

Ratificatiecrisis van de Europese Grondwet

Vincent Govaerts

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. K. Lenaerts

... "Ik ben er geen voorstander van om wetten en grondwetten veelvuldig te wijzigen, maar de ontwikkeling van wetten en instellingen moet wel gelijke tred houden met de vooruitgang van de menselijke geest. Naarmate deze zich verder ontwikkelt en meer inzichten verwerft, naarmate nieuwe ontdekkingen worden gedaan, nieuwe waarheden worden ontdekt en gewoonten en meningen veranderen, en naarmate daardoor de samenleving verandert, moeten ook instellingen zich aanpassen aan de tijdgeest. Zoals niemand een man zal vragen dezelfde jas te blijven dragen die hem paste toen hij nog kind was, zo mag van een beschaafde maatschappij niet worden verwacht zich te blijven voegen naar regels die voor haar voorvaderen zijn opgesteld."...

Thomas Jefferson

1. INLEIDING

Het Europese integratieproces dat op gang is gekomen na de Tweede Wereldoorlog, en de hiermee parallel lopende ontwikkeling van Europa, wordt vaak omschreven als een verhaal van eenwording en verbrokkeling. In 2001 kwam dit integratieproces in een stroomversnelling terecht met de 'Verklaring betreffende de toekomst van Europa' die bij het Verdrag van Nice werd gevoegd. De eigenlijke bedoeling van het Verdrag van Nice was om, naast het voorbereiden van de Europese Unie op de toekomstige uitbreiding, institutionele aanpassingen te verwezenlijken (nog meer dan in het Verdrag van Amsterdam). Maar 'Amsterdam' en 'Nice' zorgden achteraf bekeken slechts voor een beperkt resultaat. In dit kader groeide vervolgens al snel de wens van de lidstaten om een 'breder en diepgaander debat over de toekomst van de Unie' te openen. Dit debat, gevoerd in de Conventie over de toekomst van Europa en afgerond door een Intergouvernementele Conferentie (IGC), mondde uiteindelijk op 29 oktober 2004 uit in de ondertekening van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Hiermee hoopte men een nieuwe en belangrijke stap te zetten voor de Europese Unie. Mocht de Grondwet er (na goedkeuring en ratificatie door *alle* lidstaten) uiteindelijk toch komen, zou het inderdaad een belangrijke stap voorwaarts zijn. Niet alleen omdat de Grondwet bij zijn inwerkingtreding in de plaats zou komen van de huidige geldende EG- en EU-Verdragen, maar ook omdat het gewijzigd

institutioneel kader van de Unie, de vereenvoudiging van haar werkinstrumenten, en het meer democratisch karakter dat de Grondwet met zich brengt, zouden leiden tot meer stabiliteit.

Zoals Prof. Meeusen en Prof. Straetmans het zo treffend verwoordden, *‘is de Grondwet bestemd om het juridisch kader te vormen voor de verdere samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie en tekent hij de krijtlijnen uit voor de toekomst van het Europese continent’*.¹

In dit kader duiken er een aantal interessante vragen op. Hoe zit het nu eigenlijk met het ratificatieproces van de Grondwet en wat zijn hierbij de juridische knelpunten en mogelijke oplossingen om uit de ‘ratificatiecrisis’ te komen? Wat betekenen de Franse en Nederlandse negatieve referenda voor Europa en de Grondwet? Welke zijn nu uiteindelijk de resterende toekomstperspectieven voor de Grondwet?

In het eerste onderdeel van mijn werk beschrijf ik kort ‘de weg naar’ het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna ook: “Europese Grondwet”). Hierbij ga ik kort in op de opeenvolgende fases en het omringende kader in aanloop naar de Europese Grondwet.

In het tweede onderdeel ga ik dieper in op het ratificatieproces en de ermee gepaard gaande juridische problemen en oplossingen. De Grondwet zal immers pas in werking treden nadat alle, nu reeds 27, lidstaten van de Europese Unie de tekst geratificeerd hebben. Ook de Nederlandse en Franse referenda van 2005 laat ik hierbij aan bod komen. Vervolgens bekijk ik wat nu precies de gevolgen zijn van de onderbreking van het goedkeuringsproces en hoe het verder moet in dit kader. Tenslotte kom ik tot een soort ‘overall assessment’, een algemeen besluit eigenlijk, over de huidige ratificatiecrisis.

2. DE WEG NAAR EEN GRONDWET VOOR EUROPA, “4 BELANGRIJKE ETAPPES”

2.1. HET VERDRAG EN DE VERKLARING VAN NICE

‘Nice’ (hiermee bedoel ik dan vooral de Intergouvernementele Conferentie die geleid heeft tot het Verdrag van Nice) wilde, in het licht van de nakende uitbreiding van de Unie, een antwoord geven op de zogenaamde ‘leftovers’² van Amsterdam, zijnde: omvang en samenstelling van de Europese

¹ J., MEEUSEN en G., STRAETMANS, *De Europese Grondwet: troeven en tekorten*, Antwerpen, Insertia, 2005.

² <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/opinies/IGC00DS.pdf> (Europa moet zich bezinnen over fundamentele waarden, Johan Meeusen en Jan Wouters, *De Standaard*, 15/02/2000)

Commissie, stemmenweging in de Raad, mogelijke uitbreiding van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en de uitbreiding van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking. Terwijl de besprekingen in de Intergouvernementele Conferentie die uiteindelijk zou uitmonden in het Verdrag van Nice³ moeizaam verliepen, bracht de Duitse minister van Buitenlandse Zaken *Fischer* in zijn pleidooi voor de Humboldt universiteit⁴ (Berlijn) een debat op gang over wat het uiteindelijke doel was van de Europese Unie. Hoe moest de Unie eruit zien na tien jaar of meer?

Als gevolg van deze belangrijke toespraak van *Fischer*, werd er aan het Verdrag van Nice een Verklaring (n°23) gehecht betreffende de toekomst van de Unie. Deze verklaring had tot doel een breder en meer diepgaand debat te organiseren over de toekomst van de Unie en vormde het formele begin van het hele proces dat tot de Europese Grondwet heeft geleid. Verklaring n°23 voorzag in een soort van ‘post-Nice proces’, bestaande uit drie fases⁵: (1) de voorbereidingsfase, die verder onderverdeeld werd in een periode van open reflectie (2001) en (2) na de Europese Raad van Laken een fase waarin ruimte gecreëerd kon worden voor grondige reflectie, volgens de Conventiemethode of een andere formule van betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen, om vervolgens (3) een nieuwe IGC bijeen te roepen overeenkomstig de klassieke methode.

In de Verklaring stond tevens vermeld dat de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst te Laken in december 2001 een verklaring zou moeten aannemen waarin passende initiatieven werden genomen om dit proces verder te zetten.⁶ Het debat zou hierbij gevoerd worden rond 4 kernthema’s, zijnde: (1) de vereenvoudiging van de bestaande verdragen om ze duidelijker en begrijpelijker (beter leesbaar) te maken voor de Europese burger, zonder inhoudelijke veranderingen; (2) een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten, conform het subsidiariteitsbeginsel; (3) de status van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zoals afgekondigd in Nice en (4) de bespreking van de rol van de nationale parlementen in het Europese bestel.

2.2. DE VERKLARING VAN LAKEN

De Verklaring van Laken is het besluit van de Europese Raad dat genomen werd in het Koninklijk Kasteel van Laken op 15 december 2001. De drijvende kracht hierachter, in de periode van het Belgisch voorzitterschap, was onze eerste minister Guy Verhofstadt. Verhofstadt, met nog enkele andere vooraanstaande politici (Dehaene, Amato, Delors,...), was ervan overtuigd dat

³ Het trad uiteindelijk in werking op 1 februari 2003, na ratificatie door de lidstaten.

⁴ Redevoering van 12 mei 2000.

⁵ F., INGELAERE, *Een verkenning van de Europese Grondwet en van het meerlagse bestuur in de Europese Unie*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 4.

⁶ Zie tekst van de Verklaring zelf.

de kernthema's uit de Verklaring betreffende de toekomst van Europa (m.n. het dichter brengen van de burger tot het Europese 'gebeuren' en de Europese instellingen brengen, de aanpassing van de EU aan haar uitbreiding, en de plaats van de Unie in een multipolaire wereld) te beperkt waren en dat Europa nood had aan een veel breder debat. Om die enge formulering van de Nice-verklaring te overstijgen, formuleerde de Verklaring van Laken vier gerichte vragen.⁷ Zij betroffen: een betere en duidelijkere bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten; de vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie; meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Unie; de weg naar een Grondwet voor de Europese burgers. Vooral met dit laatste aandachtspunt werd hier voor het eerst de 'weg naar' een Grondwet voor Europa vrijgemaakt.⁸

2.3. DE EUROPESE CONVENTIE

De Verklaring van Laken riep ook een Conventie over de toekomst van Europa bijeen die zou bestaan uit de belangrijkste deelnemers aan het debat over de toekomst van de Unie. De openingszitting van de Conventie vond plaats op 28 februari 2002 en de werkzaamheden werden uiteindelijk afgerond op 18 juli 2003.⁹

De Conventie werd belast met de taak om de vragen, aangegeven in de Verklaring van Laken, te bestuderen en tenslotte een document op te stellen dat verschillende antwoorden (opties) zou aanreiken of aanbevelingen zou doen. Dit slotdocument zou dan, samen met het resultaat van de nationale debatten over de toekomst van de Unie, het uitgangspunt vormen voor de werkzaamheden van de IGC, die in een later stadium zou worden gehouden en die de uiteindelijke (bindende) beslissingen diende te nemen.¹⁰

Uiteindelijk overtrof het resultaat van deze Conventie alle verwachtingen en heeft ze zelfs tot een 'Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa' geleid. De Conventie beëindigde tenslotte haar werkzaamheden op 10 juli 2003. De Europese Raad van Thessaloniki kwam kort hierna tot de conclusie dat de ontwerptekst voor een constitutioneel verdrag een goede basis was voor de start van de IGC.¹¹

⁷ K., LENAERTS, "La déclaration de Laeken: premier jalon d'une constitution européenne?" *Journal Trimestrielle de Droit Européen*, 2002, p. 9-43.

⁸ E. BAILLIEUL en H. VOS, "Het Belgische EU-voorzitterschap en de toekomst van Europa", *International Spectator*, 56, 3, 03/2002, p. 130-131.

⁹ http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_nl.htm

¹⁰ F., INGELAERE, *o.c.*, p. 6 en

<http://users.pandora.be/Fientje.Moerman/waarom%20een%20europeese%20grondwet.htm>

¹¹ F., INGELAERE, *o.c.*, p. 9.

2.4. DE INTERGOVERNEMENTELE CONFERENTIE VAN 2003-2004

De ontwerptekst waarmee de Conventie op de proppen kwam, diende (zoals eerder vermeld) als basis voor de werkzaamheden van de IGC. Deze Conferentie vatte haar werk aan op 4 oktober 2003 te Rome. Ze besliste zich enkel te buigen over de belangrijkste knelpunten van de ontwerptekst om op die manier te vermijden dat er opnieuw over de hele tekst van de conventie zou moeten worden onderhandeld.¹²

Ministers van buitenlandse Zaken, staatshoofden en regeringsleiders zijn in deze fase van de ‘aanloop naar de Grondwet’ regelmatig samengekomen met de intentie eensgezindheid te bereiken. Dit bleek echter een moeilijke zaak te zijn. Reeds op een voorbereidende vergadering van de ministers van Buitenlandse Zaken op 30 september werd het Italiaanse voorzitterschap geconfronteerd met scherp tegengestelde meningen van de lidstaten (voornamelijk Spanje en Polen) over vooral institutionele kwesties.¹³ Beide landen verzetten zich namelijk heftig tegen de omschrijving van de gekwalificeerde meerderheid van stemmen¹⁴, zoals die opgenomen was in de ontwerptekst, en welke voor hen beiden nadelige consequenties zou hebben.¹⁵ Malaise was er tevens omdat ook een aantal andere lidstaten dreigden het debat te heropenen met betrekking tot punten waarover reeds in de Conventie overeenstemming bereikt was. Een dergelijke heropening van het debat zou echter het risico met zich meebrengen dat iedere regering zou proberen haar eigen eisen door te duwen en dat het doen van wederzijdse concessies in de hand zou worden gewerkt¹⁶. Dit zijn precies twee aspecten die de vorige IGC parten gespeeld hebben, en dus duidelijk vermeden moesten worden.

Dit alles resulteerde in het feit dat men op de Europese Raad van Brussel, in december 2003, niet tot een compromis is kunnen komen over de ontwerptekst van de Grondwet. Omwille hiervan zijn de onderhandelingen verder gezet onder het Ierse voorzitterschap. Op 28 juni 2004 is er onder dit voorzitterschap uiteindelijk wel overeenstemming bereikt over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

2.5. VERDRAG TOT VASTSTELLING VAN EEN GRONDWET VOOR EUROPA

Op 29 oktober 2004 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de (toen) 25 lidstaten, samen met de kandidaat-lidstaten, dan tenslotte de definitieve tekst ondertekend van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor

¹² http://europa.eu/scadplus/cig2004/index_nl.htm

¹³ EUobserver.com- 12857 (30/09/2003)

¹⁴ Dit probleem werd opgelost op de Europese Raad van 17-18 juni 2004.

¹⁵ R., BARENTS, *Een grondwet voor Europa: achtergronden en commentaar*, Deventer, Kluwer, 2005, p. 92.

¹⁶ http://europa.eu/scadplus/cig2004/index_nl.htm

Europa.¹⁷ Zoals reeds eerder vermeld is dit een erg belangrijke stap geweest in het gehele proces van Europese integratie en uitbreiding. Het is ook voor het eerst dat een verdrag afgesloten in het kader van de EG/EU een formele ‘grondwettelijke’ kwalificatie krijgt, onder de *symbolische benaming* ‘Grondwet voor Europa’.

De Grondwet voert enkele belangrijke wijzigingen door in de structuur van de Europese Unie. Zo heft ze de bestaande peilerstructuur op, maakt ze het Handvest van fundamentele rechten onderdeel van het EU-recht en creëert ze de mogelijkheid om een aantal wijzigingen aan het verdrag aan te brengen zonder de mogelijkheid van referenda. Verder slaagt de Grondwet er ook in een aantal belangrijke *institutionele knelpunten* op te lossen die echter niet voldoende waren uitgespit door ‘Amsterdam’ en ‘Nice’. Zo brengt ze vernieuwing aan voor wat betreft de samenstelling van de Commissie, stemming in de Raad van Ministers, een nieuwe (degressief-evenredige) verdeling van het aantal zetels in het Europees Parlement (waarbij ze het geheel globaal gezien ook meer transparant en democratisch probeert te maken).

Ook op *besluitvormingsgebied* krijgt het begrip gekwalificeerde meerderheid een nieuwe invulling. Hieronder wordt voortaan verstaan de meerderheid van de lidstaten, die tevens ten minste drievijfde van de bevolking vertegenwoordigt.

Naast de genoemde wijzigingen zijn er nog een aantal zaken aangepast met betrekking tot het defensiebeleid, de begrotingsprocedure, reductie van het aantal instrumenten waarmee de Unie kan optreden, enz...

2.6. KORT BESLUIT

Ondanks het feit dat de Grondwet globaal gezien uiteindelijk een vrij complex document is geworden, mogen we haar belang en kracht toch niet onderschatten. Door de verschillende etappes van de weg die ons heeft geleid naar ‘de Grondwet’ te bewandelen op een zo rationeel, weloverdachte en democratisch mogelijke manier, zijn we uiteindelijk beland bij een (weliswaar nog niet door alle lidstaten - unaniem - geratificeerde) ‘Europese Grondwet’ die een erg belangrijke stap vormt en een vooruitgang betekent op de weg naar de Europese integratie en de ontwikkeling van de Unie. In dit korte besluit dient ook vermeld dat het een *opmerkelijk gegeven* is in de Europese ontwikkelingen van de afgelopen jaren, dat de beslissing voor het uitdenken en voorbereiden van een grondwet voor Europa, toevertrouwd werd aan een *Conventie*.¹⁸ Het feit dat de huidige tekst van de Grondwet grotendeels steunt

¹⁷ http://europa.eu.int/constitution/referendum_nl.htm

¹⁸ http://europa.eu/constitution/download/summ_nl.pdf en J., MEEUSEN en G., STRAETMANS, o.c., p. 35.

op de ontwerp tekst (van deze Conventie) die door vertegenwoordigers van de nationale parlementen, het Europees Parlement, de nationale regeringen en de commissie geheel open werden voorbereid, geeft de Grondwet een belangrijke en goed gefundeerde legitimiteit. Maar dit op zich volstaat echter niet. De tekst moet natuurlijk nog geratificeerd worden in elke lidstaat van de Unie, hetgeen er de dag van vandaag al 27 zijn. Pas na het doorstaan van deze kritische test zal er werkelijk sprake kunnen zijn van een ‘onderbouwde legitimiteit’. Het al dan niet doorstaan van deze kritische ‘ratificatietest’ en de hele ratificatieproblematiek komen aan bod in de volgende delen.

3. HET RATIFICATIEPROCES EN -PROBLEEM VAN NADERBIJ BEKEKEN

3.1. WAT IS RATIFICATIE PRECIËS?

Ratificatie van de Grondwet is de laatste stap in het hele proces van institutionele hervormingen dat een aanvang genomen heeft met het Verdrag van Nice.

Volgens artikel 14, §1 van het Weens Verdragenverdrag (later: WVV), wordt de instemming van een staat om door een verdrag gebonden te worden, tot uiting gebracht door de bekrachtiging (ratificatie) ervan, indien:

- a) het verdrag erin voorziet dat deze instemming door bekrachtiging tot uitdrukking wordt gebracht
- b) het op een andere manier vaststaat, dat de staten die aan de onderhandelingen hebben deelgenomen, waren overeengekomen dat bekrachtiging vereist is
- c) de vertegenwoordiger van deze staat het verdrag onder voorbehoud van bekrachtiging heeft ondertekend of
- d) de bedoeling van deze staat om het verdrag te ondertekenen onder voorbehoud van bekrachtiging uit de volmacht van zijn vertegenwoordigers blijkt of tijdens de onderhandelingen te kennen is gegeven.

Ratificatie is kortgezegd de *officiële bekrachtiging van een Internationaal verdrag door een land (staat)*. De termen ‘goedkeuring’, ‘aanvaarding’ en ‘toetreding’ worden ook vaak gebruikt in deze context, maar hebben eigenlijk allen dezelfde rechtsgevolgen als de bekrachtiging. (cfr. Artikel 14, §2 WVV)

De meestomvattende definitie (beschrijving) van ratificatie is volgens mij echter de definitie in het handboek over internationaal recht van Wouters en Bossuyt. Bekrachtiging wordt hier gedefinieerd als de volkenrechtelijke *handeling volgend op de ondertekening, waardoor het hoogste staatsgezag* (meestal het Staatshoofd), dat de grondwettelijke bevoegdheid tot het sluiten van verdragen bezit, *het verdrag*, dat door zijn gevolmachtigden werd

uitgewerkt, *bevestigt, ermee instemt dat het definitief bindend wordt en er zich plechtig toe verbindt het namens de staat na te leven.*¹⁹

3.2. WETTELIJKE VEREISTEN VOOR INWERKINGTREDING VAN DE GRONDWET EN TIJDENS RATIFICATIEPROCEDURES.

3.2.1. Wettelijke vereisten voor inwerkingtreding

Artikel IV-447 van de Grondwet vermeldt klaar en duidelijk welke wettelijke vereisten vervuld moeten zijn voor de inwerkingtreding van de Grondwet.

