



STANDPUNTEN

Welke toekomst  
voor welk Europa?



Welke toekomst voor welk Europa?

Standpunten  
van  
de Koninklijke  
Vlaamse Academie  
van België  
voor  
Wetenschappen  
en Kunsten

Standpunt, nummer 4

---



Koninklijke Vlaamse Academie van België  
voor Wetenschappen en Kunsten

Hertogsstraat 1  
1000 Brussel  
Tel. 02 550 23 23  
Fax 02 550 23 25  
[www.kvab.be](http://www.kvab.be)  
[info@kvab.be](mailto:info@kvab.be)



# Welke toekomst voor welk Europa?

Bea Cantillon  
Herman De Dijn  
Wilfried Dewachter  
Mark Eyskens  
Jan Kerkhofs  
Liliane Tasmowski  
Herman Van der Wee  
Walter Van Gerven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

© Copyright 2006 KVAB  
D/2006/0455/06  
ISBN 90 6569 023 9

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## INHOUDSTAFEL

INLEIDING . . . . .	7
<i>Mark Eyskens</i>	
<b>HOOFDSTUK 1: WELK SOCIAAL-ECONOMISCH MODEL VOOR EUROPA?</b>	
§1 De houdbaarheid van de welvaartsstaat . . . . .	11
<i>Paul Van Rompuy</i>	
§2 Europa's economische kansen . . . . .	15
<i>Herman Van der Wee</i>	
§3 Sociaal Europa: In verscheidenheid verenigd . . . . .	19
<i>Bea Cantillon</i>	
<b>HOOFDSTUK 2: WELK POLITIEK MODEL VOOR EUROPA?</b>	
§1 De Europese instellingen en het afwijzen van de grondwet . . . . .	35
<i>Walter Van Gerven</i>	
§2 De subsidiariteit: de afwezige grondvest in deze Europese Unie . . . . .	63
<i>Wilfried Dewachter</i>	
<b>HOOFDSTUK 3: WELK EUROPA?</b>	
§1 De Europese identiteit . . . . .	87
<i>Herman De Dijn</i>	
§2 Europese waardenschalen . . . . .	101
<i>Jan Kerkhofs</i>	
§3 Talen en identiteit . . . . .	105
<i>Liliane Tasmowski</i>	
<b>TOT SLOT: ENKELE BELEIDSPERSPECTIEVEN . . . . .</b>	<b>113</b>
<i>Mark Eyskens</i>	





## INLEIDING

Mark Eyskens  
KULeuven – 31 december 2005

Het jaar 2005 was niet gunstig voor de Europese samenhang. Grote meningsverschillen ontstonden over de aanpak van de verwickelingen in Irak en over het uitbouwen van een gemeenschappelijk defensiebeleid in NAVO-verband of in het raam van een autonome Europese defensiegemeenschap. Er waren ook meningsverschillen over de toekomstige uitbreiding van de Europese Unie en meer bepaald over de mogelijke toetreding van Turkije via het opstarten van toetredingsonderhandelingen. Verder waren er meningsverschillen over de Bolkestein-richtlijn die beoogt om ook voor de diensten een ééngemaakte Europese markt te creëren, over het opstellen van een Europese begroting voor de periode 2007-2013, en ten slotte, *last but not least*, over de Europese grondwet, zoals uitgewerkt door de Europese Conventie.

Het ontwerp van grondwet werd in Frankrijk en Nederland bij referendum door een duidelijke meerderheid verworpen. Beide landen zijn stichtend lid van de Europese Unie, wat aan hun afwijzing een grote symbolische waarde geeft. Bovendien bleek het enthousiasme voor de Europese grondwet ook in andere landen van de Europese Unie niet bepaald aanzienlijk, waardoor nieuwe negatieve uitspraken te verwachten zijn.

Het is natuurlijk juist dat de werking van de Europese instellingen voor de burger erg ondoorzichtig lijkt en dat de tekst van de voorliggende grondwet bijzonder omvangrijk en onleesbaar was. Zo'n document voorleggen aan een referendum waarbij met ja of nee dient geantwoord te worden, is bijzonder ongenueanceerd.

Een referendaire raadpleging van de bevolking is niet *per se* een oefening in democratie. Vaak is het een demagogisch manoeuvre of een tactiek om politieke tegenstrevers in moeilijkheden te brengen. In vele democratieën bestaat zoiets als de 'verbinnenlandings' van de buitenlandse politiek waarbij de kiezers ter gelegenheid van Europese verkiezingen de eigen regering in eerste instantie viseren. De Europese referenda boden een welkome gelegenheid om de zittende kabinetten af te straffen, wat andermaal ten overvloede aantoonde dat een referendum over een Europees verdrag makkelijk van zijn doel wordt afgewend en misbruikt. Nationale parlementsverkiezingen dienen om nationale regeringen te beoordelen. In een representatieve democratie moet men de volksvertegenwoordigers hun verantwoordelijkheid laten opnemen, wat de mogelijkheid inhoudt dat ze *ex post* door de kiezers worden gesanctioneerd.

