewoon van een grondwet te gewagen.

C. Repliek van prof. dr. Hendrik Vos

Hoewel hij zelf geen jurist is, meent de heer *Hendrik Vos* toch zich te kunnen aansluiten bij het standpunt van de twee vorige sprekers aangaande de betekenis van het Handvest van de Grondrechten van de Unie. Het gaat hier in wezen inderdaad om rechten die gerespecteerd moeten worden bij de formulering van Europese regelgeving en bij de omzetting van dergelijke Europese regels door de lidstaten. Er staat trouwens ook letterlijk vermeld dat het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uitbreidt dan de bevoegdheden van de Unie reiken en dat het geen nieuwe bevoegdheden of taken schept voor de Unie (artikel II-111, 2). Bovendien bevat het veel waarborgen om te vermijden dat het zou interfereren met de tradities, gebruiken en rechtssystemen van de lidstaten. Zo staat er duidelijk vermeld dat voorzover dit Handvest grondrechten erkent zoals die voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, die rechten moeten worden uitgelegd in overeenstemming met die tradities (artikel II-112, 4). Dienaangaande wijst de heer Vos erop dat de Belgische tradities inzake minderhedenrechten zijns inziens behoorlijk duidelijk zijn vastgesteld. Daarenboven blijven de rechterlijke bevoegdheden ten aanzien van deze bepalingen beperkt tot de uitlegging van de Europese wetgevingshandelingen en de toetsing van de wettigheid ervan (artikel II-112, 5). En ten overvloede wordt daarna ook nog eens gesteld dat er ten volle rekening moet gehouden worden met de nationale wetgevingen en praktijken, zoals bepaald in het Handvest (artikel II-112, 6). In het licht van al deze bepalingen komt het de heer Vos dan ook zeer onwaarschijnlijk voor dat er in deze context gevaar zou bestaan voor vanuit het Europese niveau op ons neerdalende “dictaten”. De opmerking dat via het Handvest het recht op vrije meningsuiting dreigt ingeperkt te worden, vindt de heer Vos dan ook enigszins karikaturaal. Zelfs de, terecht aangehaalde, kwestie van de nationale minderheden komt hem in het licht van alle genoemde bepalingen niet zó dramatisch voor.

Hij wijst er bovendien op dat er ook nog eens een verschil is tussen de juridische en de politieke realiteit. Het Handvest van de Grondrechten is immers niet nieuw. Het werd opgesteld in de periode einde 1999 tot einde 2000. Bij die gelegenheid werd trouwens voor het eerst gebruik gemaakt van de conventie-methode. Bedoeling was de kloof tussen Europa en de burger te helpen dichten. Het is dan ook een catalogus geworden van de rechten waarop elke Europese burger aanspraak kan maken. Het is daarbij zeker nooit de bedoeling geweest om via dit Handvest de Europese bevoegdheden uit te breiden. Op dit punt hoeft men zich volgens professor Hendrik Vos dan ook geen zorgen te maken. Bovendien valt er als rechtgeaard democraat in beginsel maar weinig in te brengen tegen de inhoud van het Handvest van de Grondrechten van de Unie.

De heer Vos kan zich verder ook terugvinden in de door België bij de Europese Grondwet afgelegde interpretatieve verklaring (Verklaring 49) over de omvattende definitie van het begrip “nationaal parlement” (dat bij ons ook de parlementen van de Belgische regio’s omvat) in het licht van de subsidiariteitstoets. Dienaangaande wijst hij er echter wel op dat een verklaring toch van een iets mindere waarde is dan een eigenlijk protocol. Enkel dat laatste maakt immers integraal onderdeel uit van de verdragstekst. Voor wat de binnen-Belgische situatie betreft, zit deze intentieverklaring echter wel juist. Het loutere feit dat men bereid geweest is een dergelijke interpretatieve verklaring te formuleren, stelt de heer Vos overigens ook reeds in grote mate gerust. Hij vertrouwt er met name op dat het federale parlement volwassen genoeg zal zijn om die samenwerking op een vlotte en degelijke manier uit te werken. Dit zou dan ongeveer moeten gebeuren langs de lijnen die professor Pieters heeft geschetst. Van zodra één parlement aan de alarmbel trekt, moet men ervan uitgaan dat er een “gele kaart” getoond is. Volledigheids halve wijst de heer Vos er daarbij nog op dat de term “alarmbel” in deze niet verward mag worden met de alarmbelprocedure die wij binnen ons grondwettelijk bestel kennen.