1) Dit verdrag wordt door de Hoge Verdragsluitende Partijen *bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen*. De akten van bekrachtiging worden neergelegd bij de regering van de Italiaanse Republiek.

2) Dit verdrag treedt in werking op 1 november 2006, mits alle akten van bekrachtiging zijn neergelegd, of bij gebreke daarvan op de eerste dag van de tweede maand die volgt op het neerleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekenende staat die als laatste deze handeling verricht.

Zoals eerder vermeld, houdt de Europese Grondwet een wijziging in van de bestaande EG-verdragen en het EU-Verdrag. Het is de bedoeling dat de Grondwet deze verdragen intrekt of herroept ('repeals'), maar zo'n intrekking is eigenlijk gewoon een extreme vorm van wijziging, zodat de herzienings- of wijzigingsprocedure van artikel 48 EU-Verdrag noodzakelijkerwijs van toepassing is.²⁰ Dit heeft inderdaad belangrijke implicaties.

Artikel 48 bepaalt dat een wijziging (en dus ook een intrekking of herroeping) van het EU-Verdrag enkel in werking kan treden wanneer het goedgekeurd wordt door de regeringen van *alle* lidstaten, en geratificeerd door *alle* lidstaten volgens hun eigen grondwettelijke procedures. Zoals voor de eerdere Europese verdragen het geval was, is dus ook hier in het geval van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ratificatie door *alle* lidstaten vereist om de nieuwe tekst in werking te laten treden. Tegen deze achtergrond zijn beide onderdelen van artikel IV-447 perfect conform met artikel 48 EU-Verdrag, zoals het trouwens ook behoort te zijn.²¹

Wettelijk gezien is *de regel* van artikel 48 *streng, maar duidelijk*. Wanneer het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in een van de (toen nog) 25, nu 27 (sinds de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Unie op 1 januari 2007) lidstaten niet wordt geratificeerd, zal de Grondwet niet in werking treden. Deze regel verschaft dus eigenlijk een *vetorecht* aan iedere

¹⁹ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen-Oxford 2005, p. 56.

²⁰ B., de WITTE, (ed.) "Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe, Entry into Force and Revision", Florence, European University Institute, 2003, p. 207. (<http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/200304-10RefConsTreaty.pdf>)

²¹ J.-C., PIRIS, *The Constitution for Europe: a legal analysis*, Cambridge University Press, 2006, p. 7.

lidstaat van de Unie, waarmee tegelijkertijd ook de kans op een zogenaamd ‘accident de parcours’²² verhoogt. Het is ook precies op dit punt dat de huidige moeilijkheden en ‘crississituatie’ in verband met de Grondwet zich situeren. Hierop kom ik later terug.

Artikel IV-447 van de Grondwet, dat artikel 48 van het EU-Verdrag herneemt, vermeldt in de eerste zin van de eerste alinea dat het betrokken Verdrag ‘bekrachtigd dient te worden door de lidstaten *overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.*’ Dit impliceert dat er dus verschillende procedures van bekrachtiging mogelijk zijn afhankelijk van de historische, maar vooral ook juridische tradities van de betrokken lidstaten.²³ In de lidstaten van de Unie vallen er globaal gezien twee grote ratificatieprocedures te onderscheiden:

- Ofwel wordt de Grondwet goedgekeurd via het nationale parlement. Dit houdt in dat de tekst goedgekeurd wordt door middel van een stemming in de parlementaire kamer(s) van het betrokken land. *In België* geldt er echter een meer complexe regeling, aangezien wij in ons land ook te maken hebben met Gemeenschappen en Gewesten en dus ook met verschillende ‘deelparlementen’ of raden. Het is in België dan ook zo dat *alle* verdragen slechts gevolg hebben nadat zij de instemming van de bevoegde wetgevende kamers en/of raden hebben gekregen. In dit kader zijn de artikelen 167, §§1-2 van de Belgische Grondwet, alsook artikel 16, §1 B.W.H.I. relevant.²⁴
- Ofwel wordt er een referendum georganiseerd waarin de burgers zich rechtstreeks voor of tegen de tekst van het verdrag kunnen uitspreken.

Beide procedures kunnen ook samen, in combinatie met elkaar voorkomen. Soms worden er nog andere voorwaarden gesteld en is het zelfs zo dat de nationale grondwet eerst gewijzigd of aangepast dient te worden, gelet op de inhoud van het verdrag, vooraleer het verdrag zelf kan worden geratificeerd.²⁵ Gerekend vanaf 29 oktober 2004 (ondertekening van de Grondwet) verwachtte men dat het ratificatieproces in en door de lidstaten ongeveer twee jaar in beslag zou nemen. De Grondwet zou dus op 1 november 2006 in werking moeten (ge)treden (zijn), quod non.

3.2.2. Wettelijke vereisten tijdens ratificatie

Ook *tijdens* het ratificatieproces zijn er een aantal wettelijke vereisten, of eerder fundamentele beginselen van internationaal recht, die gerespecteerd dienen te worden.

²² B., de WITTE, “The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective” in *The EU Constitution: The best way forward?* Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13-16 October 2004, p. 1.

²³ http://europa.eu.int/constitution/referendum_nl.htm

²⁴ M., BOSSUYT en J., WOUTERS (eds.), *Grondlijnen van het internationaal recht*, Insertia, Antwerpen-Oxford 2005, 1086 p.

²⁵ Idem.

Eerst en vooral is er het *beginsel van goede trouw*, zoals neergelegd in artikel 18 WVV. Dit beginsel verplicht alle ondertekenende staten om zich te onthouden van elk gedrag dat de volle toepassing van een verdrag in het gedrang zou kunnen brengen, eens het inwerking is getreden. Of staten die het verdrag ondertekend hebben hierdoor nu ook positieve verplichtingen (bijvoorbeeld om de ratificatieprocedure naar behoren uit te voeren of om directe maatregelen aan te nemen om de toepassing van het toekomstig verdrag te vergemakkelijken) moeten nakomen, is een eerder controversieel onderwerp in de rechtsleer.²⁶ Toch mag dit belangrijk internationaal-rechtelijk beginsel niet uit het oog verloren worden in dit kader.

Ten tweede is er ook het *beginsel van loyale samenwerking*, neergelegd in artikel 10 EG-Verdrag, dat nageleefd dient te worden in ratificatiecontext. Dit beginsel raakt de lidstaten en de Unie in alle mogelijke richtingen en gaat verder dan de letterlijke tekst van artikel 10 zelf.²⁷ Het moet niet allen worden nageleefd tussen de lidstaten en de Unie, maar ook tussen de leden van de Unie in hun onderling relaties. Het is op basis van deze laatste verplichting dat het beginsel ook toegepast dient te worden tijdens de ratificatieprocedures in de verschillende lidstaten.

3.3 OVERZICHT EN HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Het leek me nuttig en ook interessant om tussendoor een algemeen overzicht te geven van de huidige 27 lidstaten, welke ratificatiemethode ze hanteren voor goedkeuring van de Grondwet en de huidige stand van zaken op ratificatiegebied. Hiervoor: zie bijlage.

3.4 ANALYSE VAN DE NEGATIEVE REFERENDA IN FRANKRIJK EN NEDERLAND

De Franse en Nederlandse burgers hebben zich respectievelijk op 29 mei en 1 juni 2005, bij referendum, duidelijk uitgesproken *tegen de tekst van de Europese Grondwet*.²⁸ Het feit dat het gaat om precies twee van de ‘founding countries’ van de Europese Gemeenschap die afhaken, is toch veelzeggend. Deze overtuigde neen-stem van (de bevolking van) beide landen werd als een ware schok in Europa, en zeker bij de ja-stemmers, onthaald. Men is zelfs gaan spreken over een echte ratificatie-‘crisis’.

²⁶ G., TOSATO, and E., GRECO, “The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck”, *The International Spectator*, 4/2004, p. 8

²⁷ Idem.

²⁸ http://europa.eu.int/constitution/referendum_nl.htm

3.4.1. Frankrijk

In Frankrijk heeft de campagne die het referendum vooraf is gegaan duidelijk de bevolking bewogen en massaal aangezet om te gaan stemmen. Bijna 70% (69,3%)²⁹ van de Fransen zijn gaan stemmen, wat erg veel is. Uit een globale interpretatie van de *eurobarometers*³⁰, die opgesteld zijn in het kader van onderzoek van de Europese Commissie, tekenen zich een aantal belangrijke en tevens opvallende tendensen af.

De zes belangrijkste redenen waarom de ‘nee-stemmers’ tegen de Grondwet waren, zijn: het feit dat ze dachten dat de Grondwet negatieve effecten zou hebben op de werkgelegenheid in Frankrijk (31%), dat de economische situatie in Frankrijk op dat ogenblik er slecht (te slecht) aan toe was (26%), 19% van de Franse stemmers vond de Grondwet te liberaal, 18% gaf toe dat zijn stemgedrag een reactie was tegen de President of tegen de regering, 16% vond dat er te weinig aandacht besteed werd aan het sociale aspect in de Grondwet, en 12% tenslotte vond de Grondwet te ingewikkeld en moeilijk leesbaar.

De Fransen stemden dus ‘neen’, maar dit was in eerste instantie niet tegen de Europese Grondwet zelf. Zij verzetten zich voornamelijk tegen de regering Raffarin (2005) en tegen het concept van een te liberaal Europa. Het referendum werd een ‘Raffarindum’³¹, waarbij uiteindelijk vooral de Franse president J. Chirac in de klappen deelde.

Het grootste deel van de Fransen stemde ook tegen het economisch en het sociaal beleid in Frankrijk, uitgaande van de vrees dat de Grondwet deze situatie nog zou verslechteren.

Verder valt het ook te betreuren dat de Franse regering, nog minder dan de Nederlandse, de concrete gevolgen van de negatieve referendumuitslag en de betekenis ervan voor Frankrijk in Europa duidelijk heeft gemaakt aan haar burgers. Er was dus sprake van slechte en onvolledige communicatie van de regering naar de bevolking toe. Dit is een spijtige zaak, aangezien mede door deze slecht communicatie *vanwege de regering zelf*, het referendum een negatieve uitslag heeft gekregen. En een oplossing voor de Europese

²⁹ http://ec.europa.eu/public_opinion/constitution_en.htm (eurobarometer)

³⁰ Om een beter zich te krijgen op wat de Europese burger over de toekomst van de Europese Unie en de Europese Grondwet precies denkt, zijn gespecialiseerde instellingen op Europees niveau en ook in de afzonderlijke lidstaten opiniepeilingen gaan uitvoeren. Deze opiniepeilingen op Europees niveau vinden plaats in het kader van de zogenaamde "*Eurobarometer(s)*". Met dit specifieke, gerichte instrument worden aan de hand van representatieve steekproeven overal in de Unie door gespecialiseerde organisaties, in opdracht van de Europese Commissie, dezelfde vragen aan de burger voorgelegd. Zo krijg je een duidelijk en overzichtelijk beeld van hoe de burgers in een bepaalde lidstaat denken over de Europese Grondwet en kan je ook beter de factoren verstaan die de resultaten bepaald hebben en de motivatie van de stemmers.

³¹ Deze term ontleen ik aan de toespraak van Marc Eyskens in de Ridderzaal in Den Haag, ter ere van de viering '50 jaar Verdrag van Rome' op 9 maart 2007.

constitutionele crisis is niet mogelijk zonder engagement van Frankrijk³², als een van de ‘founding countries’ van Europa.

3.4.2. Nederland

In Nederland was er eveneens een hoge opkomst voor het referendum. 62,8% van de bevolking is gaan stemmen. Maar wat waren nu in Nederland de voornaamste redenen die geleid hebben tot de Nederlandse ‘nee’? Om de situatie met Frankrijk overzichtelijk en vergelijkbaar te houden, ben ik ook hier gaan kijken naar de gegevens die de *eurobarometer* (op Europees niveau) heeft opgeleverd. Ook het onderzoek dat in Nederland zelf is opgestart na het referendum (*‘Kom maar naar de camping! Tijd voor een reality check’*) geeft een duidelijk beeld.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek in zijn geheel is dat het ‘nee’ van de Nederlandse burger op 1 juni veel verder reikt dan enkel Europa. Europa bleek echter het slagveld te zijn van een veel bredere *vertrouwenscrisis tussen ‘de politiek’ en de Nederlandse bevolking*.³³ Het referendum moet dan ook beschouwd worden als een *wraakactie* tegen een in zichzelf gekeerde politieke elite. De burger heeft niet alleen het gevoel dat de politiek alles buiten hem om regelt, maar ook dat Nederland zich *veel te snel* ‘in de verkeerde richting’ aan het ontwikkelen is. Dit leidt tot angst en onzekerheid over zijn eigen bestaanszekerheid en de vrees de eigen identiteit te moeten ‘prijsgeven’ aan Europa. Daar zit hem het grootste probleem volgens het onderzoek. De Nederlander wil een eerlijke en kritische leiderfiguur, die durft zeggen waar het op slaat en die knopen durft doorhakken. De politiek zou best naar de mensen toekomen, ‘kom maar naar de camping’, bij de mensen thuis...dit schijnt psychologisch erg te zijn belangrijk voor de Nederlandse burger.

De Nederlander vraagt ook om de Europese Grondwet, de pro’s en contra’s ervan beter, eerlijker en eenvoudiger uit te leggen, zodat men zich werkelijk een beeld kan vormen over de wenselijkheid en het waarom van zo’n Europese Grondwet. Men heeft dus meer behoefte aan ‘grip’ op Europa.³⁴

De 4 hoofdredenen waarom de Nederlandse ‘nee-stemmers’ zo gestemd hebben, zijn dan ook niet verwonderlijk. 32% van de ‘nee-stemmers’ gaf aan dat de belangrijkste reden waarom ze tegengestemd hebben, voortkomt uit een gebrek aan informatie. Daarnaast stelde 19,5% bezorgd te zijn over het verlies van nationale soevereiniteit, 14% gaf toe dat hun ‘nee’ een vertolking was van hun oppositie tegen de Nederlandse regering of tegen bepaalde politieke

³² A., DUFF, "Plan B: How to Rescue the European Constitution?", 2006, *Notre Europe*, p. 12.

³³ Kom maar naar de camping! Tijd voor een reality check, eindrapport focusgroepen Buitenlandse Zaken, september 2005, Anker Solutions, p. 5.

³⁴ Deze alinea is een eigen korte samenvatting van het onderzoek ‘kom maar naar de camping’ tijd voor een reality check.

partijen, en 13% tenslotte heeft zo gestemd als reactie tegen het te duur (geworden) Europa.³⁵

Ook de zogenaamde Bolkensteinrichtlijn heeft een negatieve invloed gehad. Voor de publieke opinie is het voorstel van *Dienstenrichtlijn* immers het symbool geworden van een ‘liberaal’ Europa dat de meerderheid niet wil. Het verzet hiertegen heeft zich dan ook veruiterlijkt in een significant ‘neen’ tegen de Europese Grondwet zelf.³⁶

3.4.3. Conclusie

Achteraf bekeken, kunnen we de resultaten in beide lidstaten dus niet beschouwen als een ‘nee-stem’ tegen Europa of tegen de Europese integratie. In beide landen werd er voornamelijk negatief gestemd omwille van sociale redenen en uit onvrede met de huidige (interne) politieke macht, haar beleid en de manier waarop zij met ‘Europa’ en de Grondwet naar de burger toegaan. In beide landen was het referendum voor de burger dan ook een ideale gelegenheid om de zittende regeringen af te straffen.

De betrokken regeringen hadden hun burgers best veel meer en duidelijkere informatie verschaft over het Grondwettelijk Verdrag, over wat de voor- en nadelen ervan waren en wat het met zich meebrengt qua verandering en verbetering tegenover het Verdrag van Nice.³⁷ De burger moet immers voldoende geïnformeerd en betrokken zijn vooraleer hij zich een duidelijke visie kan vormen over zo’n belangrijk (Europees Grondwettelijk) Verdrag.

Wat *Piris* verder nog aangeeft, *en wat zeker relevant is in de ratificatiecontext*, is het feit dat een van de factoren die het negatieve resultaat van beide referenda verklaart, het gebrek is aan enig negatief/nadelig gevolg voor het betrokken ‘nee-stemmende’ land in geval van een negatieve uitkomst van het referendum.³⁸ Deze lidstaat blijft immers gewoon lid van de Unie, zonder dat zijn situatie op significante manier gewijzigd wordt. Zo wordt het risico gecreëerd dat *één enkele lidstaat* (ongestraft) het hele project lamlegt door zijn ‘nee-stem’, wat toch een zware ‘sanctie’ is.

³⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/constitution_en.htm (eurobarometer)

³⁶ http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/europe/BUDAPEST%206-7.5.2005%20Nederlands%20final.pdf

³⁷ M., JOPP en G.-S., KUHLE, “Résoudre la crise constitutionnelle: L’Union européenne après l’échec des référendums en France et aux Pays-Bas”, In: *revue des questions allemandes 2005*, année 60, n. 3, septembre, p. 40.

³⁸ Idem.

3.5. KUNNEN TWEE VROEGERE NEGATIEVE ERVARINGEN IN DENEMARKEN EN IERLAND UITWEG BIEDEN? OF ZITTEN WE *NU* IN EEN HEEL ANDERE CONTEXT?

Denemarken en Ierland hebben enkele jaren geleden met hetzelfde probleem te kampen gehad als Frankrijk en Nederland nu, namelijk een ratificatieblokkering te wijten aan een negatieve referendumuitslag (tegen een Verdrag). In beide landen is de regering er toch in geslaagd deze netelige situatie op te lossen en haar burgers achter het Verdrag in kwestie te scharen. Het leek me interessant om (kort) na te gaan of de werkwijze van die respectieve regeringen toen, ook nu behulpzaam en efficiënt zou kunnen zijn om uit de huidige ratificatie-impasse te komen.

3.5.1. *Denemarken*

In 1992 heeft het Deense volk zich in een eerste referendum verzet tegen de ratificatie van het Verdrag van Maastricht.³⁹ Opmerkelijk is dat de reactie van de Deense regering en van de toenmalige andere 11 EG-lidstaten was dat ze unaniem van mening waren dat het ratificatieproces verder gezet moest worden in de andere landen, en dat de mogelijkheid zou blijven voor Denemarken om erbij te komen als het land en haar bevolking er klaar voor waren. Na intern overleg besloot de Deense regering om het Verdrag van Maastricht aan *een tweede referendum* te onderwerpen, dit keer wel voorzien van enige (interpretatieve)verklaringen (Cfr. infra) en verduidelijkingen die, zonder het verdrag zelf te wijzigen, een antwoord moesten geven op de nog onbeantwoorde vragen van de bevolking.⁴⁰ Dit tweede referendum leverde uiteindelijk een positief resultaat op.