In 1950 werd het Schumanplan gelanceerd met de bedoeling een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) op te richten en aldus een begin te maken met de Europese integratie. Indien hierover toen een volksraadpleging had plaats gevonden in respectievelijk Frankrijk en Duitsland, is het meer dan waarschijnlijk dat de (geniale) gedachte van Jean Monnet om de twee industriële basissectoren van toen onder één gemeenschappelijk en supranationaal gezag te plaatsen, met klank door het Franse en Duitse volk – lange tijd aartsvijanden – zou zijn verworpen. Met als gevolg dat de éénmaking van Europa nooit van de grond zou zijn gekomen. De Fransen stemden dus 'neen', maar niet in eerste instantie tegen de Europese grondwet. Met weinig woorden zegden zij 'zut' tegen de eigen regering Raffarin en haar bewind en tegen het concept van een verondersteld te liberaal Europa. Het referendum werd een Raffarindum.

Niet zelden wordt een referendum over belangrijke Europese verdragen aangeprezen met het argument dat 'iets' moet worden gedaan aan het Europese democratisch deficit. En het is duidelijk dat zolang er geen echte Europese regering bestaat, die verantwoordelijk zou zijn voor het Europese parlement, de Europese beleidsinstellingen onvoldoende geconfronteerd worden met een '*counter vailing power*'.

Toch lijkt het mij overdreven te gewagen van een democratisch deficit in Europa. Het Europees parlement telt ongeveer 750 rechtstreeks verkozen leden en de nationale parlementen, die in principe de Europese aangelegenheden op de voet volgen in de 25 lidstaten, zijn samen goed zijn voor circa 10.000 parlementsleden. Er is geen ondermaars veeleer oververtegenwoordiging. De Grondwet voorziet bovendien dat 1 miljoen Europese burgers verdeeld over diverse Europese landen bij petitie de Europese Commissie kunnen dwingen bepaalde initiatieven te nemen.

Wat er wel is, is een enorm informatie- en pedagogisch deficit. Politici, media en het onderwijs dragen hier een grote verantwoordelijkheid. 'Men' bestuurt Europa, 'Men' beslist, 'Men' decreeteert boven de hoofden van de mensen. '*Brussels has decided*'. Er bestaat zoiets als de heerschappij van Men, een haast abstract, non-figuratief bewind, dat paradoxaal genoeg steeds meer overheerst naarmate de politici hun gezichten en gelaatsuitdrukkingen frequenter tonen op de beeldbuis. De Europese burgers lijden aan 'vermenning', een maatschappelijke aliënatie die typisch is voor hoogtechnologische samenlevingen.

Alom wordt vandaag gewag gemaakt van een gebrek aan leiderschap in de schoot van de Europese Raad, het hoogste orgaan van de Unie, dat staats- en regeringshoofden groepeert. Aan de Commissie wordt een gebrek aan verbeelding en initiatief verweten, waarbij dan telkens met heimwee verwezen wordt naar het dynamische voorzitterschap van Commissievoorzitter Jacques Delors, meer dan een decennium geleden. Het is evident dat de uitbreiding van de Unie door de toetreding van de landen van Oost- en centraal Europa, na de val van de Berlijnse muur in 1989, een mega-historisch gebeuren is, waardoor de laatste littekens van de Tweede Wereldoorlog worden uitgewist, het naoorlogse tijdvak definitief wordt afgesloten en voortijdig een einde wordt gemaakt aan de twintigste eeuw, deze meest bloedige en smartelijke eeuw aller eeuwen in de geschiedenis van het Avondland. Eindelijk kan een nieuw, totaal Europa worden opgericht op de puinhopen die door de 20e eeuw – en vooral dan de eerste helft daarvan – zijn aangericht.

De Europese bevolking heeft evenwel onvoldoende begrepen dat de Europese grondwet institutioneel gesproken de overgang moet mogelijk maken van het oude Europa naar het nieuwe. Het oude Europa dat ontstaan is rond de as Parijs-Bonn en de Duits-Franse verzoening, was het kind van de twee wereldoorlogen en van de Koude Oorlog. Bij wijze van antithese kan men stellen dat vaders Stalín, als boeman, ook behoort tot de *founding fathers* van het verenigde Europa. Toen was Europa een zichzelf beschermend bolwerk, begrensd door het IJzeren Gordijn en de muur van Berlijn. Sedert de implosie van het communisme en de explosie van de Sovjet-Unie is een totaal nieuwe toestand ontstaan, niet langer van be-grenzing maar wel degelijk van ont-grenzing, waarbij de politiek en moreel noodzakelijke uitbreiding van de Unie niet langer beantwoordt aan geografische normen maar steeds meer aan gemeenschappelijke gedeelde waardenschalen.

De toetreding van Turkije is op dit punt een heel belangrijke testcase. Het uiteindelijk afwijzen van de Turkse kandidatuur (bijvoorbeeld door een referendum na het afronden van de toetredingsonderhandelingen) zou, ook als dat land aan alle criteria en gestelde eisen zou voldoen, Turkije kunnen doen verzeilen in een fundamentalistische houdgreep, wat Europa heel zuur zou kunnen opbreken.

De uitbreiding van de Europese Unie doet zeer fundamentele vragen rijzen over de grenzen van Europa en ook over de vraag of het überhaupt relevant is het Europa van morgen verder te willen begrenzen. Maar als Europa een open unie dient te wezen – althans in geografische termen gesteld – wat zijn dan de criteria die het lidmaatschap van deze unie dienen te bepalen?

De uitbreiding confronteert Europa met existentiële vragen over zijn identiteit, vragen die nog prangender worden nu blijkt dat het immigratiefenomeen – al dan niet clandestien – in Europa aanzwelt onder invloed van de internationalisering van de wereld (die een dorp is geworden) en als resultante van een compensatie voor de zwakke autochtone tewerkstellingsgraad in veel Europese landen, samen met de zich aankondigende demografische implosie.