Los van de institutionele kwestie, dat wil zeggen Verklaring 49 en de noodzakelijke betrokkenheid van de gemeenschaps- en gewestparlementen bij de subsidiariteitstoets, leeft bij de heer Vos echter nogal wat scepsis aangaande de mate waarin parlementen, en met name het Vlaams Parlement, er

effectief in zullen slagen om binnen de zes weken bezwaar aan te tekenen tegen een ontwerp van Europese wetgevingshandeling. Zoals de zaken er nu voorstaan ziet hij dat in elk geval nog niet onmiddellijk gebeuren. Om echt van die mogelijkheid gebruik te maken, zal men zich daar van de kant van het parlement zwaar moeten op organiseren, wat niet zo evident is.

De terminologische discussie over het feit of men hier al dan niet terecht de term grondwet hanteert, is volgens de heer Vos niet echt terzake doend. Het is immers niet zozeer de benaming van het document die belangrijk is, als wel de inhoud ervan. Men moet er zich dan ook voor hoeden in een semantische discussie te vervallen.

Voor wat de kwestie van een eventuele niet-ratificatie van het verdrag door een lidstaat betreft – wat nu al de waarschijnlijke uitslag lijkt van een Brits referendum over de Europese Grondwet – wijst de heer Vos erop dat men dan hoogstwaarschijnlijk het land in kwestie zal aanporren om toch maar in te stemmen, eventueel door opnieuw een referendum te organiseren. Bij de Europese Grondwet is trouwens een verklaring opgenomen (Verklaring 30) die stelt dat indien twee jaar na de ondertekening vier vijfde van de lidstaten het verdrag geratificeerd hebben, maar een of meer lidstaten ernstige problemen ondervinden bij de ratificatie, de zaak opnieuw besproken dient te worden door de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders. In essentie komt dit neer op de constatactie dat men in die hypothese met een politiek probleem zit, dat ook op politiek niveau (al dan niet door tussenkomst van een groep van wijzen) zal moeten worden opgelost.

Wat ten slotte de sociale pijler van Europa betreft, wijst de heer Vos erop dat de vaak gehoorde kritiek als zou de Europese Grondwet niet sociaal genoeg zijn, niet echt gegrond is. Op sociaal vlak verandert er met deze tekst in wezen immers niet zoveel. Wat op zich overigens ook niet betekent dat men geen bedenkingen kan hebben bij het sociale gehalte van de Europese integratie. Europa is momenteel bevoegd om met gekwalificeerde meerderheid beslissingen te nemen over de veiligheid en gezondheid van werknemers, de arbeidsvoorwaarden, de arbeidstijd, ouderschapsverlof, gelijkheid van mannen en vrouwen, strijd tegen sociale uitsluiting, enzovoort. Europa heeft op sociaal vlak dus wel degelijk al allerhande

zaken geregeld. Daaraan verandert de Europese Grondwet niets. Europa kan blijven optreden op die domeinen. Maar desondanks zijn er toch een tweetal punten die de heer Vos zorgen baren. Zo vindt hij het verontrustend dat de opencoördinatiemethode meer en meer ingang vindt op het sociale domein, waardoor het een soort van 'soft law'-alternatief dreigt te worden voor harde Europese regels op sociaal vlak. Dat zou zeker een verkeerde evolutie zijn. Het Europees Parlement lijkt de aangewezen instantie om zich tegen die tendens te verzetten. Het moet er op aandringen dat men de bestaande instrumenten ten volle zou blijven benutten. Daarnaast maakt de spreker zich ook zorgen over de impact van de uitbreiding op het sociale Europa. Het komt hem met name onwaarschijnlijk voor dat de tien nieuwe lidstaten zouden staan springen om op vlak van sociale bescherming en arbeidsvoorwaarden een heel stuk verder te gaan dan vandaag het geval is. In het licht van deze overweging meent de heer Vos dan ook dat er op dit domein mogelijks moet nagedacht worden over het hanteren van het instrument van de versterkte samenwerking. Een instrument waar hij overigens, gezien de potentieel nadelige implicaties ervan, wat huiverachtig tegenover staat. In casu is het echter misschien de enige manier om, het weze dan met een beperkte groep lidstaten, vooruitgang te boeken op sociaal vlak.