3.5.2. *Ierland*

Ook in Ierland deed zich een gelijkaardig probleem voor in 2001 met betrekking tot het Verdrag van Nice. Een eerste referendum leverde daar een duidelijke 'nee' op.⁴¹

Als reactie tegen het ontgoochelende negatieve resultaat besloot de regering het Verdrag onmiddellijk aan een tweede referendum te onderwerpen. Ditmaal werd er veel intenser en doelgerichter campagne gevoerd door de politieke autoriteiten, wat resulteerde in een duidelijke 'ja'-stem van 63%.⁴²

³⁹ R.E., BALDWIN, "Trail to failure: History of the Constitutional Treaty's rejection and implications for the future", *Centre for European Policy Studies*, Policy Brief no.104/may 2006, p. 13.

⁴⁰ J.-C., PIRIS, *o.c.*, p. 25.

⁴¹ <http://www.planet.nl/planet/show/id=105005/contentid=559450/sc=acdb2d>

⁴² Idem.

3.5.3. *Vergelijking met de situatie in Frankrijk en Nederland*

Uit analyse van de gegevens en de gehele context kan je besluiten dat de situatie in Denemarken en Ierland *grondig verschilt* van de huidige situatie in Nederland en Frankrijk.

Eerst en vooral gaat het nu om twee van de ‘founding countries’ van de E(E)G die duidelijk hun ‘nee-stem’ laten klinken in het Grondwet-debat... en niet om relatief kleine, ‘niet-centrale’ Unie-staten zoals in 1992 en 2001 het geval was. *Ten tweede* verschilt ook het aantal betrokken ‘nee-stemmers’ duidelijk tegenover de gevallen van Ierland en Denemarken. Bij het eerste referendum in Ierland over het verdrag van Nice stemden minder dan 1 miljoen mensen, waarvan er minder dan 530.000 ‘nee’. In het Frans referendum gingen er 29 miljoen stemmen en zeiden er *15,5 miljoen ‘neen’* tegen de Europese Grondwet. In Nederland stemden er 4,7 miljoen mensen tegen.⁴³ In tegenstelling tot die 530.000 ‘nee-stemmen’ in Ierland kunnen de politieke leiders in de Europese Unie de dag van vandaag de ‘nee-stem’ van ongeveer *20 miljoen* mensen niet zomaar naast zich neerleggen

Ten derde is het ook zo dat in het geval van Denemarken en Ierland, de regeringen van beide landen zich duidelijk konden richten op specifieke knelpunten bij de ‘nee-stemmers’. Op die manier was het gemakkelijker om tot een uitgekiend compromis te komen, en de dwarsliggers te overtuigen om in het tweede referendum een ‘ja-stem’ uit te brengen. Dit is zo goed als onmogelijk in de huidige situatie in Nederland en Frankrijk. In beide lidstaten is het immers veel moeilijker om voldoende specifieke en aanpasbare punten te onderscheiden⁴⁴ en deze te gebruiken om tot een positieve uitslag te komen in een tweede referendum. De diverse oorzaken van de huidige ‘nee-stemmen’ liggen m.a.w. dus veel meer verspreid.

Wat *tenslotte* ook nog een niet te onderschatten probleem vormt in de huidige situatie, is dat daar waar in 1992 en 2001 de andere lidstaten zich geen zorgen maakten over hun eigen ratificatieproces, de situatie in 2005 anders is.⁴⁵ De regeringen van een aantal lidstaten zijn beïnvloed geworden door de negatieve uitslagen van de referenda in de ‘founding countries’ van de Unie. Als reactie op de vrees dat het referendum dat zij voorzien hadden in hun land ook wel eens negatief zou kunnen uitlopen, hebben een aantal landen hun ratificatieproces opgeschort voor onbekende termijn. (Groot-Brittannië, Portugal, Polen, Denemarken,... Zie Bijlage) ‘Wat is immers de zin van het verder zetten van een ratificatieproces van een Verdrag dat misschien zelfs nooit in werking zal treden...?!’ stellen sommige lidstaten zich de vraag.

⁴³ R.E., BALDWIN, *o.c.*, p. 13.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ J.-C., PIRIS, *o.c.*, p. 27-28.

4. VERVOLG VAN HET RATIFICATIEPROCES

4.1. HOE ZIET DE HUIDIGE SITUATIE ERUIT?

4.1.1. Verklaring no^o 30 en de Verklaring over de ratificatie van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

In *Verklaring no.30* die bij de laatste IGC gevoegd was, stond dat wanneer tegen 1 november 2006 slechts vier vijfde van de lidstaten het Verdrag goedgekeurd hebben, en een of meer staten moeilijkheden ondervinden bij de ratificatie ervan, de zaak doorverwezen zou worden naar de Europese Raad. De lidstaten werden op basis van deze Verklaring dus zo goed als verplicht om samen te komen in de Europese Raad en de netelige situatie grondig te onderzoeken.⁴⁶ Op basis van de beginselen van goede trouw en loyaliteit hebben zij immers de verplichting er al het mogelijke aan te doen om tot een gezamenlijke oplossing te komen, telkens wanneer een probleem in verband met de Unie zich voordoet.⁴⁷

Als reactie op de onverwachte, negatieve uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland is de Europese Raad reeds vroeger (dan gepland) samengekomen, namelijk op 15 en 16 juni 2005 te Luxemburg. De samengekomen staatshoofden en regeringsleiders bespraken wat er moest gebeuren met het ratificatieproces van de Grondwet en namen een ‘Verklaring aan over de ratificatie van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa’.

In deze verklaring kwamen ze tot de logische conclusie dat de datum die was vastgesteld voor de oorspronkelijke inwerkingtreding van het Verdrag (1 november 2006) niet langer haalbaar was. Men besloot dan ook een *periode van bezinning* in te lassen, waarin een breed debat gevoerd zou moeten worden in alle lidstaten en waarbij zowel de burgers, de sociale partners, het maatschappelijke middenveld, de nationale parlementen alsook de politieke partijen betrokken zouden worden.⁴⁸ Erg belangrijk is dat de regeringsleiders in de Verklaring opnamen dat ‘*de recente ontwikkelingen* (waarmee ze dus Frankrijk en Nederland bedoelden) *de geldigheid van de voortgang van het ratificatieproces niet in vraag stellen*’. De landen die problemen ondervonden

⁴⁶ In werkelijkheid kan je echter niet zeggen dat deze verklaring een serieus ‘rampenplan’ aanbiedt. Een soort crisisvergadering (want daar komt het eigenlijk op neer) van de Europese Raad kan je immers moeilijk omschrijven als een grondwettelijke oplossing voor het prangende wettelijke (juridische) en politieke probleem waarmee de Unie nu kampt.⁴⁶ Het is zo dat wanneer zelfs vier vijfde van de lidstaten tot ratificatie zou overgaan, dit enkel een symbolische waarde zou hebben en echter geen materieel, concreet verschil zou uitmaken voor de huidige kritieke situatie waarin de Unie zich bevindt. De staatshoofden zouden (en zijn intussen) op deze crisisvergadering nog steeds geconfronteerd met de impasse van artikel 48.

⁴⁷ G., TOSATO, and E., GRECO, *o.c.*, p. 17.

⁴⁸ Zie tekst zelf van de Verklaring van de Europese Raad.

op ratificatiegebied kregen de mogelijkheid om hun tijdschema aan te passen afhankelijk van de omstandigheden in de betrokken lidstaat zelf. De bedoeling was deze landen meer tijd te geven om te debatteren om dan uiteindelijk tot ratificatie van het Verdrag te kunnen overgaan. Die landen die wilden, konden hun ratificatieproces zelfs op 'hold'⁴⁹ zetten, zoals er intussen ook enkele gedaan hebben (Zie bijlage).

Op de Europese top te Luxemburg kwamen de staatshoofden en regeringsleiders de volgende benaderingswijze (regeling) overeen⁵⁰:

'Langs de ene kant zou men zo goed mogelijk gebruik moeten maken van de mogelijkheden die geboden worden door de bestaande Verdragen, om zo concrete en voor de burgers verwachtbare resultaten te bereiken. Langs de andere kant zou het Duitse voorzitterschap tijdens het eerste semester van 2007 een rapport moeten voorleggen aan de Europese Raad, gebaseerd op uitgebreide raadplegingen met de lidstaten. Dit rapport zou een soort van overall assessment moeten bevatten over het debat rond de Grondwet en ook de toekomstige, mogelijke ontwikkelingen aangeven.'

'Het rapport zou vervolgens onderzocht worden door de Europese Raad, waarbij de uitkomst van dit onderzoek als basis zou moeten dienen voor verder debat over hoe voort te gaan met het hervormingsproces. De noodzakelijke stappen in dit kader zouden reeds genomen moeten zijn tijdens het tweede semester van 2008, ten laatste.'

Concreet betekent dit dat het aan het Portugese voorzitterschap is om, in de tweede helft van 2007, verdere beslissingen te nemen over de manier van voortzetting van het hervormingsproces; en dat een jaar later het Franse voorzitterschap verantwoordelijk zal zijn om de zogenaamde '*noodzakelijke stappen*' te nemen. Met deze '*noodzakelijke stappen*' bedoelt men eigenlijk een Intergouvernementele Conferentie met het oog op het wijzigen van ofwel de bestaande verdragen ofwel de Grondwet.⁵¹ Het zal aan Slovenië zijn om de eerste fase van de IGC in 2008 voor te zitten, en daarna de fakkel door te geven aan Frankrijk dat tot een passende oplossing moet zien te komen.

4.1.2. Plan D

Opvallend is ook de belangrijke rol die in de Verklaring aangegeven wordt voor de Europese instellingen...en vooral voor *de Europese Commissie*. Als reactie op deze oproep van staatshoofden en regeringsleiders heeft de Commissie, als grote voorstander van de Europese Grondwet, '*Plan D*' voor Democratie, Dialoog en Debat geïntroduceerd.⁵² Het gaat om een plan dat als een soort katalysator moet dienen voor een breed en levendig debat tussen de

⁴⁹ <http://www.euractiv.com/en/constitution/constitutional-treaty-reflection-period/article-155739>.

⁵⁰ Zie tekst verklaring.

⁵¹ A., DUFF, *o.c.*, p. 14.

⁵² Onder Vice-President Margot Wallström.

Europese instellingen en de burgers⁵³. Het is de bedoeling van de Commissie om op die manier 'een nieuwe consensus over het Europese project tot stand te brengen, een kritische analyse te maken van niet ingeloste verwachtingen, oplossingen aan te geven'⁵⁴ en tenslotte de meerwaarde van de Europese Unie door de burger te doen erkennen.

Vaak geopperde kritiek is dat Plan D weliswaar een verdienstelijke poging van de Commissie betreft, maar dat er intussen reeds meer dan een jaar besteed is aan 'vage reflectie', zonder concrete uitkomst of oplossing voor het 'Grondwet-debat'. Men kan dus stellen dat het gaat om een goed initiatief, maar uiteindelijk mist het een werkelijk doel. De minder geïnteresseerde burger wordt immers aan de vraag overgelaten waar het eigenlijk allemaal om gaat en dreigt te vervallen in een vage dialoog rond het hele 'Grondwet-project'... *tenzij* er een duidelijk en concreet einddoel vooropgesteld wordt, wat nog niet echt gebeurd is totnogtoe.⁵⁵

4.1.3. 'Conferentie van Madrid' en de huidige situatie in de voornaamste drie 'nee-stemmende' lidstaten.

Bijeenkomsten en discussies over mogelijke manieren om de Europese Grondwet te redden, zijn sinds de Verklaring over de ratificatie van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en in het kader van het bovenvernoemde Plan D, erg vaak gehouden.

Zo kwamen recentelijk (op vrijdag 30 maart 2007) ook de zogenaamde 'Vrienden van de Europese Grondwet'⁵⁶ in *Madrid* bijeen. Door deze *conferentie* hebben zij het voor Duitsland (als huidige voorzitter van de Unie) echter niet gemakkelijker gemaakt de anderen over de streep te trekken. In de te *Madrid* aangenomen slotverklaring geven de Vrienden wel toe dat er enkele aanpassingen nodig zullen zijn om de Grondwet voor iedereen aanvaardbaar te maken, maar de vraag welke mogelijke wijzigingen en correcties eventueel kunnen/moeten worden aangebracht, komt niet aan bod.⁵⁷ Het was eerder een soort opkomst van gelijkgezinden die het precies niet echt wilden hebben over de huidige ratificatieproblemen. Hierdoor wordt het voor Duitsland natuurlijk moeilijker om via het 'diplomatieke spel' tot de nodige compromissen te komen met de weerspannige staten.⁵⁸

⁵³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2005/com2005_0494nl01.pdf, p.2.

⁵⁴ *Idem*, p.4.

⁵⁵ A., DUFF, *o.c.*, p. 14.

⁵⁶ Dit zijn de 18 landen die 'ja' gezegd hebben tegen het voorstel voor een Europese Grondwet, aangevuld met Portugal en Ierland.

⁵⁷ <http://www.demorgen.be/dm/nl/nieuws/buitenland/361823>

⁵⁸ <http://weblogs.nrc.nl/weblog/evj/2007/01/29/de-toekomst-van-de-europese-grondwet/> (De toekomst van de Europese Grondwet)

Ten tweede is het ook zo dat er waarschijnlijk pas zaken gedaan kunnen worden met Frankrijk na de Franse verkiezingen van volgend voorjaar. Daarbij hangt het er nogal vanaf wie die verkiezingen gaat winnen. Voor bondskanselier Merkel is de meest gunstige uitkomst dat Nicolas Sarkozy de nieuwe president zou worden. Hij wil immers een 'mini-verdrag' om de toekomst van Europa te regelen (Cfr. Infra). Zo'n miniverdrag zou hij dan waarschijnlijk door het Franse parlement kunnen loodsen, *zonder* een nieuw referendum.

Vervolgens moet ook rekening gehouden worden met Groot-Brittannië. Merkel hoopt dat Gordon Brown, de vermoedelijke opvolger van Blair, bereid zal zijn een voorstel voor een Europese Grondwet door het parlement te laten aannemen, *zonder referendum*.⁵⁹ Een Brits referendum zou immers, omwille van het geringe enthousiasme dat de Britten in het algemeen hebben voor Europa, meer dan waarschijnlijk tot een 'nee' leiden. Om Groot-Brittannië uiteindelijk over de streep te krijgen, zou men echter de EU-begroting moeten herbekijken en het Europese landbouwbeleid ingrijpend moeten hervormen. Hoewel het hier gaat om een belangrijke 'EU-speler', blijft het natuurlijk de vraag of men *in concreto* wel bereid zal zijn om dergelijke verregaande stappen te ondernemen.

Tenslotte is er ook Nederland. Het is zo dat ook de Nederlandse politici er uiteindelijk niet aan ontkomen een antwoord te zullen moeten geven op het duidelijke het signaal van de ratificerende lidstaten. Nederland zal, als een van de 'nee-stemmers', eveneens moeten repliceren op de vraag: en wat nu? De voorzitter van de Europese Commissie, Barroso, voerde onlangs de druk op door te stellen dat de Nederlandse regering haar handtekening reeds onder het Verdrag gezet heeft: 'Dan verwacht je vervolgens dat zo'n afspraak officieel door het parlement wordt bekrachtigd.'⁶⁰ Als reactie hierop deed CDA-fractieleider Balkenende de uitspraak (8 februari 2007) dat Europa geen Grondwet nodig heeft, maar een eenvoudiger, nieuw Grondwettelijk Verdrag dat de bestaande verdragen aanvult. Hiermee neigt hij dus duidelijk meer en meer toe naar de visie van de Franse minister van Binnenlandse Zaken, Sarkozy.⁶¹

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ http://www.elsevier.nl/nieuws/europese_unie/artikel/asp/artnr/138206/index.html

⁶¹ Indien Nederland uiteindelijk de invoering van de Grondwet toch zou *heroverwegen*, dan zal het nieuwe kabinet daar *geen nieuw referendum* over organiseren. Die beslissing zal in dat geval overgelaten worden aan de Raad van State. Na de heisa rond de volksraadpleging is het hierbij goed mogelijk dat de Raad van State besluit de invoering van een Grondwettelijk Verdrag aan de Eerste en tweede kamer over te laten. Die zal dan waarschijnlijk, net als twee jaar geleden, in meerderheid voor stemmen.

4.1.4. Meest recente stap: de 'Verklaring van Berlijn'

Ter ere van de vijftigste verjaardag van de Verdragen van Rome is op zondag 25 maart de zogenaamde 'Verklaring van Berlijn' ondertekend door EU-voorzitter Merkel, voorzitter van de Europese Commissie Barroso en voorzitter Poettering van het Europees Parlement. In haar toespraak voor de (aanwezige) staatshoofden en regeringsleiders waarschuwde *Merkel* voor een "stilstand of achteruitgang" van de Europese constructie, en drong ze er ook op aan samen te werken om zo, tegen de Europese verkiezingen van 2009, een gepaste oplossing te vinden voor de schrijnende crisis waarin de Unie (na de negatieve referenda) beland is.⁶²

Merkels pleidooi omvatte volgens velen veel meer durf en overtuiging dan de Verklaring van Berlijn zelf. In de Verklaring wordt weliswaar benadrukt hoeveel Europa de afgelopen 50 jaar bereikt en verwezenlijkt heeft, maar er wordt met geen woord gerept over cruciale begrippen als 'integratie', 'communautaire besluitvorming' en 'uitbreiding'. Deze Verklaring wordt dan ook, terecht, bekritiseerd als zijnde een vage en risicoloze tekst.⁶³ Merkel moest als Unie-voorzitter wel iets ondernemen in het kader van de huidige erg fragiele ratificatiecrisis, maar de weinig zeggende Verklaring van Berlijn waartoe men uiteindelijk is gekomen, lijkt hiertoe niet de goeie weg te zijn. Ook dit is nog maar eens het bewijs van de weinige durf van en de precaire toestand waarin Europa zich bevindt.

Maar misschien is deze houding ook niet helemaal verwonderlijk. De Europese Grondwet zit de dag van vandaag immers gekneld in een soort van 'grijze zone' waarin ze niet meer een gewoon 'project' is, maar toch ook nog geen positief recht. Een benarde situatie dus.

De enige mogelijkheid om uit deze grijze zone te geraken is ratificatie door *alle* lidstaten van de Unie. Maar precies hier situeert zich het grote probleem. Hoe moet men uit deze impasse proberen geraken?

4.2. MOGELIJKE JURIDISCHE OPLOSSINGEN VOOR DE RATIFICATIECRISIS

4.2.1. Ratificatieproblemen uit het verleden

Vooraleer een licht te werpen op de meest recent aangereikte juridische oplossingen voor het ratificatieprobleem, lijkt het nuttig om eerst een aantal vroeger voorgestelde uitwegen van naderbij te bekijken.