In een recent verleden werd steevast de stelling verkondigd dat de uitbreiding van de Unie diende gepaard te gaan met een verdere verdieping van de Europese instellingen, gericht op een efficiënte federale besluitvorming, op gekwalificeerde meerderheden en een behartiging van de communautaire methodiek. De kroon op het integratiewerk zou dan een echte en hechte Europese politieke Unie moeten zijn die de huidige, nog sterke, confederale architectuur zou omvormen tot een doelmatige federale structuur. Maar het is gebleken dat het tweesporenbeleid – uitbreiden en verdiepen – op geen consensus kon rekenen zodat de uitbreiding is doorgezet zonder perspectief, laat staan dat er maatregelen zouden zijn genomen die een verwatering van de Unie moeten voorkomen.

De moeilijkheden die het ontwerp van Europese grondwet ondervindt, daar waar de grondwet juist een poging onderneemt om de instellingen van de Unie te versterken en de besluitvorming in toenemende mate te federaliseren, vervullen de voorstanders van verdere integratie met ongerustheid en pessimisme. Daartegenover staan regeringen, onder leiding van Groot-Brittannië, die de intergouvernementele besluitvorming verder willen promoten, waarbij dan de klemtoon wordt gelegd op de automatische correcties van de marktmechanismen die het nemen van zuiver politieke beslissingen minder noodzakelijk maken.

De landen van Oost- en centraal Europa die slechts recentelijk werden bevrijd van het communistische juk en hun grote afhankelijkheid van de Sovjet-Unie, wensen de pas verkregen soevereiniteit ten volle hard te maken en staan wrevelig tegenover een verregaande politieke integratie in een zich federaliserende Europese Unie. De structurele handicaps van de vele Europese landen op sociaal-economisch gebied, als gevolg van de vergrijzing en de ontgroening (te lage fertiliteitsgraad) van de bevolking en onvoldoende economische en technologische dynamiek, zetten hun regeringen er daarenboven toe aan nationale, om niet te zeggen nationalistisch geïnspireerde maatregelen voorop te stellen, waarbij het begrip subsidiariteit in één richting wordt toegepast, namelijk door het beklemtonen van nationale bevoegdheden. En dat is in tegenstelling tot het begrip subsidiariteit dat naast een neerwaartse ook een opwaartse dimensie heeft die hierin bestaat dat een reeks nationale bevoegdheden, wegens haar gebrekkige efficiëntie, dient te worden toevertrouwd aan een hoger, *de facto* supranationaal beleidsniveau. Souvereïnisme steekt aldus de kop op ten nadele van communautaire integratie.

Een complex samenspel van factoren verwekt aldus heel wat ongenoegen over de maatschappelijke gang van zaken en uiteindelijk ook over Europa, verergerd door de ontgoocheling over het heden en de angst voor de toekomst, samen met het wijd verspreide gevoel dat Europa niet in staat is om de maatschappelijk en sociaal nare gevolgen van de globalisering weg te werken of om te buigen.

De teleurstelling over Europa wordt nog aangescherpt door de houding van veel Europese regeringen die tegenover hun eigen publieke opinies onpopulaire maatregelen verdedigen met het argument dat die door Europa worden opgelegd. Deze houding van afwenteling van eigen verantwoordelijkheid door nationale kabinetten in de lidstaten maakt van de onzichtbare en ongrijpbare Europese overheid een soort vogelschrik. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij referenda een meerderheid lucht geeft aan zijn eurosceptische en -kritische gevoelens.

Tevens treedt een binnenlandse politieke polarisatie op die vele nationale regeringen verzwakt of verlamt. Extreem links en extreem rechts waren de pleitbezorgers van het 'neen' in Frankrijk. Hun standpunten waren nochtans niet tegengesteld, zoals veel waarnemers en politici hebben beweerd. Zij waren veeleer complementair, zoals ook in België, in hun verzet tegen de wereldwijde mutaties die door de globalisering worden tot stand gebracht. Extreem links en in grote mate centrum rechts willen een nationaal beschermingsbeleid tegen de sociale gevolgen van de mondialisering van de economie. Er wordt geijverd voor een impliciet of openlijk beleden protectionisme in een aantal industriële sectoren, zoals dit steeds het geval is geweest voor de Europese landbouw. Links pleit opnieuw voor neo-etatisme, liefst gevoerd door de eigen nationale regering in eigen land, hogere overheidsuitgaven (investeringen en subsidies) en het geven van politieke richtlijnen aan de Europese Centrale Bank. Extreem rechts is gekant tegen een wereld die ons dorp wordt, want dit

leidt tot identiteitsverlies. Ons dorp moet de wereld blijven, want thuisgevoel geeft nestwarmte. Extreem rechts is zodoende de protagonist van cultureel protectionisme en kant zich tegen de immigratiestromen en de multiculturaliteit, die nochtans een onomkeerbaar feit is geworden. Extreem rechts wil eigenlijk een beleid van apartheid, dat duidelijk xenofobe kenmerken vertoont en waarbij immigranten en andere culturen en godsdiensten makkelijk worden gekleineerd en gediscrimineerd. Beide extremismen vinden evenwel elkaar in hun anti-Europese opstelling.

