



Sofia Vandenbosch, 'Waar een democratische verdragsluitingsprocedure? Een bijdrage tot de studie van de europeanisering van de treaty-making power en zijn effecten op de nationale parlementaire democratie op basis van Belgische en Nederlandse casestudies'

'Wat er met CETA is gebeurd, kan opnieuw gebeuren'

In haar doctoraat, dat ze op 20 mei succesvol verdedigde aan de UCL, pleit Sofia Vandenbosch voor een grotere parlementaire betrokkenheid, in een vroeger stadium, bij de totstandkoming van verdragen. Dat moet de legitimiteit ervan bevorderen en diplomatieke schade voor ons land voorkomen. 'De manier waarop soms zeer ingrijpende verdragen nu tot stand komen, kan leiden tot een terugslag tegen de Europese Unie en het multilateralisme.'



Sofia Vandenbosch

Ruth Boone

Sofia Vandenbosch begon in 2017 aan haar doctoraat. De inspiratie vond ze in de actualiteit van de herfst van 2016, toen de weigering van de Franstalige en Brusselse parlementen om in te stemmen met het CETA-vrijhandelsverdrag tussen de EU en Canada wereldnieuws werd. 'Vanuit een juridische perspectief, was het perfect legitiem van die deelstaatsparlementen om dat te doen, de Belgische en Europese rechtstelsels laten dat toe. Maar ik vond het wel ongeoorloofd dat zo'n kleine minderheid van de Europese bevolking zo'n belangrijk verdrag konden tegenhouden. Die paradox wou ik bestuderen.' 'Mijn onderzoek was gericht op de betrekkingen tussen het parlement en de regering in de verdragsluitingsprocedure in Nederland en in België. Al waren de verdragen gesloten door die twee staten niet de enige verdragen die ik bestudeerd heb. Ik heb ook Europese verdragen geanalyseerd, dus zowel gemengde verdragen als EU-only-verdragen. Dat heeft zin want ze zijn ook toepasbaar binnen de lidstaten.' 'De bedoeling was om te bekijken of de parlementaire betrokkenheid voldoende was in

parlementaire democratieën zoals België en het Nederland in het licht van de internationalisering van het recht. Ik wilde ook de gevolgen van de Europese integratie evalueren.' 'Het waren mijn collega's bij de FOD Buitenlandse Zaken, waar ik toen stage liep, die me aangeraden hebben om het Nederlandse stelsel te onderzoeken. België en Nederland zijn op veel vlakken gelijkaardige staten. Het zijn parlementaire monarchieën, monistisch, die voorrang verlenen aan het internationaal recht. Er zijn natuurlijk ook wel belangrijke verschillen: België is een federale staat en heeft een Grondwettelijk Hof, dat is in Nederland niet het geval. Dat maakt een verschil in het besluitvormingsproces. Nederland kent meer een politiek constitutionalisme, het parlement is er belangrijker en veel beter betrokken in de besluitvormingsproces. België kent eerder een legalistisch constitutionalisme met garanties door het bestaan van een grondwettelijk hof.'

NEDERLAND, WEEROM GIDSLAND

'Het instemmingsrecht is in België beter beschermd dan in Nederland. Daar bestaat de mogelijkheid van een stilzwijgende instemming met een verdrag. In ongeveer 75 procent

van de gevallen, wordt de instemming stilzwijgend gegeven. Bovendien bestaan er verschillende uitzonderingen op het vereiste van parlementaire instemming.' Maar op vele andere vlakken is de Nederlandse aanpak veel beter. 'In België is de Grondwet duidelijk. De uitvoerende macht heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen. De regering is de belangrijkste instelling bij het sluiten van verdragen. Het parlement heeft alleen een instemmingsrecht: het kan instemmen met een verdrag of weigeren dat te doen. Er is geen amenderingsrecht. Het is stikken of slikken, zoals onze noorderburen zeggen. In Nederland is het ook zo. Maar in de Nederlandse grondwet vind je toch meer een evenwicht. Het parlement is de baas, de *gardiens du temple*. Het kan impulsen geven aan de regering.' 'De kwaliteit van de informatie die het Nederlandse parlement ontvangt is ook veel hoger dan wat aan de Belgische Kamerleden gegeven wordt.' In België is er een tekort aan informatieverstrekking aan en controle door het parlement, stelt Vandenbosch. 'Ik begrijp wel dat het soms moeilijk is om het parlement tijdig in te lichten, in het bijzonder over verdragen die op het