⁶² <http://www.demorgen.be/dm/nl/nieuws/buitenland/415254>. (EU-leiders ondertekenen Verklaring van Berlijn)

⁶³ Idem.

De idee om Europa te organiseren op basis van een grondwet is echter niet nieuw. In het verleden zijn er reeds verschillende voorstellen en ontwerpen van Europese constituties terug te vinden.⁶⁴ Zo is er het ontwerp van François Menthon (1948) voor een federale grondwet van de Verenigde Staten van Europa en het ontwerp van Verdrag tot oprichting van de Europese Politiek Gemeenschap van 1953. Doch, het eerste echte voorbeeld van een ratificatiecrisis (in constitutionele context) voortvloeiend uit 'niet-goedkeuring', was de kwestie rond de Europese Defensiegemeenschap in 1954. Hierbij weigerde het Franse Parlement het verdrag voor een dergelijke Gemeenschap goed te keuren. Hoewel Frankrijk zich als enige verzette tegen het gedane voorstel, werd het initiatief toch verlaten en ging men zich toespitsen op andere vragen en aspecten van het beginnende Europese integratieproces.⁶⁵ Een werkelijke oplossing om het Franse 'veto' - al dan niet op juridische manier - te omzeilen werd hierbij niet naar voor geschoven.

In het ontwerp van Verdrag tot oprichting van de Europese Unie van het Europees Parlement (het zogenaamde "*Spinelli*"-ontwerp⁶⁶, vernoemd naar zijn rapporteur), werd voor het eerst een mogelijke juridische uitweg aangeboden om de toenmalige (verdrags)herzieningsprocedure uit het EEG-Verdrag te omzeilen. In artikel 82 van het Ontwerpverdrag werd voorgesteld om het Europese Unie -Verdrag in werking te laten treden na ratificatie door een meerderheid van lidstaten die samen 2/3^{de} van de totale bevolking vertegenwoordigden. Het valt op dat deze bepaling echter stilzweeg over wat er zou gebeuren indien de niet-ratificerende lidstaten niet verder wilden gaan met een Europese Unie en dus gewoon bij de bestaande situatie (en het kader van de Europese Gemeenschappen) wilden blijven. Toch is dit begrijpelijk, aangezien deze vraag zich in die tijd nog niet concreet stelde. De regeringen van de lidstaten schoven het voorstel van het Europees Parlement immers gewoon opzij en kwamen overeen de bestaande verdragen te herzien volgens het traditionele systeem van een IGC, dat ratificatie van het herzieningsverdrag vereiste door *alle* lidstaten.⁶⁷

Deze 'IGC- methode' is in het verleden niet alleen succesvol gebleken bij de aanneming van de Europese Akte in 1986, maar eveneens bij latere aangelegenheden zoals het Verdrag van Maastricht, Amsterdam en Nice. In elk van deze situaties heeft men een rechtstreekse confrontatie met het 'niet-ratificatieprobleem' (zoals het ons nu voorligt) kunnen vermijden, omdat men er uiteindelijk telkens in sloeg alle lidstaten aan boord te houden.

Uit deze gevallen kan men dan ook geen echte concrete oplossing destilleren om uit de huidige ratificatie-impasse te geraken, maar we kunnen er wel uit

⁶⁴ R. BARENTS, *o.c.*, p. 27.

⁶⁵ J., SHAW, "The Constitutional Treaty and the question of ratification: Unscrambling the consequences and identifying the paradoxes", *European Policy Brief*, april 2005, p. 5.

⁶⁶ Aangenomen op 14 februari 1984.

⁶⁷ B., de Witte, *o.c.*, p. 2.

leren hoe we het in de toekomst beter kunnen aanpakken om een dergelijke hachelijke situatie te vermijden.

In artikel 47 van het ontwerp van grondwet van de Europese Unie (10 februari 1994), vervolgens, aangenomen door de commissie institutionele zaken van het Europees Parlement (het zogenaamde '*Herman-rapport*'⁶⁸), werd als uitweg uit de ratificatie-impasse een andere oplossing aangereikt.

Het betrokken artikel stelde dat die staten die er niet in slaagden de Grondwet te ratificeren gedwongen zouden worden om ofwel de Unie te verlaten, ofwel in de Unie te blijven maar op de nieuwe basis. Als een van deze staten zelf zou beslissen om uit de Unie te stappen, dan zouden er specifieke afspraken gemaakt moeten worden die erop gericht zouden zijn een voorkeursrelatie toe te staan aan die ene staat ten opzichte van de Unie.⁶⁹

Een dergelijke visie kwam opnieuw naar boven in de loop van de Europese Conventie van 2002-2003. Tijdens deze Conventie ontwikkelde zich bij verschillende lidstaten de idee om de strikte wijzigingsregel van artikel 48 EU-Verdrag te proberen omzeilen. Wat de algemene reden hiervoor was, is onduidelijk. Sommigen wijten dit aan de toename van het aantal potentiële vetostemmen na de toenmalige laatste uitbreiding van de Unie. Anderen stellen dat sommige lidstaten schrik gekregen zouden hebben dat het vernieuwende en ambitieuze karakter van het werk van de Conventie zou leiden tot parlementaire of publieke weerstand in een of enkele lidstaten.⁷⁰ Het is niet verwonderlijk dat verschillende lidstaten zich zorgen maakten over het feit dat de toekomst van de Unie en verdere Europese integratie plots een halt toegeroepen zou kunnen worden doordat het parlement van een of andere (kleine) lidstaat op het laatste moment dwars zou gaan liggen en zou weigeren te ratificeren, waardoor dus uiteindelijk niet aan de unanimiteitsvereiste van artikel 48 EU-Verdrag voldaan zou zijn.

Tijdens de Conventie werden er tegen deze achtergrond dan ook verscheidene 'ontwerpen van grondwet' voorgesteld, die allen ongeveer ditzelfde doel (het omzeilen van de herzieningsprocedure van artikel 48) voor ogen hadden. Zo stelde het 'European Policy Centre' een ontwerpgrondwet voor waarvan artikel 77 stelde dat de grondwet reeds van kracht zou worden als ze ondersteund werd door 3/4^{de} van de lidstaten die 75% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen, volgens hun eigen grondwettelijke vereisten.

Een van de belangrijke actoren van het Europese constitutionele debat, Giscard d'Estaing, sloot zich openlijk aan bij deze visie. In 2002 deed hij hieromtrent een opmerkelijke uitspraak in de krant de *Financial Times*.⁷¹ Hij zei dat we de bestaande verdragen moesten intrekken en dat wanneer een staat het nieuwe

⁶⁸ PE 203.601/def.

⁶⁹ OJ 1994, C 61, p. 155.

⁷⁰ B., de Witte, *o.c.*, p. 3.

⁷¹ *Financial Times*, 11 november 2002.

verdrag niet zou willen, er voor hem geen bestaande structuur voor handen was om zich aan vast te houden... en dat dit land geen toevlucht zou kunnen zoeken in een reeds bestaande overeenkomst. In 2004⁷² bevestigde hij deze zienswijze en voegde eraan toe dat wanneer de meerderheid van de lidstaten de Grondwet zou goedkeuren, er enkel problemen zouden rijzen voor de staten die dit niet gedaan hebben, en niet voor de Grondwet zelf. (Over de al dan niet juridische correctheid van deze uitspraak, zie titel 4.3.2, punt 1, b.)

De Europese Commissie, van haar kant, stelde tijdens de Conventie dat de inwerkingtreding van de Grondwet een materie betrof die 'dieper bestudeerd' diende te worden. Naast deze erg vage uitspraak werd er op hetzelfde moment door de Commissie in haar zagezegde niet-officiële hoedanigheid (op vraag van de toenmalige voorzitter Romano Prodi) een ontwerpgrondwet voorgesteld onder de naam 'Penelope'⁷³.

Het 'Penelope-plan' stelde *in concreto* voor om de aanneming van het Grondwettelijk Verdrag gepaard te laten gaan met de gelijktijdige aanneming van een apart, kort ander verdrag (het zogenaamde 'Agreement on the Entry into Force of the treaty on the Constitution of the European Union') dat een specifieke regeling inhield om de unanimiteitsvereiste van de herzieningsprocedure van artikel 48 te omzeilen en zo met een meerderheid van staten verder te kunnen gaan met de Grondwet, ondanks het verzet van een aantal andere lidstaten.

Dit aanvullend klein verdrag zou wel eerst geratificeerd moeten worden door *alle* lidstaten vooraleer het in werking zou kunnen treden en het dus ook effectief de huidige herzieningsprocedure van artikel 48 EU-verdrag zou kunnen vervangen.⁷⁴ Bovendien zou het Grondwettelijk Verdrag slechts in werking treden één jaar na de aanneming van het voorafgaandelijk verdrag. De bedoeling van deze tussenperiode was elke individuele staat toe te laten om, op het moment dat ze het voorafgaandelijk verdrag ratificeert, haar keuze te uiten tussen ofwel het aannemen van de inhoud van het Grondwettelijk verdrag, of (als ze dit niet doet) het verlaten van de Europese Unie indien het Verdrag goedgekeurd wordt door 3/4^{de} van de lidstaten.⁷⁵ Wanneer vervolgens op het einde van deze overgangsperiode van één jaar blijkt dat ten minste 3/4^{de} van de lidstaten de inhoud van het Verdrag aanvaardt, zal het Grondwettelijk Verdrag *tussen hen* in werking treden. De *andere (weerspannige) lidstaten*, van hun kant, houden zich aan hun eerder aangegane verbintenis om de Unie te verlaten en beginnen tegelijkertijd onderhandelingen met de Unie met het oog op hun verdere verhouding met haar.

Het 'zwakke punt' aan deze ingewikkelde regeling was natuurlijk het risico dat bestond dat een lidstaat die zich zou verzetten tegen de inhoud van het

⁷² V. Giscard d'Estaing, 'Vite, la Constitution de l'Europe!', *Le Monde*, 10 juli 2004.

⁷³ http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf, p. 11-12.

⁷⁴ B., de Witte, *o.c.*, p. 5.

⁷⁵ http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf, p. 12.

Grondwettelijk Verdrag, meer dan waarschijnlijk ook zou weigeren om het voorafgaandelijk verdrag - dat precies ontworpen was om de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag te vergemakkelijken - te ratificeren.

Om dit probleem op te vangen, werd er in het Penelope-plan een zogenaamde 'last-resort clause' ingebouwd. Deze bepaling stelde dat wanneer op een bepaalde datum het voorafgaandelijk verdrag geratificeerd is door ten minste 5/6^{de} van de lidstaten, het in werking zou treden voor alle lidstaten, en de vereiste van unanieme ratificatie dus opzij geschoven zou worden.⁷⁶ (Over de al dan niet juridische correctheid en wettelijke rechtmatigheid van deze oplossing, zie titel 4.3.2, punt 2, d.)

Het Penelope-mechanisme werd uiteindelijk (waarschijnlijk omwille van haar grote complexiteit) niet opgenomen in het 'ontwerp van grondwet' zoals voorgesteld door de Conventie in juli 2003.

4.2.2. De huidige aangereikte oplossingen

4.2.2.1. Enkele wettelijke onbeschikbare oplossingen

a. Coëxistentie tussen de bestaande verdragen en het nieuwe verdrag (de Grondwet)

Eerst en vooral moet men zich de vraag stellen of het, vanuit internationaal-rechtelijk oogpunt, mogelijk is dat het nieuwe verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa enkel in werking zou treden tussen bepaalde lidstaten onderling, en dat tussen deze laatsten en de lidstaten die niet (willen) ratificeren de bestaande verdragen van kracht zouden blijven.

Bij het oplossen van deze vraag dient men een *onderscheid te maken tussen wat doenbaar is in theorie en wat concreet mogelijk is in de praktijk*.⁷⁷

Op basis van het internationale recht, en meer specifiek artikel 30, lid 4 WVV, zou een dergelijke coëxistentie *in theorie* mogelijk zijn: de staten die lid worden van het nieuwe verdrag zijn onderling verbonden door dit verdrag, maar tegelijkertijd blijven ze verbonden door de bestaande verdragen ten opzichte van de andere staten die partij zijn bij die bestaande verdragen maar niet bij het nieuwe verdrag.

In de praktijk daarentegen, lijkt een dergelijke oplossing echter niet te kunnen werken in de relatie tussen de Grondwet en het huidige bestaande systeem. Het probleem situeert zich hierbij vooral op *institutioneel gebied*.⁷⁸ Het van kracht worden van de Grondwet zou immers niet alleen een complete

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ L.S., ROSSI, "En cas de non-ratification...Le destin périlleux du "Traité-Constitution"", *RTD eur.* 40(4), oct.-déc. 2004, p. 627.

transformatie van de bestaande verdragen met zich brengen, maar ook een radicale wijziging van het huidige institutionele kader.⁷⁹ Wanneer men de (institutionele) regels uit de bestaande verdragen zou laten coëxisteren met die van het nieuwe verdrag (Grondwet), zouden er twee erg verschillende en moeilijk op elkaar af te stemmen systemen moeten samengaan.

Enkele voorbeelden kunnen de praktische onmogelijkheid van een dergelijke coëxistentie illustreren. Vooreerst zou de Europese Commissie op een verschillende manier samengesteld zijn onder de twee systemen; in het ene systeem (Grondwet) zouden er nieuwe ‘instellingen’ gecreëerd worden (zoals bijvoorbeeld een Minister van Buitenlandse Zaken) die niet zouden bestaan in het andere systeem; In het ene kader zou de Raad (samengesteld uit alle lidstaten), alleen of samen met het Europees parlement, richtlijnen uitvaardigen...terwijl in het andere systeem de Raad (slechts samengesteld uit bepaalde lidstaten) en het Parlement zogenaamde ‘kaderwetten’ zouden uitvaardigen, volgens de gewone wetgevingsprocedure (co-decisie) en volgens een anders berekende gekwalificeerde meerderheid,...

Al bij al is het duidelijk dat de Europese instellingen *niet* tegelijkertijd zouden kunnen functioneren onder de oude *en* onder de nieuwe regels. De onmogelijkheid van een dergelijk samengaan komt echter niet voort uit het internationale recht zelf, maar het gaat hier eerder om een ‘wezenlijke onmogelijkheid’⁸⁰ van coëxistentie.

Kiezen voor een systeem van coëxistentie als oplossing voor het ratificatieprobleem, biedt dus geen uitweg.

b. Heroprichting

Nu coëxistentie tussen de bestaande verdragen en het nieuwe verdrag (Grondwet) praktisch gezien niet mogelijk blijkt te zijn, kan men zich de vraag stellen of de ondertekening van de Grondwet niet leidt tot de afschaffing van de bestaande Europese Unie, en of de ondertekening geen *heroprichting* van de Unie met zich brengt op een volledig nieuwe grondslag?⁸¹

Deze ‘heroprichtingsgedachte’ sluit aan bij de hiervoor vermelde zienswijze van G. d’Estaing. (Zie p. 17) Zijn redenering dat ingeval van niet-ratificatie door enkele lidstaten, enkel deze dwarsliggende staten problemen zouden ondervinden terwijl de anderen onderling zouden kunnen verdergaan met de Grondwet, gaat echter lijnrecht in tegen de wettelijke realiteit. De lidstaten die

⁷⁸ J., SHAW, *o.c.*, p. 9.; A., DUFF, *o.c.*, p. 6-7 en B., de WITTE, *o.c.*, p. 8.

⁷⁹ L.S., ROSSI, “What if the Constitutional Treaty is not ratified?”, *EPC Commentary*, 30 June 2004, p. 2. (www.theepc.net)

⁸⁰ L.S., ROSSI, “En cas de non-ratification...Le destin périlleux du ‘Traité-Constitution’”, *RTD eur.* 40(4), oct.-déc. 2004, p. 628.

⁸¹ B., de WITTE, *o.c.*, p. 9.

beslissen om verder te gaan met de Grondwet hebben niets om zich aan vast te houden zolang het nieuwe verdrag (Grondwet) niet in werking is getreden, in overeenstemming met artikel 48 EU-Verdrag. Anders geformuleerd is het zo dat van zodra een lidstaat 'nee' zegt tegen de Grondwet, de bestaande verdragen van kracht blijven en er (tot nu toe) nog geen concrete wettelijke uitweg is voor de 'ja-stemmers'.

Het is wel zo dat artikel 41 van het Weens Verdragenverdrag aan sommige verdragspartijen bij een multilateraal verdrag toelaat om een overeenkomst (verdrag) tot wijziging van dat eerste verdrag te sluiten, *tussen hen onderling*. Dit dus zonder tussenkomst of deelname van de andere oorspronkelijke verdragspartijen. De Witte noemt dit een zogenaamde '*inter se* modification'⁸². Het is hierbij wel belangrijk punt b) van artikel 41 in het oog te houden dat stelt dat een dergelijke overeenkomst slechts mogelijk is indien:

"...de wijziging in kwestie niet verboden is door het verdrag zelf, en zij:

- i) *noch het genot der aan de partijen op grond van het verdrag toekomende rechten, noch het nakomen van hun verplichtingen aantast*; en
- ii) en zich niet uitstrekt tot een bepaling, waarvan niet mag worden afgeweken als dit onverenigbaar is met de doeltreffende verwezenlijking van voorwerp en doel van het verdrag in zijn geheel."

Dit betekent concreet dat zo'n (overeenkomst) wijziging slechts mogelijk is op voorwaarde dat ze de rechten die de niet-deelnemende staten aan het oorspronkelijke verdrag ontleen, niet aantast. Het is precies hier dat het probleem zich situeert. De bekrachtiging van een Grondwettelijk Verdrag zal immers onvermijdelijk de bestaande rechten van *alle* lidstaten raken en wijzigen.⁸³ Het is net daarom dat volgens de huidige bepaling van artikel 48 EU-Verdrag *alle* lidstaten hun instemming moeten geven aan de beoogde veranderingen.

Tot slot moet men concluderen dat het heroprichtingsscenario, althans in de vorm en volgens de wijze van redeneren zoals verkondigd door Giscard d'Estaing (en het Penelope-plan: 'last-resort-clausule'), eveneens problematisch blijkt te zijn en evenmin een mogelijke uitweg lijkt te bieden voor de ratificatiecrisis.

c. De hypothese van een 'versterkte Unie'

Een derde (onbeschikbare) oplossing, die in het verlengde zou kunnen liggen van de eerste, behelst de hypothese van een zogenaamde 'versterkte Unie' (enhanced Union, Union renforcée). Dit idee werd reeds in het verleden naar voren geschoven door onder andere Jacques Delors. Het houdt in dat *de*

⁸² B., de WITTE, "Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe, Entry into Force and Revision", Florence, European University Institute, 2003, p. 212.