Aan de bevolking is door de politici onvoldoende uitgelegd dat zonder geïntegreerd Europa en met name zonder een gemeenschappelijke euromunt de afzonderlijke Europese landen totaal ongewapend zouden zijn overgeleverd aan de mechanismen van de arbeidsherverdeling in de wereld ten voordele van goedkope en jonge landen. Het is daarenboven ongenoegzaam bekend hoezeer landen als Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland sedert hun toetreding tot de Europese Unie de welvaart van hun bevolkingen spectaculair hebben weten te verhogen. Ierland is thans het land van de EU met het tweede hoogste inkomen per hoofd.

Dat een maatschappelijk belangrijke instelling als de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten de zorg deelt van al wie bezorgd is over Europa's toekomst, ligt voor de hand. Dat deze Academie bij monde van standpunten ingenomen door haar leden, de stem verheft als een uiting en getuigenis van een veelzijdige reflectie, heeft te maken met elementair verantwoordelijkheidsgevoel. Onderliggende publicatie is hiervan de neerslag.

De hierin opgenomen bijdragen kunnen worden gegroepeerd in drie luiken. Het eerste luik is van sociaal-economische aard en bevat de beschouwingen van Paul Van Rompuy, Herman Van der Wee en Bea Cantillon. De aandacht gaat hierbij vooral naar de draagkracht van de Europese economie en de houdbaarheid van de Europese welvaartsstaat.

Het tweede luik viseert de werking van de Europese politieke instellingen en haar aanpassing aan de criteria van doelmatigheid alsook de wijze van besluitvorming in de veronderstelling dat het ontwerp van grondwet niet of slechts zeer gedeeltelijk zou worden toegepast. In dit luik zijn er bijdragen van de hand van Walter Van Gerven en Wilfried Dewachter.

Het derde luik is van meer filosofische aard en gaat in op vragen in verband met de Europese identiteit en cultuur, de Europese waardenschalen en de taaldiversiteit in het oude continent. Hiervoor kon worden gerekend op een inbreng van Herman De Dijn, Jan Kerkhofs en Liliane Tasmowski.

In het slotwoord probeer ik een aantal beleidsperspectieven en -suggesties te schetsen.

Ik ben hogervermelde leden van de Koninklijke Academie bijzonder erkentelijk voor hun inspanningen, hun toewijding en de slagvaardigheid waarmee de zij hun standpunten hebben willen neerschrijven en toevertrouwen aan een ruimer publiek van belangstellenden. Het spreekt vanzelf dat alle analyses, beschouwingen, ideeën en voorstellen in deze publicatie vervat enkel de auteurs verplichten.

Mark Eyskens

# HOOFDSTUK 1: WELK SOCIAAL-ECONOMISCH MODEL VOOR EUROPA?

## § 1 De Europese Welvaartsstaat in een Globaliserende Wereldeconomie.

Paul Van Rompuy  
KULeuven – 15 januari 2006

### 1. De Uitdagingen

De uitbouw van de welvaartsstaat is één van de meest opmerkelijke prestaties geweest die West Europa in de loop van de voorbije 50 jaar heeft neergezet. Uitgebreide sociale voorzieningen konden worden gerealiseerd dank zij een opmerkelijke economische groei die hand in hand ging met de voortschrijdende Europese integratie, ook op monetair en budgettair gebied.

Talrijke indicatoren wijzen echter op een verlies aan concurrentiekracht van de Europese economie in het proces van de mondiale globalisering. Sinds ruim 15 jaar tekent Europa een groeiachterstand op tegenover de Verenigde Staten en verliest bovendien aan slagkracht in domeinen van de kenniseconomie die voor het behoud van de toekomstige welvaart van cruciale betekenis zijn. Bovendien lopen de nieuwe groeielanden zoals India en China aan een snel tempo hun achterstand in op het vlak van de hoogtechnologische exportsectoren en vergroten zij jaar na jaar hun aandeel in de wereldproductie.

Het gevaar is bijgevolg reëel dat Europa in het proces van globalisering een zwakke positie zal innemen die bedreigend is voor de houdbaarheid van de welvaartsvoorzieningen en voor de levensstandaard in het algemeen. Een stevig groeiende Europese economie leidt niet alleen tot meer werkgelegenheid (en bevordert op deze wijze de sociale integratie en de cohesie van de bevolking), maar biedt tevens perspectieven om de nog frappante regionale welvaartsverschillen in de Unie te milderen.

De uitdaging voor de nabije toekomst bestaat er bijgevolg in om gelijktijdig de Europese concurrentiekracht substantieel te verhogen én de doelstellingen van de welvaartsstaat op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren. De aantredende vergrijzing van de Europese bevolking, die zich sneller zal manifesteren dan deze in de Verenigde Staten en in de nieuwe groeielanden, scherpt deze problematiek verder aan en beklemtoont de noodzakelijkheid van een nieuw Europees élan dat overigens de geloofwaardigheid van het Europees project zal ondersteunen.

In de zgn. "doelstellingen van Lissabon" kwam de bezorgdheid omtrent de tanende Europese concurrentiekracht reeds tot uiting. De realisatie van deze doelstellingen verloopt echter traag voor het merendeel van de lidstaten, zodat zij het risico lopen de mogelijkheden die de globalisering biedt aan zich voorbij te zien gaan.