Europese vlak worden behandeld. Er is soms grote tijdsdruk op Europees niveau en de vertrouwelijkheidsregels maken het moeilijker om aangepaste informatie aan het parlement te verschaffen. Maar het zou toch nuttig zijn om Nederland als inspiratiebron te gebruiken.' 'Zo heb je in Nederland de zogenaamde BNC-fiche van de regering. Zo'n fiche wordt opgesteld door de interdepartementale werkgroep ter 'Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC) en geeft een korte samenvatting van nieuwe (beleids)voorstellen van de Europese Commissie en de mogelijke gevolgen hiervan voor de Nederlandse praktijk, met een standpunt van de regering. De fiches kunnen ook betrekking hebben op EU-only- of gemengde verdragen. Dat is absoluut afwezig in België.'

'Een andere good practice is zeker de lijst met alle verdragen waarover men aan het onderhandelen is, die de Nederlandse regering elke drie maanden aan de Staten-Generaal meedeelt. Het somt de strekking en het onderwerp van het ontwerpverdrag op, alsook wie de internationale partners zijn.' Artikel 226 van het draaiboek voor de regelgeving bepaalt dat als de regering het verdrag als politiek belangrijk beschouwt, de informatieplichtingen ten aanzien van het parlement versterkt worden. Bijvoorbeeld moet bij het begin van de onderhandelingen aan de betrokken Kamercommissies een zo volledig mogelijke schets verstrekt worden van het onderwerp waarover onderhandeld wordt. Bovendien, wanneer een verdrag definitief vastgesteld is (en onder bepaalde omstandigheden), moet het nog vóór de ondertekening aan het parlement worden voorgelegd, zodat desgewenst aan de hand daarvan een discussie kan plaatsvinden over de opportuniteit van ondertekening.' 'In België wordt vaak pas na de ondertekening van het verdrag door de regering een tekst voorgelegd aan het parlement. De gewone controlemiddelen zoals interpellaties en mondelinge of schriftelijke vragen worden niet optimaal gebruikt, doordat het parlement te laat en te vaag geïnformeerd is.'



DEMOCRATISCH DEFICIT

De impact van die verdragen is niet te onderschatten, geeft Sofia Vandenbosch aan. 'Het gaat om honderden verdragen per jaar, soms met heel belangrijke juridische gevolgen voor de burgers van een land. Sommige beperken de beleidsautonomie van de parlementen, denk dan aan het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuurs in de Economische en Monetaire Unie, ook het begrotingspact genoemd, die de fiscale autonomie van België beperken ten voordele van de Europese Unie.' 'Een ander voorbeeld is het verdrag van Maasticht van 1991 dat het stemrecht voor EU-burgers invoerde bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dat was eigenlijk een afwijking van artikel 8 van de Belgische Grondwet. Men heeft dat artikel pas nadien aangepast, de Raad van State had al aangegeven dat dat nodig zou zijn.'

Van meer inspraak via referenda over belangrijke Europese verdragen is Vandenbosch geen voorstander, omwille van de complexiteit van die verdragen en de polarisering die referenda meebrengen. In België is dat om juridische en politieke redenen ondenkbaar.

'In Nederland werd in 2018 een referendum gehouden over het associatieakkoord tussen Oekraïne en de EU. Het is zo dat er meer euroscepticisme in Nederland is dan hier, en dat heeft ertoe geleid dat het associatieakkoord werd verworpen. Het was geen goede ervaring voor de Nederlandse politiek. Nadien heeft men de wet afgeschaft, waardoor een referendum over een internationaal verdrag niet meer kon.'

'Eerder was er al een referendum over het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gepland, maar dat heeft men uiteindelijk afgeblazen, omdat Frankrijk al een referendum had gehouden en de Franse burgers al tegen hadden gestemd.'

Maar Vandenbosch erkent dat er sprake is van een democratisch deficit. 'Het feit dat belangrijke verdragen nu op deze manier aangenomen worden, zorgt bij de bevolking voor een terugslag tegen de EU en tegen het multilateralisme. Het is dringend tijd voor een coherent antwoord. Het sluiten van verdragen mag niet ten koste gaan van de parlementaire democratie. Het is daarom belangrijk om het instemmingsrecht aan te passen, maar ook de controle- en de informatiemiddelen.'

'Nu is er nauwelijks debat in de Kamer over verdragen. In de bevoegde commissie worden vaak heel algemene vragen gesteld, of er worden actualiteitsdebatten gehouden over zaken waar wij als klein land niet veel aan kunnen veranderen.'