⁸³ Idem.

lidstaten die de Grondwet reeds geratificeerd hebben, onderling verder zouden kunnen gaan. Zo zouden ze onder elkaar een of meer nieuwe en meer geïntegreerde structuren (zelfs voorzien van nieuwe instellingen), een soort sectoriele verdragen, kunnen oprichten (bijvoorbeeld op gebied van defensie, veiligheid, economische ontwikkeling,...) die bovenop de bestaande verdragen geplaatst worden.⁸⁴ Deze ‘versterkte Unie’ zou dan enkel in hun onderlinge relatie van toepassing zijn, terwijl de bestaande verdragen van kracht zouden blijven in hun verhouding tot de andere lidstaten. De bedoelde structu(u)r(en) zou(de)n wel buiten de Unie staan, maar toch in staat zijn om samen te leven met het systeem van de Unie.⁸⁵

Met zulke structuren of overeenkomsten die multilaterale verdragen kunnen wijzigen ten voordele van slechts enkele partijen, heeft men reeds in het verleden te maken gehad en zij zijn dan ook niet onbekend in het Europese integratieproces (Cfr.de Schengen-akkoorden). Dergelijke overeenkomsten zijn eveneens slechts geldig voorzover, *op internationaal-rechtelijk gebied*, aan de voorwaarden van artikel 41 WVV voldaan is. Zo mogen deze wijzigingen het bereiken van het beoogde doel van het oorspronkelijke verdrag niet in het gedrang brengen, noch de rechten van de andere verdragspartijen aantasten. En in overeenstemming met *het Unierecht* kunnen zulke initiatieven enkel ondernomen worden nadat pogingen tot ‘doorgedreven samenwerking’ in de Unie mislukt zijn.⁸⁶ Er zijn dus heel wat voorwaarden die vervuld moeten worden vooraleer men tot de oprichting van zulke geïntegreerde structuren kan overgaan.

Het nadeel aan deze voorgestelde uitweg is dat de ingewikkelde situatie die ontstaat door het creëren van extra instellingen en de vraag naar de verhouding tussen de Europese Unie en zo’n ‘versterkte Unie’, onvermijdelijk tot een onoverzichtelijk en onontwarbaar geheel zou leiden.⁸⁷ Dit is een situatie die zoveel mogelijk vermeden dient te worden. Het zou bovendien erg moeilijk zijn om een dergelijke ‘superstructuur’, alsook de ratio van twee groepen van instellingen, aan de burger uitgelegd te krijgen. Daarom kan men deze oplossing, globaal gezien, niet beschouwen als een valabel alternatief om uit de huidige impasse te geraken.

d. Voorlopige toepassing

⁸⁴ E., PHILLIPART, “Preparing for constitutional crisis – classical options, ‘enhanced Union’ or ‘Union refundée’”, EPC Commentary (www.theepc.net), p. 2.

(<http://www.euractiv.com/en/constitution/preparing-constitutional-crisis/article-117029>).

⁸⁵ G., TOSATO and E., GRECO, *o.c.*, p. 22.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ L.S., ROSSI, *o.c.*, p. 628.

Een vierde oplossing wordt aangeboden door het internationale recht, meer bepaald artikel 25 van het WVV. Volgens dit artikel is het voor iedere verdragstaat mogelijk een verdrag of een deel van een verdrag *voorlopig* toe te passen, in afwachting van zijn inwerkingtreding, *indien het verdrag zelf zulks bepaalt* (wat niet het geval is in de Grondwet) *of indien de staten die hebben deelgenomen aan de onderhandelingen op een of andere wijze zo zijn overeengekomen*.

Een dergelijke proefperiode die ontstaat door de voorlopige toepassing zou ongetwijfeld nuttig zijn om de Europese burger en de publieke opinie al wat vertrouwd te maken met de (uit)werking van een aantal Grondwettelijke vernieuwingen en zou hen op die manier ook meer gerust kunnen stellen over de impact van een latere inwerkingtreding van de Grondwet.⁸⁸ Maar dan is de vraag natuurlijk welke bepalingen van de Grondwet een lidstaat best uitkiest om voorlopig toe te passen, zonder hierbij problemen te ondervinden. Het is immers zo dat het grootste gedeelte van de bepalingen uit de Grondwet -vooral die over de instellingen en de fundamentele rechten – slechts werkelijk effect kunnen sorteren bij hun inwerkingstelling door *alle* lidstaten. Het zal dus al bij al best zijn om enkel die bepalingen uit de Grondwet te pikken (voor voorlopige toepassing) waarover algemene politiek eensgezindheid bestaat en die niet de ‘nee’ veroorzaakt hebben bij de kiezers in de landen met ratificatieproblemen.

Verder kan men uit het tweede lid van artikel 25 afleiden dat wanneer het voor een verdragpartij volledig en definitief onmogelijk is (geworden) om het verdrag te ratificeren, het voor deze partij ook niet meer mogelijk is om in te stemmen met de voorlopige toepassing ervan. Om de kern en de essentie van de Grondwet te redden, is het dan ook zo dat een voorlopige toepassing best gepaard gaat met aanhoudende onderhandelingen,⁸⁹ hetgeen vaak een erg moeilijke en subtiele opdracht blijkt te zijn.

Ook bij deze vierde hypothese komen we noodgedwongen tot de conclusie dat de hier voorgestelde oplossing nauwelijks of toch moeilijk uitvoerbaar is in de praktijk.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ B., de WITTE, “The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective” in *The EU Constitution: The best way forward?* Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13-16 October 2004, p. 15.

4.2.2.2. Andere mogelijke scenario's

a. *GW laten vallen*

In theorie is het zo dat wanneer één of meerdere lidstaten er uiteindelijk niet toe zouden komen de Grondwet te ratificeren, de tekst niet kan worden aangenomen (dit volgt immers uit Artikel IV-447 van de Grondwet, dat artikel 48 EU-Verdrag herneemt).

Dit zou een zeer radicale en ontzuenderende uitkomst zijn, zeker na de lange en vele onderhandelingen en debatten die gehouden werden, en de tijd en energie die de Europese leiders en instellingen eraan gependend hebben. Ook de burgers uit de meeste lidstaten verwachten intussen een Grondwet. Het uiteindelijk (moeten) verlaten van het 'Grondwet-project', zou hoe dan ook nefast zijn voor de geloofwaardigheid van het hele Europese project.

Wanneer deze situatie zich toch zou voordoen, bestaat *de beste oplossing* erin dat de Europese Raad erkent dat het Grondwettelijk Verdrag niet in werking zal treden en dat de verhoudingen tussen de lidstaten (en dus ook de wettelijke positie van de instellingen en de burgers) geregeld zullen blijven door de bestaande verdragen, zijnde het EG-Verdrag en het EU-Verdrag zoals laatst gewijzigd door het Verdrag van Nice en de toetredingsverdragen.⁹⁰

Wanneer slechts één of twee staten er niet in zouden slagen de Grondwet te ratificeren, is het *vanuit politiek oogpunt* echter onwaarschijnlijk dat de anderen het 'Grondwet-project' zomaar zouden opgeven. Het hangt er hierbij immers ook vanaf welke lidstaten 'nee' zeggen. Er is natuurlijk een verschil tussen Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk die een 'nee-stem' uitbrengen en het geval waarin een kleine lidstaat dit doet.

Het valt echter te hopen dat het uiteindelijk nooit zo ver zal komen dat we ertoe verplicht worden een uitweg te zoeken in een dergelijk dramatische scenario.

b. *Het 'Nice Plus' scenario*

Indien het scenario uit het vorige punt zich toch zou voordoen en de Grondwet dus door één of meerdere lidstaten verworpen zou worden, moet de Unie (zoals gezegd) in beginsel verder werken op basis van de regels van het verdrag van Nice en de toetredingsverdragen. De Europese Raad zou in dat geval vrij kunnen beslissen om een nieuw verdragswijzigings-proces op te starten, geregeld door artikel 48 EU-Verdrag. Intussen zou er ook voldoende tijd en ruimte zijn om te werken aan het huidige 'post-Nice' verdragsregime,

⁹⁰ B., de WITTE, *o.c.*, p. 9.

op een manier waardoor de inhoud van de Grondwet niet volledig overboord gegoooid zou moeten worden.⁹¹

Hierbij zou men op twee manieren te werk kunnen gaan, die beiden realiseerbaar zijn *zonder wijziging of herziening van de huidige verdragen*: ofwel door te kiezen voor de weg van de ‘*informele toepassing*’, ofwel door een beroep te doen op vormen van ‘*nauwere samenwerking*’.

i) Informele toepassing

Wanneer men kiest voor deze weg, zouden sommige bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag (hoewel nog niet geratificeerd door alle lidstaten) *reeds op informele wijze toegepast kunnen worden*, zoals men nu reeds enige tijd doet met het Handvest van de Grondrechten. Dit deel van de Grondwet (deel II) wordt immers reeds toegepast door de politieke instellingen van de Unie (die zich daartoe plechtig verbonden hebben bij de afkondiging ervan in december 2000) en de inhoud ervan wordt reeds getoetst door de Europese hoven en rechtbanken.⁹² In 2004 zijn de lidstaten ook al stappen beginnen ondernemen om een andere vernieuwing van de Grondwet in werking te stellen, meer bepaald door de beslissing om een Europees Defensieagentschap op te richten.⁹³ Een dergelijke manier van handelen is mogelijk omdat niet alles wat in de Grondwet staat een verdragswijziging nodig heeft om in werking te treden.

Ook zouden sommige nieuwigheden die het Grondwettelijk Verdrag met zich brengt ingevoerd kunnen worden *door een combinatie van nationale regelgeving en interinstitutionele overeenkomsten*, op voorwaarde dat zulke innovaties natuurlijk niet onverenigbaar zijn met de bestaande verdragen.⁹⁴ Zo zou bijvoorbeeld de rol van de nationale parlementen versterkt kunnen worden door middel van een combinatie van hervormingen in de nationale wetgeving, enerzijds, en interinstitutionele overeenkomsten tussen de instellingen van de Unie, anderzijds.

Zo’n interinstitutionele overeenkomst is een juridisch instrument waar reeds verscheidene malen in het verleden beroep op gedaan is bij wijze van anticipatie op eventuele toekomstige verdragshervormingen.⁹⁵ Ook op heden zou men dit instrument kunnen aanwenden om zonder verdragswijziging uit de ratificatie-impasse te proberen geraken.

⁹¹ B., de WITTE, *o.c.*, p. 9-10.

⁹² Hoewel de hoven en rechtbanken de (grond)rechten uit het Handvest nog steeds formeel gebruiken als ‘algemene beginselen van Gemeenschapsrecht’.

⁹³ J., SHAW, “The Constitutional Treaty and the question of ratification: Unscrambling the consequences and identifying the paradoxes”, *European Policy Brief*, april 2005, p. 8..

⁹⁴ F., INGELAERE, *o.c.*, p. 11.

⁹⁵ B., de WITTE, *o.c.*, p. 10.

Ook zouden de mogelijkheden die geboden worden door *artikel 308 van het EG-Verdrag*, de zogenaamde ‘flexibiliteitsclausule’ onderzocht kunnen worden als eventuele wettelijke basis voor bepaalde institutionele- en/of beleidswijzigingen.⁹⁶ Zo zou dit artikel bijvoorbeeld ingeroepen kunnen worden in kader van het ‘energiebeleid’.⁹⁷

Een belangrijke en strenge voorwaarde voor de informele toepassing van bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag is verder dat een dergelijke informele toepassing *de instemming van alle lidstaten vereist*. Naar analogie van wat we ervaren met de huidige ratificatieproblemen, zal het waarschijnlijk niet eenvoudig zijn om een dergelijke unanieme instemming te bereiken. Bovendien is het ook zo dat de informele toepassing van bepalingen van een nog niet-geratificeerd Grondwettelijk Verdrag tot problemen kan leiden, in die zin dat dit de complexiteit en de vaagheid van het huidige EU-systeem nog zou versterken en daardoor ook in strijd zou zijn met een van de belangrijkste objectieven die de Grondwet voor ogen had, namelijk het bevorderen van eenvoud en transparantie. Er zit echter ook een politiek risico verbonden aan deze manier (informele toepassing) van werken. Het is namelijk zo dat wanneer bepaalde lidstaten erin slagen de selectieve toepassing te bekomen van sommige bepalingen, ze eventueel niet meer geïnteresseerd zullen zijn om de Grondwet nog te ratificeren.⁹⁸

Dit systeem lijkt dus ook geen valabele uitweg te kunnen bieden voor de ratificatiecrisis.

ii) Nauwere samenwerking

Naar aanleiding van de moeilijkheden die we nu (vandaag de dag) ondervinden bij het ratificatieproces, zou een mogelijke oplossing er in bestaan vaker beroep te (gaan) doen op het mechanisme van *nauwere samenwerking*, zowel binnen als buiten het Uniesysteem.

Dit mechanisme bestaat reeds sinds het Verdrag van Amsterdam, maar is tot op heden nog nooit gebruikt. Het zou aangewend kunnen worden om die lidstaten die willen en kunnen, toe te laten verdere integratie na te streven en bepaalde vernieuwingen te realiseren (binnen het Uniesysteem), zonder een IGC te moeten doorstaan.⁹⁹ De toepassing van zo’n mechanisme brengt echter wel heel wat na te leven procedurele en inhoudelijke vereisten en regels met zich mee¹⁰⁰, ingesteld door het Verdrag van Nice.

⁹⁶ G., TOSATO and E., GRECO, *o.c.*, p. 12.

⁹⁷ J., SHAW, *o.c.*, p. 8.

⁹⁸ L.S., ROSSI, *o.c.*, p. 626.

⁹⁹ B., de WITTE, *o.c.*, p. 11.

¹⁰⁰ J., SHAW, “Enhancing Cooperation after Nice: will the Treaty do the trick?” in M. Andenas en J. Usher (eds.), *The Treaty of Nice and beyond: enlargement and constitutional reform*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

Vooreerst zou dit Verdrag niet toestaan aan de kopgroep van lidstaten (die gebruik maken van het betrokken mechanisme) om zelf de leden te kiezen die ze in haar groep wil, omdat een regime van nauwere samenwerking toegankelijk moet blijven voor alle staten die willen deelnemen.

Ten tweede stellen de regels van het Verdrag van Nice dat initiatieven voor nauwere samenwerking enkel genomen mogen worden door ten minste 8 landen. Dit betekent dat het voorstel van de huidige Franse minister van binnenlandse zaken, Nicolas Sarkozy, *in concreto* niet realiseerbaar is. Hij stelde vorig jaar voor om verder te gaan met een soort kopgroep van ‘de 6 grootste Unie-landen’ die samen de leidinggevende functie op zich zouden nemen om de Unie voort te stuwen in het Europese integratieproces.¹⁰¹

Ten derde laat het Verdrag van Nice nauwere samenwerking niet toe in domeinen die buiten de Uniebevoegdheden liggen zoals bepaald in het Verdrag zelf. Het verbiedt verder ook uitdrukkelijk nauwere samenwerking met gevolgen op militair - of defensiegebied.¹⁰² Er zit ook een niet te verwaarlozen risico aan dit mechanisme van nauwere samenwerking gekoppeld. Het is namelijk zo dat wanneer het vaak gebruikt zou worden, het de mogelijkheid zou creëren van een soort ‘à la carte integratie’¹⁰³ en van het ontstaan van verschillende gefragmenteerde groepen, zonder dat er een sterk en coherent geheel voorhanden is. Dit zou Europa en een verdere Europese integratie zeker niet ten goede komen.

Lidstaten die in overeenstemming met de inhoud van de Grondwet verder wensen te gaan en nauwer willen gaan samenwerken, zonder echter beperkt te worden door de strenge regels en voorwaarden van Nice, kunnen ook vormen van samenwerking aangaan in kleiner onderling verband, en buiten het institutioneel kader van de Unie.¹⁰⁴ Het gaat hier om zogenaamde ‘*inter se* internationale akkoorden’¹⁰⁵ tussen twee of meer lidstaten. Zulke akkoorden zijn toegelaten, maar enkel binnen de grenzen die vooropgesteld worden door de verplichtingen van het Unierecht. Het komt er op neer dat zulke akkoorden niet gesloten mogen worden in domeinen waar exclusieve EU-bevoegdheden gelden, dat zij de normale werking van de institutionele mechanismen van de Unie niet mogen aantasten, en ten derde, dat zij geen bepalingen mogen bevatten die onverenigbaar zijn met het EU-recht.¹⁰⁶

Op basis van het voorgaande kan men tenslotte tot de conclusie komen dat het mechanisme van nauwere samenwerking tussen een bepaald aantal lidstaten

¹⁰¹ A., DUFF, *o.c.*, p. 6.

¹⁰² Op basis hiervan zal het mechanisme van nauwere samenwerking dus niet aangewend kunnen worden in het kader van het nieuwe defensiebeleid zoals opgenomen in de Grondwet.

¹⁰³ L.S., ROSSI, *o.c.*, p. 625.

¹⁰⁴ B., de WITTE, *o.c.*, p. 12.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ G. DE VRIES, “Een Europese kopgroep?”, *Internationale Spectator*, 2004, p. 117-118.

perfect mogelijk is op zich, maar dat er wel strikte wettelijke regels en voorwaarden gelden die nageleefd moeten worden en die beperkingen stellen aan de grenzen en de inhoud van dergelijke samenwerking.

Het feit dat er een of meer kopgroepen gecreëerd zouden worden die bindende bepalingen zouden aannemen en toepassen, ook op het gebied van belangrijke EU-beleidsdomeinen, kunnen we echter moeilijk als een goeie uitweg voor het ratificatieprobleem aanvaarden. Zulke kopgroepen zouden daarbij immers onvermijdelijk de rechten aantasten die de andere lidstaten en hun burgers genieten onder het huidige Unierecht.¹⁰⁷

Ook het *Europees Parlement* verwerpt de idee van de oprichting van zulke kopgroepen, gecreëerd louter op basis van grootte, welvaart of eigenbelang.¹⁰⁸ Het verzet zich in de huidige situatie eveneens tegen de mogelijkheid om coalities op te richten van een beperkt aantal staten, buiten het Uniesysteem, als een manier om de Grondwet en de ratificatieproblematiek te omzeilen.

Het voortgaan met onderscheiden groepen van een beperkt aantal lidstaten zou meer dan waarschijnlijk tot resultaat hebben dat er (politieke) verdeeldheid zou ontstaan, dat het institutionele evenwicht ondermijnd zou worden en dat de complexiteit van het hele systeem nog vergroot zou worden, zodat de kans om het fragiele ‘Grondwet-project’ te redden zo goed als nihil zou worden.

iii) Lijst van artikelen die zonder verdragswijziging uitgevoerd kunnen worden

Een derde weg die bewandeld zou kunnen worden zonder enige verdragswijziging te moeten doorvoeren, werd voorgesteld in een antwoordbrief (2 november 2005) van de Nederlandse Minister van buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris voor Europese Zaken gericht tot de Voorzitter van de Nederlandse Tweede Kamer.¹⁰⁹ In deze brief boden ze een lijst van artikelen uit het Grondwettelijk Verdrag aan die, volgens hen, tot de verbetering van het functioneren van de Unie zou kunnen leiden en die, strikt juridisch gezien, uitgevoerd zou kunnen worden *zonder enige verdragswijziging*. Deze aangeboden lijst, die zich voornamelijk beperkte tot bepalingen uit deel I van het Grondwettelijk Verdrag, was de volgende:

Democratisch functioneren

Art. I-10(2) Petitierecht burger verzoeken tot instellingen EU te richten. In minder dwingende termen al vastgelegd in Art. 21, 194, 195 EGV.