De knelpunten voor een succesvolle inschakeling van de Europese economie in het proces van globalisering situeren zich in verscheidene domeinen. Zij hebben betrekking op de nog onvoltooide realisatie van de Eenheidsmarkt die het vrije verkeer van goederen, diensten, arbeid en kapitaal tussen de 25 lidstaten inhoudt. De starre werking van de – vooral continentale – Europese arbeidsmarkten verhindert echter dat de comparatieve voordelen van een voltooide Eenheidsmarkt en van de globalisering door alle lidstaten in een "win-win" situatie uitgebuit worden. Prioriteit dient daarom gegeven te worden aan de versoepeling van de werking van de continentaal-Europese arbeidsmarkten én van een verdere deregulering – althans in sommige lidstaten – van de goederen- en dienstenmarkten.

Andere knelpunten verwijzen naar de betrekkelijke traagheid waarmee ondernemingen kunnen worden opgericht, naar het relatief geringe aanbod van "venture kapitaal" en naar het te lage peil van de publieke R&D-inspanningen, ook op het niveau van de Unie. In dit verband wordt terecht vaak gewezen op het defensieve karakter van het budget van de EU, waarin landbouwsubsidies en transfers aan regio's in welvarende lidstaten een dominant aandeel vertegenwoordigen.

De verdere uitbouw van de kenniseconomie in de EU noodzaakt eveneens tot grotere inspanningen in sommige lidstaten inzake de productie van hoger geschoolden die in de kennisintensieve en sterk groeiende dienstensectoren ingeschakeld kunnen worden. Een beleid gericht op het stimuleren van de participatie in het hoger onderwijs en op het promoten van het levenslang leren verhoogt zowel de aanpasbaarheid als de inzetbaarheid in de kenniseconomie.

In wat volgt zullen de componenten van het Europese groeideficit t.o.v. de VS op de voorgrond worden gebracht, waarna gewezen zal worden op een aantal remmende factoren van het Europese sociale model, inzonderheid op het onaangepast karakter van de continentaal Europese arbeidsmarkten in het licht van de snel veranderende internationale omgeving.

## 2. De diagnose: het Europese groeideficit.

De groei van de EU vertoont vanaf de jaren 80 van vorige eeuw een opmerkelijke verzwakking in vergelijking tot de Verenigde Staten (VS) en stond in schril contrast met de stevige groei die in de twee voorafgaande decennia werd neergezet.

Zowel een terugval van de investeringsactiviteit als een zwakkere toename van de werkgelegenheid staan voorop onder de kwantitatieve verklaringsfactoren van het groeideficit. In bijkomende orde dient gewezen te worden op de uitgesproken voorkeur voor een verkorting van de gemiddelde jaarlijkse arbeidsduur in Europa in vergelijking tot de VS. Wat de jaren 90 betreft, wordt een dramatische terugval vastgesteld van de productiviteit per tewerkgestelde in de EU, die voor een deel kan worden toegeschreven aan de tragere introductie van de informatie- en communicatietechnologie, in vergelijking tot de VS.

De relatieve achterstand van de EU t.o.v. de VS kan voor meer dan de helft worden toegeschreven aan de gebrekkige werking van haar arbeidsmarkten. De ruim 20 miljoen werklozen in de EU, waarvan ruim één vijfde langdurig in de EU-15 – en bijna de helft in de Eurozone- zijn hiervan een onmiskenbare indicator. In dit verband is de relatief lage participatiegraad van de bevolking op arbeidsleeftijd treffend, in het bijzonder in de leeftijdsgroep van 55 tot 64 jaar, die o.a. de houdbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels in vraag stelt. Het inschakelen in het productieproces van deze inactieve arbeidskrachten zou niet alleen het groeipotentieel van de EU beduidend verhogen, maar tevens verhinderen dat hun menselijk kapitaal, hun sociale vaardigheden en hun bereidheid tot aanpassingen verder afgebouwd worden. Het arbeidsmarktdeficit van de EU doet overigens ernstige twijfels rijzen omtrent de haalbaarheid van de doelstelling van de Lissabon-strategie inzake de werkgelegenheidsgraad van 70% die tegen 2010 bereikt dient te worden.

Deze algemene vaststelling voor de EU verbergt echter een grote verscheidenheid aan economische prestaties die vooral sinds de tweede helft van de jaren '90 tot uiting komt. Zo zijn het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken er in geslaagd om hun de werkloosheidsgraad beduidend beneden het gemiddelde van de EU-15 terug te dringen tot een peil dat het "inflatieneutrale" niveau benadert en dat men als "quasi volledige werkgelegenheid" kan bestempelen. Dit gunstig resultaat roept de vraag op naar de specifieke institutionele kenmerken van deze lidstaten die hen onderscheiden van de rest van de EU15.

## 3. Het Europese sociale model ter discussie.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de aandacht zowel in de economische literatuur als in beleidskringen werd toegespitst op de institutionele kenmerken van de Europese arbeidsmarkten in de zoektocht naar een verklaring van de zwakkere prestaties van Europa in het algemeen en naar de gunstige resultaten in een beperkt aantal lidstaten van de EU.

De veel geciteerde punten van kritiek hebben betrekking op de beschermende wetgeving t.a.v. de werknemers, op de stelsels van werkloosheidsverzekering die de inactiviteit zouden aanmoedigen, op de samengedrukte loonwaaier die vooral de kansen

op een baan van de laaggeschoolden zou belasten en tenslotte op de hoge arbeidskosten die het arbeidsscheppend vermogen van de reeds zwakke groei verder afremmen.