'In Nederland is dat debat er wel. Alles wordt er gepubliceerd in de kamerstukken en het is

'Idealiter leggen het parlement en de regering zelf in een wet vast welke informatiedoorstroming er moet zijn van de regering naar het parlement. Dan is het ook echt afdwingbaar. In Duitsland bestaat er bijvoorbeeld een Europawet of informatiedeling met het parlement. Maar het zou al een nuttige eerste stap zijn als de Belgische regering en het parlement informatie afspraken zouden maken. Voor andere zaken, zoals een zeker initiatiefrecht van het parlement met betrekking tot de inhoud van de verdragen, moet de Grondwet worden aangepast. Dat zou niet slecht zijn.' 'Anderzijds is regels opstellen alleen niet genoeg, het parlement moet ook de aangeboden regels en mogelijkheden gebruiken.'

“

Een versterking van het parlement in deze materie betekent niet per se minder efficiënte of vertraagde procedures. Het tegenovergestelde kan zelfs gebeuren.

allemaal online beschikbaar. Ik heb een deel van mijn doctoraat gemaakt tijdens corona, en ik kon al die stukken en de debatten van thuis raadplegen. Dat is ook het geval voor de Belgische parlementaire stukken en ik kon vaststellen dat de parlementaire debatten veel minder substantieel waren bij ons.

'Het toont het tekort aan controle van het parlement. Dat parlement moet vanaf het begin geïnformeerd worden om te kunnen reageren. Dat is des te meer belangrijk in verband met EU-only-verdragen zoals visserijverdragen want de nationale parlementen moeten geen instemming verlenen. Het is het Europees parlement dat instemming verleent voor die verdragen.'

Je zou de instemmingsbevoegdheid ook kunnen weghalen van de deelstaatsparlementen en alles concentreren op het federale niveau? 'Bij de zesde staatshervorming is er een poging gedaan om die bevoegdheid te geven aan de Senaat, als vertegenwoordigend orgaan van de deelstaten, eventueel met een evocatierecht als een bepaald deelstaatsparlement zich echt niet kon vinden in een verdrag. Dat is uiteindelijk niet gebeurd want de N-VA kon er zich niet in vinden. De rechtssleer was daarover nochthans enthousiast.'

LOUTER INSTEMMING VOLSTAAT NIET

Het besluit van Sofia Vandenbosch is duidelijk: 'Wat met CETA is gebeurd, kan opnieuw

gebeuren. In België moeten tot negen parlementen hun instemming geven aan een verdrag. Delen van de CETA zijn trouwens nog altijd niet in werking getreden. De Europese delen van het verdrag zijn voorlopig toegepast, maar de Belgische stukken, over arbitrage, niet. Vlaanderen heeft het goedgekeurd, en de federale kamer, maar de rest nog steeds niet.'

'Het is glashelder dat de parlementaire instemming alleen niet volstaat om een volledige en voldoende parlementaire betrokkenheid te hebben, in het bijzonder als er sprake is van belangrijke verdragen, qua inhoud of juridische gevolgen. Bovendien, als het parlement zijn instemming afwijst, kunnen de gevolgen heel nefast zijn voor de diplomatieke betrekkingen van de staat. Het hele besluitvormingsproces, dat vaak jarenlang heeft geduurd, mislukt op het einde. Het is zeker niet het meest efficiënte idee om zo'n veto op het einde van de hele procedure te geven, zeker aan een instelling die er bijna volledig van uitgesloten was.'

'Er is nood aan een grotere parlementaire betrokkenheid die veel vroeger in de verdragsluitingsprocedure zou moeten plaatsvinden. Dat zou helpen om het parlement meer invloed te hebben op het inhoud van de verdragen. Het zou ook tot meer transparantie leiden. Dat zou een verrijking van onze parlementaire democratie op het niveau van het internationale beleid kunnen opleveren. En omwille van de steeds belangrijker rol van het internationaal recht in ons juridische stelsel zou het zeer welkom zijn.'

'Een versterking van het parlement in deze materie betekent niet per se minder efficiënte of vertraagde procedures. Het tegenovergestelde kan zelfs gebeuren: als het parlement vanaf het begin van de procedure zijn input kan geven over de tekst van het verdrag, en de ontwikkeling van de onderhandelingen kan volgen, kan het vertrouwen tussen het parlement en de regering die verantwoordelijk is voor de onderhandeling toenemen.'

Jura
Want expertise geeft vertrouwen

Test nu gratis de meest complete online juridische databank

→ wkbe.be/jura-nl

Wolters Kluwer
When you have to be right