¹⁰⁷ B., de WITTE, *o.c.*, p. 12.

¹⁰⁸ A., DUFF, *o.c.*, p. 6.

¹⁰⁹

http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2005/11/kamerbrief_inzake_verzoek_05_eu_b_033.html

Art. I-42(2) Rol nationale parlementen bij evaluatie RVVR en toezicht Europol / Eurojust. Raad kan via Art. 208 EGV *juncto* Art. 41 VEU een studie verzoeken. Commissie kan middels zelfbinding nationale parlementen hierbij betrekken.

Art. I-47(1/2), I-48, I-52(3) Dialoog met maatschappelijk middenveld. Middels zelfbinding van de instellingen of een interinstitutioneel akkoord.

Art. I-47(4) Burgerinitiatief jegens Commissie door één miljoen burgers. Middels zelfbinding Commissie (eventueel in Reglement van Orde). Alsdan niet juridisch verbindend.

Art. I-11(3) *juncto* Subsidiariteitsprotocol Rol nationale parlementen bij subsidiariteitstoets. Middels zelfbinding Commissie en afspraken met de parlementen in COSAC.

Transparantie

Art. I-24(6) Openbaarheid vergaderingen Raad v.w.b. wetgeving. Middels wijziging Reglement van Orde van de Raad.

Art. I-50 Toegang burger tot documenten. Betreft een aanscherping van Art. 207 EGV (of wijziging RvO).

Protocol 1 Informatieplicht Commissie jegens nationale parlementen. Middels zelfbinding Commissie en een nadere afspraak in COSAC.

Slagvaardigheid

Art. I-28 Vaste voorzitter Raad van Buitenlandse Zaken. Twijfelachtig zonder verdragwijziging. Nieuwe figuur. Strookt niet met Art. 203 EGV (roulatie voorzitterschap).

Art. I-24(7) Teamvoorzitterschap voor de overige raadsformaties. Raad kan zelfstandig clusters van drie landen 18 maanden instellen. Dat is niet in strijd met Art. 203 EGV.

c. Het heronderhandelingsscenario

In plaats van te blijven mokken over de zogezegde ‘nederlaag’ die Europa geleden heeft door het - al dan niet voorlopig - moeten stopzetten van het ‘Grondwet-project’, zou men (de Europese Raad) misschien beter de twijfel en het wantrouwen die ontstaan zijn in de ‘nee-stemmende’ landen onder ogen zien en alles in het werk stellen om de Grondwet in leven te houden.

Op deze manier zou men de weg van het zogenaamde ‘inspraak-scenario’¹¹⁰ inslaan, waarbij de afwijkende meningen van de lidstaten die ‘nee’ gezegd hebben tegen de Grondwet, in acht worden genomen door de andere lidstaten die de Grondwet ondersteunen. Dit alles met het oog op het bereiken van een wederzijds aanvaardbaar compromis.

i) ‘Opt-out’ bepalingen

Een eerste mogelijke oplossing bestaat erin een nieuw verdrag op te stellen, dat het huidige Grondwettelijke Verdrag zou vervangen, met daaraan gekoppelde ‘opt-out’ clausules (in de vorm van Protocollen) ten behoeve van de weerspannige lidstaten.

Zulke Protocollen zouden aan de betrokken sta(a)t(en) een specifieke positie toekennen, die hen (haar) zou(den) vrijstellen van bepaalde verplichtingen opgenomen in de Grondwet, terwijl de inhoud voor de andere lidstaten ongewijzigd blijft.¹¹¹ Het nieuwe verdrag zou ook ‘opt-outs’ kunnen bevatten met gewijzigde bepalingen die gelden voor alle lidstaten.¹¹²

Een dergelijke oplossing is reeds vroeger aangewend geworden in het kader van de Verdragen van Maastricht en Amsterdam. Maar het is vooral het Schengen-acquis, zoals het geïntegreerd geworden is in de tekst van het Verdrag van Amsterdam, dat in dit kader heeft geleid tot een zeer grote variëteit van (weliswaar zeer ingewikkelde) oplossingen. In het kader van deze Akkoorden zijn er namelijk verschillende ‘opt-in’ en ‘opt-out’ bepalingen opgenomen ten voordele van Ierland en het Verenigd Koninkrijk, enerzijds, en Denemarken, anderzijds.¹¹³

Deze bepalingen hebben voor Ierland en het V.K. tot gevolg dat ze zelf mogen beslissen, afhankelijk van het concrete geval waarin ze zich bevinden, of ze willen deelnemen aan het protocol of niet¹¹⁴. Denemarken, langs de andere kant, kan binnen het kader van de EU kiezen of het de maatregelen gegrond op titel IV van het EG-Verdrag al dan niet wil overnemen, zelfs wanneer zo’n maatregel een uitbreiding van het Schengen-acquis inhoudt. Verder mag Denemarken het hele Protocol slechts weigeren na het doorlopen van een zware interne grondwettelijke procedure.¹¹⁵

¹¹⁰ B., de WITTE, *o.c.*, p. 13 en J., SHAW, *o.c.*, p. 9.

¹¹¹ L.S., ROSSI, “What if the Constitutional Treaty is not ratified?”, *EPC Commentary*, 30 June 2004, p. 2.

¹¹² F., INGELAERE, *o.c.*, p. 12.

¹¹³ R.E., BALDWIN, *o.c.*, p. 13.

¹¹⁴ Hiervoor is in de Raad wel eenparigheid van stemmen vereist van de 13 staten die de akkoorden ondertekend hebben en de stem van de vertegenwoordiger van de regering van de betrokken staat. (<http://europa.eu/scadplus/printversion/nl/lvb/133020.htm>)

¹¹⁵ L.S., ROSSI, “En cas de non-ratification...Le destin périlleux du ‘Traité-Constitution’”, *RTD eur.* 40(4), oct.-déc. 2004, p. 629.

Sommige auteurs¹¹⁶ zijn van mening dat in de context van de huidige ratificatiecrisis, het aanwenden van dergelijke ‘opt-in’ en ‘opt-out’ clausules misschien wel de minst schadelijke weg is om uit de impasse te geraken.

Het is inderdaad misschien een te overwegen optie, maar toch mag men de risico’s en nadelen die aan zo’n methode verbonden zijn niet uit het oog verliezen.

Het is immers zo dat zulke toegevoegde Protocollen bindend zouden zijn voor alle lidstaten en ook ratificatie zouden vereisen door *elk* van hen.¹¹⁷ Dus ook door diegenen die de oorspronkelijke tekst reeds geratificeerd hebben. Het voordeel is dat wanneer ook deze reeds ‘ratificerende staten’ zich zouden ‘neerleggen’ bij zulke Protocollen, elke lidstaat weliswaar een nieuwe ratificatiewet zou moeten indienen, maar niet noodzakelijk het hele nationale ratificatieproces (dat aan deze wet voorafgaat) zou moeten overdoen.¹¹⁸

Toch houdt dit ook onvermijdelijk het risico in van gemor en terughoudendheid vanwege ‘die reeds ratificerende lidstaten’ om mee te helpen aan de creatie van een uitweg waarvoor ze bepaalde inspanningen moeten leveren, maar waar ze uiteindelijk zelf niets of weinig (onrechtstreeks eventueel)¹¹⁹ uit halen.

Bovendien is het ook zo dat als men enkele van de belangrijkste doelstellingen van de Grondwet wil eerbiedigen, namelijk het creëren van transparantie en het tegengaan van fragmentatie, dan zou zo’n Protocol geen betrekking mogen hebben op institutionele aspecten van het Grondwettelijk Verdrag, noch op het Handvest van de Grondrechten (deel II). Het is immers moeilijk denkbaar dat de Europese instellingen dergelijke rechten slechts zouden respecteren in hun relatie met bepaalde lidstaten, maar niet in hun verhouding met anderen.¹²⁰

Tenslotte verbiedt het internationale recht ook het toevoegen van of de aanvulling met Protocollen die te sterk afwijkend zijn van de oorspronkelijke tekst van het verdrag. Een dergelijk verbod vloeit impliciet voort uit het *beginsel van goede trouw*, neergelegd in artikel 18 WVV. Dit artikel laat geen twijfel bestaan over het feit dat iedere lidstaat, vanaf de ondertekening van een nieuw verdrag, het betrokken beginsel dient te respecteren en zich moet onthouden van elke handeling en gedraging die het doel en de inhoud van het (Grondwettelijk) verdrag in gevaar zou kunnen brengen, zowel in de loop als in afwachting van ratificatie.

¹¹⁶ Zoals L.S. Rossi bijvoorbeeld.

¹¹⁷ A., DUFF, *o.c.*, p. 5 en L.S., ROSSI, “What if the Constitutional Treaty is not ratified?”, *EPC Commentary*, 30 June 2004, p. 3.

¹¹⁸ B., de WITTE, *o.c.*, p. 14.

¹¹⁹ Door het feit dat men op die manier eventueel uit de ratificatie-impasse zou kunnen geraken.

¹²⁰ L.S., ROSSI, “En cas de non-ratification...Le destin périlleux du ‘Traité-Constitution’”, *RTD eur.* 40(4), oct.-déc. 2004, p. 629.

Dit zijn toch een aantal hindernissen of ‘strikte voorwaarden’ die in acht genomen moeten worden bij de evaluatie van de hier voorgestelde oplossing.

ii) (Interpretatieve) Verklaringen

Een ander, minder zwaarwichtig instrument dat ook een minder beperkend en definitief karakter heeft, zijn de zogenaamde (*interpretatieve*) *verklaringen*. Deze verklaringen kunnen aan het Grondwettelijk Verdrag toegevoegd worden zowel op het ogenblik van de ondertekening van het Verdrag, als op het moment van ratificatie ervan.¹²¹

Hoewel het internationaal recht zulke verklaringen doorgaans beschouwd als eenvoudige, secundaire interpretatiemiddelen met betrekking tot verdragen, hebben deze verklaringen in het verleden in de EG een niet te onderschatten rol gespeeld. Zij zijn vooral een handig instrument gebleken in de situatie waarin Denemarken en Ierland zich bevonden toen beide landen er niet in slaagden respectievelijk het Verdrag van Maastricht en dat van Nice te ratificeren. Nadat de in beide landen gehouden referenda een negatieve uitkomst hadden opgeleverd, is men er een soort van *diplomatieke dialoog*¹²² aangegaan. Deze was echter niet gericht op het wijzigen van de voorliggende verdragen, maar eerder op het sluiten van een afzonderlijke overeenkomst die de weg kon vrijmaken voor een tweede referendum over hetzelfde verdrag.

Wat Denemarken betreft, werd een dergelijke verklaring (overeenkomst) aangenomen tijdens de vergadering van de Europese Raad in december 1992¹²³, te Edinburgh. Zoals reeds vermeld was het niet de bedoeling van deze verklaring om het Verdrag van Maastricht te wijzigen, maar enkel om er een *specifieke interpretatie* aan te geven ten behoeve van Denemarken, die het land in staat zou stellen een tweede referendum te houden over de ratificatie van het Verdrag. Dit tweede referendum is er dan ook gekomen en heeft een positief resultaat opgeleverd.

Uiteindelijk heeft dit alles geleid tot de creatie van een zeer ingewikkeld en moeilijk uitvoerbaar Protocol ten behoeve van Denemarken.¹²⁴ Ook in het huidige (nog niet geratificeerde) Grondwettelijk Verdrag zijn nog steeds de gevolgen zichtbaar van de moeilijke situatie van toen. De Grondwet bevat namelijk ook nu een speciaal Protocol met betrekking tot Denemarken, alsook een verklaring bij dat Protocol.

¹²¹ L.S., ROSSI, *o.c.*, p. 630.

¹²² B., de WITTE, *o.c.*, p. 13.

¹²³ <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh83ulv6p2zd?tab=2&ctx=vh7dourda4zo&n=17> (Europese Raad in Edinburgh: toestemming voor 2e referendum Denemarken)

¹²⁴ B., de WITTE, *o.c.*, p. 13.

Men kan concluderen dat Denemarken de Europese Unie hierdoor complexer gemaakt heeft dan ze eigenlijk geweest zou zijn.

Wat Ierland betreft, daarentegen, zijn de gevolgen van de initiële weigering van het land om het Verdrag van Nice te ratificeren veel minder voelbaar in de EU.

Ook hier is het zo dat er na het mislukte eerste referendum (twee) verklaringen zijn aangenomen tijdens de vergadering van de Europese Raad in Sevilla, in 2002.

Beide verklaringen stelden dat het Verdrag van Nice er niet toe zou leiden dat Ierland niet meer in staat zou zijn haar neutraliteit te bewaren, ondanks de ontwikkeling van een gemeenschappelijk veiligheids en defensiebeleid.¹²⁵ Achteraf gezien is de neutraliteitskwestie echter niet de belangrijkste zorg van de ‘nee-stemmers’ gebleken, maar was het vooral de oprichting van een Iers nationaal forum over Europa en de versterking van de nationale parlementaire controlemechanismen in verband met de Ierse EU-beleidsvorming¹²⁶, die de oorspronkelijke ‘nee-stemmers’ naar het ‘ja-blok’ hebben doen overlopen.

Wanneer de omstandigheden op heden gelijkaardig zouden zijn aan die van toen in Denemarken en Ierland, zou het *in theorie* mogelijk zijn om de Deense en Ierse ervaring te herhalen in Frankrijk, Nederland en het verenigd Koninkrijk. Maar *in de praktijk* is dit zo goed als onmogelijk. Niet alleen omdat we ditmaal geconfronteerd worden met een veel groter blok van ‘nee-stemmen’, dat zich nu ook situeert in 3 van de 5 ‘founding states’ van de Europese Gemeenschap, maar ook omdat de redenen voor de verwerping van de Grondwet veel uitgebreider en gevarieerder zijn dan toen.¹²⁷ De vraag rijst dan ook of het enkel aanwenden van verklaringen, op zichzelf wel voldoende (zwaarwichtig) zou zijn om de vijandelijke blik van een groot aantal Europese burgers af te wenden en het voorliggende Grondwetprobleem op te lossen.

In de huidige omstandigheden lijkt dit omwille van de voormelde redenen zo goed als onmogelijk.

Vandaag de dag worden interpretatieve verklaringen al wel aangewend om andere, minder zwaarwegende aspecten erdoor te krijgen.

¹²⁵ R.E., BALDWIN, *o.c.*, p. 13.

¹²⁶ B., de WITTE, *o.c.*, p. 14.

¹²⁷ A. DUFF, *o.c.*, p. 5.

d. Een specifieke inwerkingtredingsclausule

Zoals reeds eerder vermeld (zie uiteenzetting onder titel 4.3.1) stelde het ‘Penelope-plan’ van de Europese Commissie voor om de aannahme van het Grondwettelijk Verdrag gepaard te laten gaan met de gelijktijdige aannahme van een apart, voorafgaand verdrag dat een specifieke regeling inhield om de unanimitetsvereiste van de herzieningsprocedure van artikel 48 te kunnen omzeilen. Er werd ook een ‘last-resort clause’ in opgenomen die stelde dat wanneer op een bepaalde datum het voorafgaandelijk verdrag geratificeerd is door ten minste vijf/zesde van de lidstaten, het in werking zou treden voor alle lidstaten en de vereiste van unanieme ratificatie opzij geschoven zou worden.

Het betreft hier ongetwijfeld een verdienstelijke poging van de Commissie om een uitweg aan te bieden voor het ratificatieprobleem. Toch verliest ze hierbij de wettelijke realiteit uit het oog. De ingewikkelde Penelope-constructie zal immers enkel kunnen werken wanneer *alle* lidstaten bereid zijn het spel mee te spelen. Wanneer een of enkele van hen dit niet willen en ervoor kiezen om te blijven bij de bestaande verdragen, hebben zij wettelijk gezien het recht om bij deze visie te blijven en de andere staten te verhinderen verder te gaan met de Grondwet.¹²⁸

Het is precies vanuit deze redenering dat de ‘last-resort clause’ uit het Penelope-plan als onwettelijk beschouwd dient te worden wegens strijdigheid met artikel 48 van het huidig geldende EU-Verdrag. Volgens deze bepaling moeten immers *alle* lidstaten hun instemming geven voor veranderingen.

Om dit probleem te verhelpen, de tekst van artikel 48 EU-Verdrag toch te respecteren en de inhoud van het Penelope-plan niet volledig opzij te moeten zetten, zou het wenselijk kunnen zijn een *specifieke inwerkingtredingsclausule* op te nemen in de Grondwet, waarvan de eerste zin zou kunnen luiden:

*dit verdrag zal in werking treden nadat het is geratificeerd door **alle** lidstaten, volgens hun specifieke wettelijke procedures,*

gevolgd door een tweede zin die precies de inwerkingtreding zelf zou pogen te vergemakkelijken door te stellen dat:

van zodra vijf/zesde van de lidstaten dit verdrag hebben geratificeerd, ze zelf mogen beslissen in onderling overleg, om onderhandelingen te starten met de overige (weerspannige) staten, om op die manier een overeenkomst te proberen bereiken over om het even welke andere voorwaarden die vervuld zouden moeten worden om het verdrag in werking te laten treden. En dat men

¹²⁸ B., de WITTE, “Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe, Entry into Force and Revision”, Florence, European University Institute, 2003, p. 212.

*zich hierbij ertoe verbindt om door onderlinge samenwerking een wederzijds aanvaardbaar compromis te proberen bereiken.*¹²⁹

Door een dergelijke clause in te lassen in de Grondwet zou men hetzelfde resultaat als het Penelope- voorstel kunnen bereiken, *maar op een rechtmatige (wettelijke) manier.*

De enige prangende vraag die zich hierbij stelt, is of het wel toegelaten is om alternatieve of bijkomende vereisten te stellen voor de inwerkingtreding van de Grondwet, naast wat nu gesteld wordt in de laatste zin van artikel 48 EU-Verdrag.

Hieromtrent bestaat discussie in de rechtsleer, maar het meest correcte antwoord op deze vraag wordt volgens mij aangereikt via de redenering die *B. de Witte* maakt. Hij argumenteert dat net zoals dit artikel niet uitsluit dat er toevlucht genomen wordt naar het voorafgaandelijke mechanisme van de Conventie, artikel 48 ook de instelling van bijkomende regels voor de inwerkingtreding niet verbiedt, *op voorwaarde dat* een lidstaat *niet* gedwongen wordt om in te stemmen met de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag *buiten* de normale grondwettelijke regels die gelden voor ratificatie in dat land.¹³⁰

Het inlassen van zo'n specifieke 'inwerkingtredingsclausule' is, naar mijn oordeel, een van de meest geschikte en interessantste oplossingen om aan het ratificatieprobleem te verhelpen.

e. Herziening van het grondwettelijk Verdrag

Indien een aantal landen er niet in zouden slagen de Grondwet te ratificeren en de referendumresultaten sterke oppositie zouden vertonen tegen sommige vernieuwingen uit de Grondwet, zou men als oplossing kunnen beslissen om tot *herziening van de Grondwet* over te gaan.¹³¹

Het is hierbij natuurlijk zo dat het Grondwettelijk Verdrag de spelregels niet kan veranderen voor zover het gaat om haar eigen inwerkingtreding.¹³² Het kan enkel de regels wijzigen voor *toekomstige* herzieningen van de Grondwet, door de huidige herzieningsclausule van artikel 48 EU-Verdrag te vervangen.