Deze kenmerken van de Europese arbeidsmarkten zijn onlosmakelijk verbonden met de maatschappelijke keuzes die in de loop van de voorbije decennia aan het zgn. "Europese sociale model" vorm hebben gegeven, en dat als fundamenteel verschillend van het "Angelsaksische" model afgeschilderd wordt. In een witzwart tekening wordt het eerste model gekenmerkt door een beduidend hogere mate van sociale bescherming, door een meer egalitaire inkomenshervdeling en door een belangrijker overheidsbeslag op de economie. In tegenstelling tot deze solidaire accenten van het Europese sociale model benadert het Angelsaksische model in een simplistische voorstelling dit van een competitieve, veeleer individualistisch gerichte samenleving met een beperkte rol voor de overheid en een zwak sociaal vangnet.

Bij nader toezien blijkt echter dat het Europese sociale model in werkelijkheid een frappante verscheidenheid vertoont en dat het Verenigd Koninkrijk zich op het vlak van het arbeidsmarktbeleid in het voorbije decennium geïnspireerd heeft op dit van de Scandinavische landen. Het gemeenschappelijk kenmerk van deze lidstaten is een hogere werkgelegenheidsgraad in vergelijking tot de rest van de EU en een grotere kans om aan de werkloosheid te ontsnappen, o.m. ook dankzij een actief begeleidend arbeidsmarktbeleid. Anderzijds scoort de sociale bescherming van de werknemers in de ondernemingen er lager dan in de rest van de EU.

Een opmerkelijk verschilpunt tussen deze landen betreft de omvang van hun sociaal vangnet dat in de Scandinavische landen in behoorlijke vervangingsinkomens voorziet, dit in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk dat overigens inzake de armoedegradaad samen met de mediterrane lidstaten boven het gemiddelde van de EU scoort.

Deze vergelijking toont aan dat een soepele werking van de arbeidsmarkt die tot een relatief hoge werkgelegenheidsgraad leidt, verzoend kan worden met een degelijk sociaal vangnet en een lage armoedegradaad. Anderzijds slagen lidstaten die zowel een hoge bescherming van de werkenden als relatief genereuze vervangingsinkomens in hun sociaal model hebben ingebed er niet in hun werkgelegenheidsgraad beduidend en duurzaam op te tillen.

De vraag naar de houdbaarheid van de "Europese" welvaartsstaat verwijst bijgevolg naar een evenwichtige combinatie van een solidaire omkadering van de arbeidsmarkt via de sociale zekerheidsstelsels enerzijds met de versteviging van de individuele verantwoordelijkheid en van de marktprikkels die aanzetten tot werken anderzijds.

#### 4. Enkele Conclusies.

In de beschouwingen omtrent de gevolgen van de globalisering wordt vaak gesteld dat de Europese welvaartsstaat, gekenmerkt door zijn solidaire dimensie, gedoemd is tot een onvermijdelijke verschrompeling tot het Angelsaksische model. Ook de uitbreiding van de Unie wordt in deze optiek als bedreigend gezien voor de sociale voorzieningen van de welvarende lidstaten omwille van de verwachte migratiestromen die hun sociale zekerheidsstelsels zouden belasten.

Het is niet verwonderlijk dat dergelijk perspectief defensieve reacties tegen de globalisering oproept en het Europese project en zijn instellingen aan kritiek blootstelt. Maar zowel de globalisering als de recente uitbreiding van de Unie bieden mogelijkheden om het verlies aan Europese concurrentiekracht te herstellen door structurele hervormingen die, weliswaar op termijn, tot meer welvaart en werkgelegenheid leiden.

De solidaire gedachte die het sociaal-economisch beleid in de lidstaten sinds decennia heeft geïnspireerd en de uitbouw van de Europese welvaartsstaat heeft gedragen, dient hierbij als een sterkte beschouwd te worden. Zij draagt niet alleen bij tot de sociale cohesie, maar ondersteunt door de spreiding van de welvaart over de bevolkingsgroepen het groeiproces. Anderzijds heeft het doordringen van deze bekommernis tot de loonvorming ertoe geleid dat de verhouding tussen de arbeidsproductiviteit en de loonkosten in de zwakkere bedrijfstakken en regio's verstoord werd.

Het terugdringen van het verzekeringsaspect in de werkloosheidsverzekering heeft eveneens de prikkels tot werken of tot langer werken afgezwakt. Het is bijgevolg aangewezen de sociale kostprijs van deze herverdeling, die rechtstreeks de werking van de arbeidsmarkt belast, af te wegen tegen haar sociale baten.

De persistente hoge en langdurige werkloosheid in een aantal lidstaten toont echter aan dat het institutioneel kader van hun arbeidsmarkten niet in staat is om aan de snel veranderende omgeving een gepast antwoord te bieden. Dit onvermogen stelt het behoud van hun sociale voorzieningen op termijn – vooral in het licht van de vergrijzing – scherp in vraag. Een aantal lidstaten hebben inzake de structurele ingrepen in de arbeidsmarktwerking en de sociale zekerheid reeds het voortouw genomen. De voordelen van deze ingrepen in termen van groei en werkgelegenheid situeren zich echter veelal op lange termijn, hetgeen het verzet ertegen verklaart evenals de aarzeling van andere lidstaten om gelijkaardige hervormingen door te voeren. In de Eurozone kan dit verschillend ritme van hervormingen ertoe leiden dat de huidige divergentie van groei en inflatie aanhoudt, waardoor de doeltreffendheid van het monetair beleid van de Europese Centrale Bank afgezwakt wordt.