D. Repliek van prof. dr. Matthias Storme

De heer *Matthias Storme* wil zich in zijn repliek beperken tot enkele punctuele opmerkingen. Hij wijst er daarbij vooreerst op dat het uittredingsrecht op heden al bestaat. Net zoals het op vandaag in wezen om een illusoir recht gaat, zal het uittredingsrecht echter ook onder het stelsel van de Europese Grondwet een illusoir recht blijven. Dat het expliciet geformuleerd wordt, brengt daar geen enkele verandering in. Overeenkomstig de algemene beginselen van het volkenrecht kan een verdragspartij, in casu een lidstaat, sowieso op elk ogenblik een verdrag opzeggen. De grondwettelijke bepaling dienaangaande is dan ook geen vernieuwing. De zaak wordt nu alleen op papier gezet en procedureel wat nader omschreven.

Een tweede algemeen volkenrechtelijk principe dat hier van toepassing is, luidt dat een bestaand verdrag ongewijzigd in stand blijft zolang een

wijziging ervan niet door alle verdragspartijen is goedgekeurd. Het principe ‘pacta sunt servanda’, de verdragstrouw, betekent immers dat men dan zijn woord gestand blijft. Bij niet-ratificatie van de Europese Grondwet door één of meer lidstaten zouden de bestaande Europese verdragen dus van kracht blijven, met dien verstande dat de lidstaten die de Europese Grondwet wél geratificeerd hebben dan eventueel zouden kunnen beslissen om die oude Europese verdragen gewoon op te zeggen. Juridisch gesproken lijkt dat het enig mogelijke antwoord te zijn. Wie de Europese Grondwet verwierpt, kiest dus niet tegen de Europese Unie, maar opteert integendeel voor respect voor de eerder gesloten overeenkomsten.

De heer Storme betreurt ook de grote stelligheid waarmee hier verkondigd werd dat een gewone meerderheid in het parlement volstaat om teksten, meer bepaald verdragsteksten, goed te keuren die boven de Belgische Grondwet staan. Daarbij gaat men er dan van uit dat Europese regels boven de Belgische Grondwet zouden staan, wat volgens hem niet het geval is. Bevoegdheden kunnen immers maar overgedragen worden binnen de perken van de Belgische Grondwet, hetgeen impliceert dat de Grondwet per definitie boven het Europees recht staat.

Professor Storme beaamt verder dat de misbruik-van-rechtclausule van artikel II-114 inderdaad reeds bestaat in andere verdragen, maar wijst er tegelijk op dat ze daar een andere draagwijdte heeft. Een verbod op, bijvoorbeeld, misbruik van de vrije meningsuiting is doorgaans perfect bestaanbaar met een beknopt geformuleerde basistekst. Zo bestaat er in Zweden een uit één artikel bestaande basiswet over de vrijheid van meningsuiting waarin klaar en duidelijk wordt gesteld dat de vrijheid van meningsuiting niet misbruikt mag worden om diezelfde vrijheid van meningsuiting af te schaffen. Daar valt perfect mee te leven aangezien het een begrijpelijke en relatief redelijke bepaling is. De zaak verandert echter fundamenteel van natuur en betekenis wanneer men een dergelijk beperking op de vrije meningsuiting uitbreidt tot een heel areaal van meer dan 50 andere – vaak zeer uiteenlopende – rechten (het Handvest van de Grondrechten van de Unie beslaat de artikelen II-61 tot II-114). Met een dergelijke ruime invulling valt veel moeilijker te leven. Ook de hier gemaakte vergelijking met het EVRM, dat even-

eens een dergelijke clausule bevat, gaat overigens niet op. Het Handvest van de Grondrechten van de Unie omvat immers veel meer grondrechten dan het EVRM. Men gaat hier dus duidelijk te ver met de misbruik-van-rechtclausule.