Het is natuurlijk de vraag of een wijziging of herziening van artikel 48 wel een wenselijke evolutie zou zijn?

Diegenen die deze vraag *bevestigend* beantwoorden, hebben gelijk in die zin dat een dergelijke herziening wel eens noodzakelijk zou kunnen worden in de

¹²⁹ B., de WITTE, *o.c.*, p. 212.

¹³⁰ Idem, p. 213.

¹³¹ G., TOSATO and E., GRECO, "The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck", *The International Spectator*, 4/2004, p. 19.

¹³² Idem.

toekomst, in het kader van een steeds groter wordende Unie waarin het steeds moeilijker zal worden om aan de unanimitateitsvereiste van artikel 48 te voldoen. Maar ook de anderen, die de voorliggende vraag *ontkennend* beantwoorden, kan men niet helemaal ongelijk geven. Een gewone verdragswijziging via artikel 48 is deze keer misschien niet wenselijk aangezien we precies nu te maken hebben met een essentieel project voor Europa en haar verdere ontwikkeling, zodat de deelname en de overeenstemming van precies *alle* lidstaten noodzakelijk lijkt te zijn.

De kritiek die reeds in het verleden (Cfr. Herman-rapport en Penelope-plan)geleverd werd op de strenge herzieningsregels van artikel 48, vinden we dan ook vandaag nog steeds (deels) terug in de huidige geleverde kritieken. Eerst en vooral bekritiseert men geregeld het feit dat de herziening volgens artikel 48 toevertrouwd wordt aan een IGC die werkt en haar besprekingen houdt achter quasi-gesloten deuren, met weinig mogelijkheid voor publiek debat. De kritiek luidt dat er hier dus sprake is van een ‘democratisch deficit’.¹³³

Ten tweede wordt er ook erg vaak kritiek geleverd op het feit dat verdragsherzieningen een algemene consensus vereisen van *alle* lidstaten, gevolgd door individuele ratificatie door *elk* van hen.¹³⁴ Dit vinden velen een te strenge en strikte regeling. Het bereiken van een dergelijke consensus (vereist door artikel 48) is inderdaad een allesbehalve eenvoudig te realiseren doel. Zeker niet wanneer de voorliggende problemen of te behandelen zaken raken aan de soevereiniteit van de lidstaten.¹³⁵

Op deze twee vaak geuite kritieken hebben zich in de loop van de tijd ook twee antwoorden ontwikkeld.

Op de eerste kritiek die zegt dat het herzieningsproces te ‘gesloten’ is, zien sommigen een oplossing in het toepassen van de Conventiemethode.

Als oplossing voor de tweede kritiek, die stelt dat de huidige herzieningsprocedure te streng en te onsoepel is, zien sommigen een uitweg in het toepassen van een strenge procedure voor de basisbepalingen van de Grondwet, enerzijds, en meer flexibele bepalingen voor de rest, anderzijds.

¹³³ A., MARTINS, “Amendment of the Constitution, procedural and political questions”, in *The Treaty on a Constitution for Europe: Perspectives after the IGC, Symposium of the European Constitutional Law Network*, Charles University, Prague, 23-24 September 2004, p. 3. (http://www.ecln.net/elements/conferences/book_prag/MartinsFinal.pdf)

¹³⁴ B., de WITTE, *o.c.*, p. 214.

¹³⁵ P., VAN NUFFEL, “Le Traité de Nice- un commentaire”, *Revue de Droit de l’Union Européenne (RDUE)*, 2001, p. 332 ev.

i) De Conventiemethode

Het voordeel van het aanwenden van de Conventiemethode is dat hierbij de grondwettelijk dialoog wordt opengetrokken en dat er meer ruimte komt voor publiek debat. De Europese bevolking zou meer verantwoordelijkheid gegeven moeten worden inzake de beslissing over het lange termijn grondwettelijk karakter van de Unie.¹³⁶ Bovendien zou het ook wenselijk zijn dat hierbij de mogelijkheid gecreëerd wordt voor het Europees Parlement en de nationale parlementen om, in tegenstelling tot de eerder passieve rol die ze spelen in het IGC-kader, rechtstreeks de opmaak van zo'n constitutionele tekst te beïnvloeden. Zo zou ook al meer tegemoet gekomen worden aan de vooropgestelde vereisten van democratie en transparantie.¹³⁷

Concreet gezien zou men bijvoorbeeld beroep kunnen doen op de procedure die beschreven wordt in de herzieningsclausule van het Penelope-plan (artikel 101)¹³⁸. Deze bepaling is onderverdeeld in drie opeenvolgende stappen¹³⁹.

De eerste stap zou dan zijn dat de Europese Raad, bij gewone meerderheid van zijn leden en op initiatief van de regering van een lidstaat, van het Europees Parlement of van de Commissie, verklaart dat een of meerdere bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag herziening vereisen. *Als tweede stap* zou er vervolgens een Conventie samengeroepen worden die een zogenaamde 'aanbeveling voor herziening' zou kunnen aannemen bij 3/4^{de} meerderheid. *En de derde stap*, tenslotte, is dan de goedkeuring van deze aanbeveling door de Europese Raad.

Op deze manier wordt er een evenwichtig systeem gecreëerd waarbij de Conventie de inhoud van de wijzigingen kan bepalen, terwijl de uiteindelijk beslissing of men al dan niet verder zou gaan met die wijzigingen toekomt aan de regeringen van de lidstaten.¹⁴⁰

ii) Het toepassen van twee verschillende herzieningsprocedures

Zoals gezegd (supra) zien sommigen, als antwoord op de tweede kritiek, een uitweg in het toepassen van een strenge procedure voor de basisbepalingen van de Grondwet, enerzijds, en meer flexibele bepalingen voor de rest, anderzijds.

¹³⁶ European Policy Centre, "After the French and Dutch Referenda: What prospects for the Treaty?", *EPC Policy Dialogue*, Event report, 04.06.2005, p. 2.

¹³⁷ G., TOSATO en E., GRECO, *o.c.*, p. 19.

¹³⁸ B., de WITTE, *o.c.*, p. 215.

¹³⁹ Zie tekst zelf van het Penelope-document:

http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf, p. 29-30.

¹⁴⁰ De Witte maakt hierbij nog de *terechte* opmerking dat het misschien beter zou zij dat de uiteindelijke herziening goedgekeurd wordt, niet in de Europese Raad zelf, maar in (door) een vergadering van vertegenwoordigers van de regeringen, om op die manier het 'verdragkarakter' van het Grondwettelijk Verdrag te bewaren.

Zo zou men bijvoorbeeld een strenge wijzigingsprocedure kunnen toepassen voor het deel uit de Grondwet dat gaat over de institutionele structuur en de fundamentele waarden, terwijl men een minder strenge procedure zou kunnen hanteren voor het gedeelte dat de verschillende beleidsdomeinen en de werking ervan aanbelangt.¹⁴¹

De evolutie naar zo'n systeem van *twee snelheden*, voor wat betreft Europese Grondwetswijzigingen, zou op zich niet noodzakelijk inhouden dat het deel over de institutionele structuur en de fundamentele waarden in de toekomst ook onderworpen zou moeten blijven aan de strenge herzieningsregeling van artikel 48. Zoals daarnet aangegeven, zal het blijven hanteren van deze strikte herzieningsprocedure waarschijnlijk zelfs onhoudbaar worden in de toekomstige, verder uitbreidende Unie.

Daarom is het misschien nuttig om ook hier, opnieuw, beroep te doen op de Penelope-regeling.¹⁴² Zo zou men ervoor kunnen kiezen om de wijzigingen van het deel over de institutionele structuur en de fundamentele waarden goed te laten keuren door een 5/6^{de} meerderheid van lidstaten (in plaats van door hen allemaal) gevolgd door ratificatie van 5/6^{de} van de lidstaten (in plaats van hen allemaal). Op die manier zou er nog steeds een zware meerderheid vereist zijn, maar toch *niet meer* telkens de instemming van *elke* individuele lidstaat.

Als antwoord op de vraag hoe de wijzigingsprocedure voor de verschillende beleidsdomeinen en de werking ervan nu *in concreto* meer flexibel gemaakt zou kunnen worden dan de huidige procedure van artikel 48, kunnen er volgens *de Witte*¹⁴³ twee mogelijke oplossingen aangereikt worden.

1) Men zou vooreerst kunnen kiezen voor een model van 'zelfstandige herziening'. Dit is een herziening waarover beslist wordt door de instellingen van de Unie zelf, zonder dat de wijzigingen geratificeerd zouden moeten worden door de individuele nationale parlementen. (Zo'n regeling van vereenvoudigde wijziging bestaat reeds in sommige gevallen in het EG-Verdrag).

Er zijn echter *twee problemen* inherent aan dit model.

Eerst en vooral is het zo dat wanneer men erin voorziet dat de wijziging van een verdragsregel doorgevoerd kan worden via een wet van een EU-instelling, de vraag zich stelt wat de wettelijke status dan is van die nieuwe gewijzigde regel. Is er dan sprake van primair verdragsrecht of gaat het eerder om secundair verdragsrecht? Dit is inderdaad een complexe zaak. Om dit probleem op te lossen zou de wijziging best doorgevoerd worden via een

¹⁴¹ B., de WITTE, *o.c.*, p. 216.

¹⁴² B., de WITTE, *o.c.*, p. 218.

¹⁴³ B., de WITTE, *o.c.*, p. 217.

beslissing van de vertegenwoordigers van de lidstaten. Hiermee worden die mensen bedoeld die in de Raad zitten, maar die nu in een andere hoedanigheid zouden handelen waarbij ze vanuit het internationaal recht optreden met het oog op het sluiten van een internationaal verdrag in vereenvoudigde vorm.

Een tweede knelpunt aan het reeds huidig bestaand systeem van zelfstandige herziening is dat het Europees Parlement en de nationale parlementen nergens rechtstreeks betrokken worden. Voor een toekomstige vereenvoudigde herzieningsprocedure zou deze lacune waarschijnlijk best opgevuld worden door te vereisen dat de beslissing van de vertegenwoordigers van de lidstaten ofwel de instemming van het Europees Parlement nodig heeft, ofwel dat die beslissing voorziet in de voorafgaandelijke raadpleging van de nationale parlementen.

2) Ten tweede zou men de vereiste kunnen afschaffen dat *alle* staten de wijzigingen moeten goedkeuren, en deze regel vervangen door een soort van ‘supergekwalficeerde meerderheid’ om zo tot een soepeler herzieningssysteem te komen voor het deel over de beleidsdomeinen en hun werking.

Zo’n supergekwalficeerde meerderheid zou dan bijvoorbeeld kunnen bestaan uit $3/4^{\text{de}}$ van de lidstaten die ten minste $3/4^{\text{de}}$ van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen.

Natuurlijk zou deze oplossing ook gecombineerd kunnen worden met het zelfstandige herzieningsmodel van punt 1).

g. Het terugtrekkingsscenario

Wanneer de lidstaten die de GW geratificeerd hebben niet zouden willen luisteren naar de argumenten van de weerspannige lidstaten, zou zich een situatie tegengesteld aan het heronderhandelingsscenario (supra) kunnen voordoen.¹⁴⁴ Men spreekt hier van het zogenaamde ‘terugtrekkingsscenario’ als mogelijke uitweg voor de huidige ratificatieproblemen. Daarbij dienen er drie gevallen onderscheiden te worden, zijnde de individuele terugtrekking, de gedwongen terugtrekking en de collectieve terugtrekking.

i) Individuele terugtrekking

Men is er in 2004 voor het eerst¹⁴⁵ toe gekomen om *expliciet* een zogenaamde ‘vrijwillige terugtrekkingsbepaling’ op te nemen in een verdrag; meer bepaald in *artikel I-60 van het Grondwettelijk Verdrag*. Deze bepaling laat iedere lidstaat toe om zich - onder bepaalde voorwaarden - terug te trekken uit de

¹⁴⁴ F., INGELAERE, *o.c.*, p. 12.

¹⁴⁵ L.S., ROSSI, *o.c.*, p. 632.

Unie. Natuurlijk is het wel zo dat men zich niet op deze bepaling kan beroepen, zolang de Grondwet zelf niet in werking is getreden. Het betrokken artikel biedt dus geen uitweg voor het bestaande ratificatieprobleem.

Aangezien de bestaande Europese verdragen de terugtrekking uit de Unie door een niet-ratificerende lidstaat niet uitdrukkelijk toestaan, dient men noodgedwongen terug te vallen op het internationale recht. Het zijn in dit geval de *artikelen 56 en 54 WVV* waar men een beroep op kan doen.

Artikel 56 WVV (unilaterale terugtrekking) stelt dat bij een verdrag dat niet voorziet in opzegging of terugtrekking, dergelijke opzegging of terugtrekking niet mogelijk is, tenzij:

ofwel vaststaat dat de partijen de bedoeling hadden de mogelijkheid van opzegging of terugtrekking toe te laten, of het recht op opzegging of terugtrekking uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid. Een of meerdere lidstaten zouden zich, via dit artikel, dus kunnen terugtrekken van de huidige geldende communautaire verdragen. Als bijkomende grondslag zouden ze ook de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof kunnen invoeren. In haar advies van 20 december 1980¹⁴⁶ over de interpretatie van de overeenkomst tussen de WHO en Egypte, stelde het Hof immers dat de mogelijkheid van opzegging *impliciet* aanwezig was (en vergezeld werd door de verplichting tot raadpleging en onderhandeling).

In de context van het Grondwettelijk Verdrag is het echter meer waarschijnlijk dat de situatie van *artikel 54 WVV* zich uiteindelijk zou kunnen voordoen. Dit artikel laat een verdragspartij toe een verdrag te beëindigen op voorwaarde dat alle andere partijen daarmee instemmen. Als verdragspartij A, bijvoorbeeld, om de een of andere reden het Grondwettelijk Verdrag niet wil of niet kan ratificeren en kenbaar maakt dat ze uit de Europese Unie wil stappen, zouden de andere partijen daar eventueel akkoord mee kunnen gaan.¹⁴⁷ Hierbij dient wel opgemerkt dat de terugtrekking van partij A nog *niet automatisch* de deur zou openen voor de inwerkingtreding van de Grondwet. Artikel IV-8 van de Grondwet maakt de inwerkingtreding immers afhankelijk van de ratificatie door alle 'ondertekenende staten', dus inclusief land A.

Het individueel terugtrekkingsscenario lijkt op het eerste zicht dus niet voldoende om 'het ratificatiepad te effenen'.

Toch bestaat er een manier waarop dit scenario wel nuttig gebruikt zou kunnen worden. Hiervoor zou dan een combinatie van twee wettelijke teksten vereist zijn, die beiden goedgekeurd zouden moeten worden door de nationale

¹⁴⁶ <http://www.icj-cij.org/>

¹⁴⁷ B., de WITTE, "The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective" in *The EU Constitution: The best way forward?* Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13-16 October 2004, p. 17.

parlementen van de lidstaten.¹⁴⁸ Ten eerste een overeenkomst waarin alle lidstaten de individuele terugtrekking aanvaarden van partij A en de toekomstige relaties regelen tussen deze partij en de overige lidstaten. Ten tweede zou er een verdrag gesloten moeten worden tussen de overblijvende staten waarin ze een ‘nieuw’ Grondwettelijk Verdrag (GW-‘bis’) aannemen¹⁴⁹, dat eigenlijk identiek is aan het oorspronkelijke Grondwettelijke Verdrag, met uitzondering van alle artikelen die rechtstreeks of onrechtstreeks naar de terugtrekkende staten verwijzen.

ii) Gedwongen terugtrekking

Het is echter nog meer waarschijnlijk dat de situatie zich voordoet waarin een niet-ratificerende staat niet bereid is om uit de Unie te stappen, maar liever zou voortgaan met de bestaande Europese verdragen. In dat geval stelt zich de vraag of staten wettelijk verplicht of gedwongen kunnen worden om zich terug te trekken uit de Unie in geval van niet-ratificatie en of ze zich daartoe op voorhand zouden kunnen verbinden?¹⁵⁰

Een negatief antwoord op deze vraag lijkt zich op te dringen, om verschillende redenen.

Het is, *eerst en vooral*, zo dat een dergelijke ‘gedwongen terugtrekking’ *geen* enkele rechtsgrondslag vindt in de huidige communautaire verdragen en evenmin te rechtvaardigen valt op basis van het internationale recht.¹⁵¹ De bovenvermelde artikelen 54 en 56 WVV bieden in deze hypothese van gedwongen terugtrekking dus geen uitweg.

Bovendien is het ook moeilijk te geloven dat het beginsel van loyale samenwerking, zoals neergelegd in artikel 10 EG-Verdrag, zo ver zou reiken dat de betrokken staat vanuit zijn loyale samenwerkingsplicht met de anderen gedwongen zou worden zich terug te trekken uit de Unie.¹⁵²

Het lijkt, *vervolgens*, ook soms moeilijk te aanvaarden dat een of enkele kleine lidstaten zomaar de wil kunnen dwarsbomen van de grotere meerderheid van staten die wel verder wensen te gaan met het Grondwettelijk Verdrag. Maar dit is nu eenmaal de regel van het spel die men in het verleden overeengekomen is in artikel 48 EU-Verdrag, en die men ook al vaak herbevestigd heeft.¹⁵³ Deze regel kan niet zomaar opzij gezet worden zonder de instemming van *alle* lidstaten.

¹⁴⁸ B., de WITTE, *o.c.*, p. 17.

¹⁴⁹ J. SHAW, *o.c.*, p. 9.

¹⁵⁰ G., TOSATO and E., GRECO, *o.c.*, p. 18.

¹⁵¹ F., INGELAERE, *o.c.*, p. 12.

¹⁵² G., TOSATO and E., GRECO, *o.c.*, p. 18.

¹⁵³ B., de WITTE, *o.c.*, p. 17.

Een lidstaat uit de Unie zetten omdat het de Grondwet niet kan of wil ratificeren is op basis van de voorgaande argumenten dus niet mogelijk (geen optie).

iii) Een versterkte Unie na collectieve terugtrekking; de ‘rebus sic stantibus’ clause

Een derde mogelijke manier van terugtrekking, die hetzelfde resultaat zou hebben als de uitsluiting van een weerspannige staat, maar ditmaal op een meer wettelijk verantwoorde manier¹⁵⁴, is de zogenaamde collectieve terugtrekking.