Een en ander pleit ervoor dat de landen van de Eurozone, in het bijzonder de lidstaten die door de handelsstromen intens verweven zijn, de structurele hervormingen van de arbeidsmarkt en van hun sociaal beleid op elkaar zouden afstemmen. Dergelijke coördinatie zou tevens bijdragen tot een snellere liberalisering van de dienstenmarkt, waarvan een groei van de werkgelegenheid mag verwacht worden. Ze zou tevens verhinderen dat gesubsidieerde verlagingen van de loonkosten in een competitief spel uitmonden, waarvan de uitgangspositie omwille van de uiteenlopende budgettaire situatie, verschillend is.



## §2 De toekomst van Europa vanuit een economisch-historisch perspectief

Herman Van der Wee  
KULeuven – 2 december 2005

De stagnerende West-Europese economie en de hoge werkloosheidsgraad in de meeste West-Europese landen (in tegenstelling tot de situatie in de Verenigde Staten en in Oost-Azië), de lage nataliteit en de vergrijzing van de bevolking (en daarmee verbonden de dreigende ontsporing van de Publieke Financiën), het probleem van de illegale immigratie (en de reacties hierop vanwege de vakverenigingen), de delocalisatie van industriële bedrijvigheid (in heel wat gevallen naar recent tot de Europese Unie toegetreden landen), het perspectief van toetreding van nieuwe landen tot de Europese Unie, de moeilijke opbouw van een multiculturele samenleving: al deze factoren hebben bij een groot deel van de Westeuropese bevolking een klimaat van pessimisme en malaise gecreëerd. Ze hebben bovendien een reflex uitgelokt van conservatisme, van mentale en institutionele rigiditeit.

De negatieve uitslagen in Frankrijk en Nederland bij het referendum over het ontwerpverdrag voor een Europese grondwet zijn ongetwijfeld een uitdrukking van het onbehagen van een groot deel van de bevolking en van de conservatieve reflex die ermee verbonden is. Ze hebben bovendien tot gevolg dat de ontwikkeling naar een politieke integratie van Europa voorlopig is lamgelegd. Het vooruitzicht dat nog meer landen lid van de Unie zullen worden, doet vermoeden dat het gevoel van malaise nog zal toenemen en dat hierdoor de ontwikkeling in de richting van een voortschrijdende politieke integratie nog geruime tijd, zo niet zeer lange tijd, zal verlamd blijven. De geleidelijke evolutie van de Europese Unie naar een vrijhandelszone – een evolutie die het Verenigde Koninkrijk resoluut voorstaat – lijkt voor velen een realistisch scenario te worden. Het scenario sluit trouwens aan bij de trend naar een zich globaliserende wereldeconomie, een trend waaraan de Unie zich moet aanpassen.

Welke lessen voor de toekomst zijn hieruit af te leiden? Bij die vraag moet worden beklemtoond dat al de omstandigheden die tot het gevoel van onbehagen en malaise aanleiding geven, in feite een diepere oorzaak hebben, namelijk de *structurele* crisis waarin het West-Europese sociale welvaartsmodel zich thans bevindt. Die structurele crisis is fundamenteel niet op te lossen door *ad hoc* maatregelen, zoals het verminderen van de lasten op het bruto-loon van de werknemers, het generatiepact, de maatregelen tot het bestrijden van criminaliteit en terrorisme, enz., hoe nuttig en zelfs noodzakelijk dergelijke maatregelen wellicht ook mogen zijn voor het oplossen van moeilijkheden op de korte en half-lange termijn.

Het probleem ligt veel dieper. Het West-Europese welvaartsmodel is *structureel* voorbijgestreefd door de trend naar een zich globaliserende wereldeconomie en moet zich daarom *structureel* aanpassen aan die nieuwe omgeving, te meer omdat de bevestiging van de politieke integratie van de Europese Unie en de nieuwe versnippering van de politieke macht, die er het gevolg van is, geen perspectief meer bieden om langs politieke weg het aanvaarden van het West-Europese sociale welvaartsmodel aan de wereldeconomie op te dringen.

Wat kan de West-Europese overheid doen om de structurele crisis van haar economie te doorbreken? Er zijn twee opties.

De eerste optie bestaat erin het sociale welvaartsmodel af te bouwen naar het niveau van de Angelsaksische economieën toe, zelfs eventueel nog lager, indien de grote opkomende economieën, namelijk die van China, Indië en Brazilië, de Angelsaksische landen dwingen hun niveau op hun beurt te verlagen opdat die laatste, bij een verlangen tot het handhaven van een wereldeconomie, de groei van hun eigen economie zouden kunnen veilig stellen. Dit is de ijzeren wet van de markt, indien die op wereldschaal wordt toegepast. Vanzelfsprekend zou die optie, indien ze in Europa

ten volle in politieke maatregelen wordt omgezet, grote weerstand oproepen. De recente pogingen om enkele rigide geworden aspecten van het welvaartsmodel te versoepelen in de richting van het Angelsaksische model stuitten al op heftige reacties die in stakingen, betogingen en verkiezingsuitslagen hun uitdrukking vonden en nog steeds vinden. Het gevolg is dat de nationale regeringen hun versoepelingspolitiek zoveel mogelijk willen aanvullen met defensieve, protectionistische maatregelen. Indien ze echter het principe van een open wereldeconomie wensen te handhaven, bieden deze defensieve maatregelen, gezien in een langlopend perspectief, geen oplossing, daar ze de dieper liggende structuurcrisis niet wegwerken.