Een soortgelijke bemerking kan volgens de heer Storme ook gemaakt worden ten aanzien van de flexibiliteitsclausule. Daar waar het klopt dat op vandaag reeds een vergelijkbare clausule in het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap voorkomt (artikel 308), is de flexibiliteitsclausule van artikel I-18 van de Europese Grondwet in se veel verrekender. Doordat de doelstellingen van de Unie verruimd zijn, is de draagwijdte van de flexibiliteitsclausule immers meteen ook grondig veranderd. Om het op zijn juiste waarde te kunnen inschatten, moet artikel I-18 dus worden gelezen in combinatie met de andere bepalingen van de Europese Grondwet.

Afsluitend komt de heer Matthias Storme tot de bezwaren die een aantal sprekers hebben geuit ten aanzien van een referendum over de Europese Grondwet. Het feit dat bij een referendum enkel ja of nee geantwoord kan worden countert hij door erop te wijzen dat men bij de goedkeuring en ratificatie van een verdrag ook enkel ja of nee kan zeggen. Dit is derhalve geen overtuigend argument. Dat het om een zeer complex document gaat kan dan weer niet betwist worden, maar dit is evenmin de kern van de zaak. Waar het wél over gaat is dat men er – zoals bij de meeste Europese debatten – van uit blijkt te gaan dat er hoe dan ook maar één juiste denkrichting is. Wie van deze denkrichting afwijkt wordt per definitie incorrect geacht. Een bevolking die bij een referendum initieel “neen” zegt, moet blijven stemmen tot ze “ja” zegt, maar krijgt na een dergelijk ja nooit meer de kans om neen te zeggen. Dienaangaande wil de heer Storme dan ook nogmaals benadrukken dat hij niet tegen meer Europees beleid of tegen bijkomende bevoegdheidsoverdrachten naar de Europese Unie is, maar dat hij het wel onaanvaardbaar vindt dat men hem uit naam van het Europese eenheidsstreven het recht zou ontfangen om kritisch te oordelen. Hij is met name geschokt door de geuite stelling dat al wie tegen de constitutionalisering van bepaalde al dan niet vermeende grondrechten is, geen rechtgeaard democraat zou zijn. Terwijl het juist de steller daarvan is die bepaalde politieke keuzes aan de werking van de democratie wenst te onttrekken.

AFSLUITENDE BEMERKING: VRAAG
NAAR EEN FOLLOW-UP VAN DE HOOR-
ZITTING

Op grond van de tussenkomsten van diverse sprekers stelt de heer *Jan Loones* vast dat aan deze hoorzitting ook de nodige praktische opvolging zou moeten worden gegeven.

Hij denkt daarbij dan op de eerste plaats aan het formuleren van een aantal verklaringen bij de Europese Grondwet naar aanleiding van de ratificatie ervan. Tweedens zal er een samenwerkingsakkoord nodig zijn om de bepalingen aangaande het “nationaal parlement” uit de Europese Grondwet te operationaliseren binnen de Belgische context. Men mag er terzake immers redelijkerwijze van uitgaan dat het federale parlement niet zonder slag of stoot de gelijkwaardigheid van de deelstaatsparlementen zal willen erkennen.

Zeker voor deze twee aangelegenheden zouden experts, bijvoorbeeld professor Pieters, gevraagd kunnen worden om een stuk voorbereidend werk te verrichten ten behoeve van het Vlaams Parlement. Zo nodig moet zulks aangekaart worden bij de bestuursorganen van het Vlaams Parlement.

De verslaggever,

Miet SMET

De voorzitter,

Karim VAN OVERMEIRE