Hierbij zouden de lidstaten die verder willen gaan met het Grondwettelijk Verdrag, maar geconfronteerd worden met een of meer lidstaten die het niet kunnen/willen ratificeren, kunnen besluiten om zich collectief terug te trekken uit de EU en de EG, en een nieuwe nauwere Unie op te richten.¹⁵⁵ Om dit te doen, zouden ze zich moeten beroepen op artikel 62 WVV (de zogenaamde ‘rebus sic stantibus’ clause) en argumenteren dat een wezenlijke verandering van omstandigheden ingetreden is, die leidt tot een drastische wijziging van de bestaande verdragsverplichtingen en het hen op die manier onmogelijk maakt om verder de oorspronkelijke door de EG- en EU- verdragen vooropgestelde doeleinden te realiseren.

Maar welke ‘omstandigheden’ kunnen een dergelijke keuze voor toepassing van artikel 62 nu rechtvaardigen? Een eenvoudige wijziging van de economische of sociale context, die logischerwijs erg veranderd is sinds het Verdrag van Rome (1957), zou alleszins niet voldoende zijn. We zouden eerder die omstandigheden in acht moeten nemen die het proces van politieke integratie (zoals deels verwezenlijkt door de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice) belemmeren, of omstandigheden waaronder de huidige institutionele regels en stemregels het efficiënt functioneren van de Unie zouden belemmeren.¹⁵⁶

Men kan echter niet zeggen dat zulke omstandigheden *in concreto* aanwezig zijn. De inhoud van het Grondwettelijk Verdrag is immers *niet zo radicaal verschillend* van de inhoud van het EG- en het EU-Verdrag. En zelfs als men toch het argument van artikel 62 zou kunnen invoeren, dan nog zouden de staten die zich collectief terugtrekken de verplichting hebben om te onderhandelen over hun toekomstige betrekkingen met de overblijvende staten.¹⁵⁷ De overblijvers kunnen er immers niet van beschuldigd worden hun verdragsverplichtingen niet na te leven.

¹⁵⁴ G., TOSATO and E., GRECO, *o.c.*, p. 18-19.

¹⁵⁵ F., INGELAERE, *o.c.*, p. 12.

¹⁵⁶ L.S., ROSSI, “What if the Constitutional Treaty is not ratified?”, *EPC Commentary*, 30 June 2004, p. 4.

¹⁵⁷ B., de WITTE, *o.c.*, p. 18 en F., INGELAERE, *o.c.*, p. 12.

Eenzijds is het zo dat wanneer een of meerdere staten erin zouden slagen zich 'succesvol' terug te trekken, dit zeker (zonder al te veel formaliteiten) de deur zou openen voor de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag tussen de overblijvende staten. Anderzijds is het wel zo dat wanneer het een grote - al dan niet 'founding state' - is die zich terugtrekt, dit de Unie in verschillende opzichten zou kunnen verzwakken¹⁵⁸ en de kracht van het integratieproces fundamenteel zou kunnen doen afnemen.¹⁵⁹

Hoe dan ook, het feit dat men weet dat voor staten die verder willen gaan dan het huidige systeem er een uitweg bestaat via het (collectieve) terugtrekkingsscenario, kan een positief effect hebben.¹⁶⁰ Het gedrag van de staten die weigeren het systeem te wijzigen door aanname van het Grondwettelijk Verdrag zou hierdoor immers positief beïnvloed kunnen worden, in de zin van 'meer (of een snellere) neiging' om over te gaan tot ratificatie.

iv) Implementatie van bepaalde elementen van het Grondwettelijk Verdrag

Deze laatste oplossing is een van de mogelijke uitwegen die onder andere voorgesteld wordt door de Franse minister van Binnenlandse Zaken, N. Sarkozy. Op vergaderingen gehouden te Brussel op 7 en 8 september 2006, stelde hij zich de vraag wat men zou kunnen doen om een betere werking van de Europese instellingen, die volgens hem noodzakelijk is, te verzekeren? De huidige Unie met 27 lidstaten laat volgens Sarkozy niet toe verder te kunnen werken met het Verdrag van Nice.¹⁶¹ Daarom stelt hij voor bepaalde institutionele elementen/vernieuwingen, die althans geen kritieke onderwerpen waren tijdens de mislukte referenda in Frankrijk en Nederland, uit de Grondwet te selecteren en deze samen te brengen in een soort 'mini-verdrag'. Op die manier wil hij de meest dringende en noodzakelijke institutionele hervormingen doorvoeren.

Zijn 'mini-verdrag' zou de volgende elementen bevatten:

- de bepalingen uit het Grondwettelijk Verdrag met betrekking tot de gekwalificeerde meerderheid en co-decisie;
- de creatie van een Europese minister van Buitenlandse Zaken;
- de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europees Parlement;

¹⁵⁸ Niet alleen voor wat betreft haar economische gewicht in de wereldeconomie, maar ook wat betreft haar onderhandelingskracht op internationaal gebied; Bijvoorbeeld in haar transatlantische relaties en ten opzichte van de WTO.

¹⁵⁹ J., SHAW, *o.c.*, p. 9.

¹⁶⁰ L.S., ROSSI, *o.c.*, p. 4.

¹⁶¹ Intervention de M. Nicolas Sarkozy devant Friends of Europe/ Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, vendredi 8 septembre 2006, Bruxelles, Bibliothèque Solvay, p. 4-5. (http://www.friendsofeurope.org/download/Sarkozy_080906.pdf)

- het subsidiariteitsbeginsel;
- het initiatiefrecht van 1miljoen burgers om aan de Commissie te vragen voorstellen te doen in een of ander domein;
- bepalingen over nauwere samenwerking;
- het geven van rechtspersoonlijkheid aan de Unie.

Sarkozy is ervan overtuigd dat zijn ‘mini-verdrag’ zeer snel onderhandeld zou kunnen worden, aangezien het hoofdzakelijk zou gaan om het hernemen van beschikkingen waaraan reeds lange tijd gewerkt is en over onderhandeld is in het kader van de Europese Conventie en de IGC, en dus zonder dat de politieke debatten over deze punten heropend zouden moeten worden.¹⁶² Zo’n miniverdrag zou hij inderdaad waarschijnlijk door het Franse parlement kunnen loodsen, zonder dat een nieuw referendum vereist is.

De Franse presidentsverkiezingen van eind april zullen in dit kader echter een niet te onderschatten rol spelen. Zij zijn immers erg belangrijk voor de toekomst van de Europese Grondwet. EU-voorzitter Angela Merkel wil in juni een akkoord presenteren over hoe het verder moet met de vastgelopen Europese Grondwet.¹⁶³ Indien dit mocht lukken, zou de opvolger van president Jacques Chirac als EU-voorzitter het nieuwe Verdrag in de tweede helft van 2008 kunnen invoeren.

Daarom is het antwoord op de vraag wie het uiteindelijk zal halen in de Franse presidentsverkiezingen zo belangrijk. Als Sarkozy het onderspit zou delven en zijn tegenstandster, Ségolène Royal, het haalt, dan ziet het er minder rooskleurig uit. Haar socialistische partij is immers erg verdeeld over de Grondwet en zal ook niet om een referendum, met een opnieuw erg onzekere uitkomst, heen kunnen.¹⁶⁴

In Nederland lijkt men zich ook meer en meer te kunnen vinden voor een vereenvoudigd Verdrag. Dit blijkt zeer duidelijk uit de uitspraak van CDA-fractieleider Balkenende op 8 februari 2007 (Cfr. Supra, p. 14-15). Hij stelde dat Europa geen Grondwet nodig heeft, maar een nieuw en eenvoudiger Grondwettelijk Verdrag dat de bestaande verdragen aanvult.¹⁶⁵ Over hoe dit vereenvoudigde verdrag zou afwijken van de Grondwet, kon hij nog niets zeggen.

Velen, waaronder enkele leden van het Europees Parlement die actief meegeholpen hebben aan de constructie van de Grondwet, vinden het goed dat Frankrijk¹⁶⁶ (Sarkozy) door zijn voorstel van ‘mini-verdrag’, het debat over de

¹⁶² Idem, p. 5-6.

¹⁶³ <http://www.elsevier.nl/dossierartikel/asp/dossier/544/hoofdstuk/1/artikel/139026/index.html>

¹⁶⁴ <http://weblogs.nrc.nl/weblog/evj/2007/01/29/de-toekomst-van-de-europese-grondwet/>

¹⁶⁵ http://www.elsevier.nl/nieuws/europese_unie/artikel/asp/artnr/138206/index.html

¹⁶⁶ En ook Nederland dus, als voorstander van een vereenvoudigd verdrag (hoe dit er ook concreet zal uitzien).

toekomst van Europa opnieuw verder opentrekt. Op die manier is het immers onmogelijk voor de Franse kiezers en de andere presidentskandidaten om de constitutionele crisis waarin Europa verkeert, te ontkennen of te minimaliseren.¹⁶⁷

Toch wordt op het ‘mini-verdrag’ van Sarkozy (en een ‘vereenvoudigd’ verdrag in het algemeen) vaak, terecht, de kritiek geuit dat dit een soort van “*cherry-picking*” inhoudt en dat dit een benaderingswijze is die de ingewikkelde consensus achter het hele constitutionele pakket waartoe men uiteindelijk gekomen is, zou ontmantelen. Bovendien zou het ook de vertrouwenscrisis waarin de Europese Unie verkeert nog vergroten.¹⁶⁸

Het is inderdaad zo dat wanneer men aan 27 regeringen zou vragen om hun favoriete stukken uit de Grondwet te pikken, men 27 (waarschijnlijk verschillende) antwoorden zou terugkrijgen, van waaruit er mogelijks opnieuw een machtsstrijd zou kunnen ontstaan tussen de grotere en de kleinere lidstaten. Daarom menen sommigen dat enkel het volledige huidige Grondwettelijke Verdrag op een gepaste manier de hoofduitdagingen van de Europese Unie aankan.¹⁶⁹ De toekomst zal uitweg bieden.

4.2.3. NOG ANDERE MANIEREN OM DE INWERKINGTREDING TE VERGEMAKKELIJKEN?

Soms worden er nog een aantal andere manieren naar voor geschoven als mogelijke oplossingen om uit de ratificatie-impasse te geraken.

De eerste suggestie die soms gedaan wordt, is om in de hele Unie een soort van *consultatieve stemming* te houden om de publieke opinie te testen over het voorliggende grondwettelijk pakket. Deze stemming zou men dan bij voorkeur op hetzelfde ogenblik willen laten plaatsvinden als de Europese Parlementsverkiezingen in juni 2009. Dat zou tot voordeel hebben dat er een soort van ‘Europese focus’ gekoppeld wordt aan deze verkiezingen, met het oog op een eventuele uiteindelijke doorbraak.¹⁷⁰ Dit is misschien wel een goed initiatief op zich, maar het valt ten zeerste te betwijfelen of er zo een concrete uitweg zal komen voor het huidige ratificatieprobleem. Ik vind het persoonlijk een van de minder interessante oplossingen.

¹⁶⁷ <http://www.euractiv.com/en/constitution/sarkozy-proposes-mini-treaty-new-convention-non-turkey/article-157674> (Sarkozy proposes ‘Mini-Treaty’, new Convention and a ‘Non’ to Turkey, p. 2).

¹⁶⁸ A., DUFF, *o.c.*, p. 7.

¹⁶⁹ http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/002-3656-059-02-09-901-20070226IPR03643-28-02-2007-2007-false/default_en.htm (EU Constitution: strong support for the “Treaty+” solution, *European Parliament, Press service*)

¹⁷⁰ A., DUFF, *o.c.*, p. 18.

Een tweede voorstel is om eerst de gewone parlementaire ratificatieprocedures te laten plaatsvinden in de individuele lidstaten en vervolgens de Grondwet te onderwerpen aan *een (enkel) groot Europees referendum*.¹⁷¹ Dit referendum zou dan, bij voorkeur, tegelijk in alle lidstaten moeten plaatsvinden. Op die manier zou (door de nationale ratificaties) de Grondwet geïnstalleerd worden op een soort van voorlopige basis, en onderworpen worden aan de bevestiging door een gewone of gekwalificeerde meerderheid van de Europese burgers.

Er zijn sommige Europarlementsleden die heel graag zo'n een enkel referendum over de Europese Grondwet georganiseerd gezien hadden. Op *eenzelfde dag* zouden dan *alle* 450 miljoen Europeanen immers de kans krijgen om voor of tegen de Europese Grondwet te stemmen.¹⁷² Dit voorstel lijkt eveneens aantrekkelijk op zich, maar er zou meer aandacht besteed moeten worden aan de specifieke positie waarin een of enkele staten zich bevinden die de grondwettelijke regeling, misschien zelfs voor een tweede keer, zouden weigeren aan te nemen. Het is immers ook deze situatie die een concrete oplossing behoeft. Ook dit voorstel biedt dus geen gepaste, concrete oplossing.

5. ALGEMEEN BESLUIT

Vaak wordt het argument aangehaald dat men kost wat kost verder dient te gaan met de Grondwet en dat het Europees integratieproces niet gestopt zou mogen worden door wettelijke en juridische techniciteiten. Wanneer men zulke revolutionaire 'ultimum remedium-stappen' zou willen ondernemen, is er hiervoor natuurlijk wel een sterke politieke ondersteuning vereist en ook een sterke samenhang tussen de leden van de groep die op die manier verder willen gaan. Zo'n sterke politieke ondersteuning en samenhang of consensus tussen de lidstaten is vandaag de dag echter niet aanwezig in Europa. Deze extreme 'ultimum-remedium'-redenering is dan ook niet realiseerbaar in de huidige Europese Unie.

Het lijkt dan ook best ons nu vooral te richten op de juridische regels en de wettelijke vereisten die we moeten naleven, en af te wachten en te onderzoeken welke andere mogelijke en haalbare oplossingen de 'hobbelige' ratificatieweg het best zouden kunnen effenen.

Natuurlijk mogen we ook niet te lang meer wachten en blijven reflecteren over mogelijke uitwegen, want we zijn intussen reeds een goed anderhalf jaar bezig. In 2009 worden er immers een nieuw Europees Parlement verkozen en een nieuwe Europese Commissie aangesteld. Het zou wenselijk zijn dat beide

¹⁷¹ Idem. Zie ook http://democratie.nu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=120

¹⁷²

http://www.annevanlancker.be/index.php?option=com_content&task=view&id=337&Itemid=27

instellingen tegen dan toch hun nieuwe vorm, macht en grenzen zouden kennen.

Er zijn dus heel wat juridische oplossingen die aangeboden kunnen worden om uit de huidige ratificatiecrisis te (proberen) geraken. Het is zeker zo dat geen van al deze oplossingen eenvoudig te verwezenlijken zijn. Er zijn steeds ingewikkelde wettelijke regelingen en vereisten die vervuld moeten zijn, en die spijtig genoeg – mede omwille van hun grote techniciteit– moeilijk aan de burger uit te leggen vallen.

Of bepaalde oplossingen al dan niet de juiste oplossing zijn om uit de impasse te geraken, hangt daarbij ook af van de vraag waar de oorsprong ligt van de ratificatiecrisis, en hoeveel lidstaten er in de hele situatie betrokken zijn. Het feit dat het precies twee van de ‘founding countries’ zijn die moeilijkheden ondervinden, stelt de hele Unie natuurlijk voor een niet te onderschatten complexe probleemsituatie.

Om tot een uiteindelijke oplossing van de ratificatiecrisis te komen, zal er hoe dan ook een afweging gemaakt moeten worden van de risico’s die verbonden zitten aan de verschillende aangereikte oplossingen. Het valt alleen maar te hopen dat de staatshoofden en regeringsleiders hierbij ook geleerd zullen hebben uit vroegere ervaringen.

Misschien is het wel zo dat er een ‘nieuwe’ lichtung van politieke leiders moet ontstaan in de EU vooraleer een echte ommekeer gerealiseerd kan worden. Dit is, uiteraard, dan weer een politieke vraag, met vele mogelijke juridische implicaties.

Bijlage:

Lidstaat	Ratificatieprocedure (via)	Stand van zaken
België	nationaal parlement	Goedgekeurd op 8 februari 2006
Cyprus	nationaal parlement	Goedgekeurd op 30 juni 2005
Denemarken	Beslissend referendum	Referendum voorzien op 27 september 2005, uitgesteld ten gevolge van de nee-stemmen in Frankrijk en Nederland
Duitsland	nationaal parlement	Goedgekeurd op 27 mei 2005
Estland	nationaal parlement	Goedgekeurd op 9 mei 2006
Finland	nationaal parlement	Goedgekeurd op 11 december 2006
Frankrijk	Beslissend referendum	Resultaat op 29 mei 2005: 54,68% tegen, dus niet goedgekeurd
Griekenland	nationaal parlement	Goedgekeurd op 19 april 2005
Hongarije	nationaal parlement	Goedgekeurd op 20 december 2004
Ierland	Beslissend referendum	Referendum voorzien voor oktober 2005, uitgesteld ten gevolge van de nee-stemmen van Frankrijk en Nederland
Italië	nationaal parlement	Goedgekeurd op 6 april 2005
Letland	nationaal parlement	Goedgekeurd op 1 juni 2005
Litouwen	nationaal parlement	Goedgekeurd als eerste op 11 november 2004
Luxemburg	nationaal parlement en consultatief referendum	Goedgekeurd en positief referendum op 10 juli 2005: 56,5% voor
Malta	nationaal parlement	Goedgekeurd op 6 juli 2005
Nederland	nationaal parlement en consultatief referendum	Resultaat op 1 juni 2005: 61,8% tegen, dus

		niet goedgekeurd
Oostenrijk	nationaal parlement	Goedgekeurd op 25 mei 2005
Polen	Referendum	Referendum Voorzien voor 9 oktober 2005, uitgesteld ten gevolge van de nee-stemmen in Fr. en Ned.
Portugal	Referendum	Referendum voorzien voor oktober 2005, uitgesteld ten gevolge van de nee-stemmen in Fr. en Ned.
Slovenië	nationaal parlement	Goedgekeurd op 1 februari 2005
Slowakije	nationaal parlement	Goedgekeurd op 11 mei 2005
Spanje	Consultatief referendum	Positief referendum op 20 februari 2005: 76,73% voor
Tschechië	Consultatief referendum	Referendum Voorzien voor juni 2006, uitgesteld ten gevolge van de nee-stemmen in Fr. en Ned.
Verenigd Koninkrijk	Consultatief referendum	Referendum Voorzien voor 2006, plannen uitgesteld op 6 juni ten gevolge van de nee-stemmen in Fr. en Ned
Zweden	Traditie om enkel referenda te houden wanneer er 'splits' zijn binnen de partijen	Beslissing om al dan niet verder te gaan met het ratificatieproces is uitgesteld
<i>Bulgarije</i>	nationaal parlement	Reeds goedgekeurd op 11 mei 2005, in vooruitzicht op toetreding tot de Unie op 1 januari 2007
<i>Roemenië</i>	nationaal parlement	Reeds goedgekeurd op 17 mei 2005, in vooruitzicht op toetreding tot de Unie op 1 januari 2007

BRON: eigen verwerking van
<http://www.euractiv.com/en/constitution/ratification-eu-constitution-state-play-member-states/article-130616> (Ratification of the EU Constitution- state of play in the member states) en
<http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/informatheek/informatiedossiers/eugrondwet/agenda.html#3> (Agenda voor de toekomst)