De tweede optie is het behoud van het sociale welvaartsmodel, mits grondige aanpassingen om scheefgegroeide rigiditeiten in het systeem, waaronder misbruiken, te elimineren. Binnen het kader van een open wereldeconomie impliceert deze optie echter tegelijkertijd een *structuurbeleid*. In zulk beleid moeten langlopende overheidsinvesteringen centraal staan: ze moeten op wereldvlak de concurrentiekracht van de West-Europese producenten van goederen en diensten mee helpen versterken. Daar de concurrentiekracht van deze producenten wordt gedragen door hun innovatievermogen, moet de overheid haar hoofdaandacht wijden aan het stimuleren van dit vermogen.

Let wel, het verbeteren van het innovatievermogen in de sector van goederen veronderstelt in de eerste plaats het direct stimuleren van toegepast onderzoek door de overheid. De bedrijven moeten vanzelfsprekend die taak, op eigen initiatief en voor eigen rekening, voor een goed deel zelf op zich nemen. Maar de overheid heeft hier een belangrijke steunende rol te vervullen, onder meer door het creëren van het nodige kader tot handhaving van het onderzoek op een hoog peil. Die steun vereist een veel grotere financiële inspanning dan tot nog toe in Europa het geval was. Een essentiële overheidstaak op dit vlak is bijvoorbeeld het organiseren van een systematische samenwerking tussen universiteiten of andere onderzoekscentra en het bedrijfsleven.

Een niet minder essentiële opdracht van de overheid is het investeren in fundamenteel onderzoek: toegepast onderzoek kan immers slechts vruchtbaar gedijen op grond van vernieuwend fundamenteel onderzoek; ze vloeit er rechtstreeks uit voort. Bedrijven zijn minder geneigd, en vaak minder goed uitgerust dan universiteiten en onderzoekscentra, om fundamenteel onderzoek op grote schaal te organiseren. De overheid kan die lacune helpen opvullen.

Tenslotte nog dit: de innovatiekracht in de sector van goederen wordt niet uitsluitend gedragen door het vermogen om technische en technologische vooruitgang te realiseren; die innovatiekracht wordt op termijn ook evenzeer gedetermineerd door het actief verwerken van maatschappelijke kennis die door de beoefenaars van de Sociale Wetenschappen wordt aangereikt en door het assimileren van creativiteit en verbeeldingskracht, die bij de beoefenaars van de Geesteswetenschappen zo sterk aanwezig zijn.

Het stimuleren van innovatiekracht bij de producenten van goederen is dus van groot belang, maar een analoge overheidspolitiek in de sector van de diensten is nog veel belangrijker. Die sector heeft immers in ontwikkelde economieën de bovenhand gekregen en groeit nog steeds verder. Het stimuleren van fundamenteel en toegepast onderzoek in die sector is dan ook een *must*: in het bijzonder moet de onderlinge samenwerking worden geactiveerd tussen beoefenaars van de Toegepaste en Bio-medische Wetenschappen, van de Sociale Wetenschappen en van de Geesteswetenschappen. Een dergelijke door de overheid gestimuleerde samenwerking zou ongetwijfeld een verhoging van de creativiteit in de hand werken. Het oprichten van instituten voor geavanceerd onderzoek, zowel in de Sociale en Geesteswetenschappen als in de Biomedische en Toegepaste Wetenschappen en in de Zuivere Wetenschappen, waarin inter-universitaire en internationale samenwerking systematisch wordt georganiseerd, is daartoe een aangewezen instrument. De *cross-fertilisation*, binnen en tussen de sectoren en ook via de internationale inbreng, zou een krachtige impuls kunnen geven aan het creatieve vermogen van het land.

Het investeringsbeleid in de sector van de diensten is tot nu toe door de overheid erg verwaarloosd geweest. Het zou nochtans een hoge prioriteit moeten krijgen, daar die sector nog steeds in volle expansie is in de economisch ontwikkelde landen, en een

enorm expansiepotentieel bevat naar de toekomst toe voor de economisch zich ontwikkelende gebieden.

Het cruciale belang van de overheidsinvesteringen in de hogervermelde domeinen van onderzoek om de economische activiteit te helpen opvoeren naar een niveau dat de concurrentiekracht van West-Europa in de wereldeconomie kan veilig stellen, is slechts één zijde van de medaille. De andere zijde is het opdrijven van de *kwaliteit* van het *Human Capital* van de bevolking in haar geheel. Het investeringsbeleid in de sector van onderzoek moet immers geschraagd worden door kwalitatief hooggeschoolde onderzoekers. Bovendien moet het omzetten van de innovaties in een concurrentiële productie van goederen en diensten worden geschraagd door werknemers die daartoe de nodige bekwaamheid bezitten, d.w.z. daartoe goed zijn opgeleid. De overheid moet bijgevolg extra investeren in onderwijs, zowel technisch als algemeen onderwijs, indien ze haar investeringen in het onderzoek de nodige draagkracht wil geven in de productieve sfeer. Ook hier is er nog veel werk aan de winkel.

Een volgende factor die de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven, in de goederen- en dienstensector kan opdrijven, is een bijzondere aandacht van de overheid voor de differentiëring van de productie. In een wereldeconomie waar de verhoging van het inkomen, zowel in de economisch ontwikkelde als in de zich ontwikkelende landen, aan een opwaartse beweging toe is, zal de trend naar een nog meer gedifferentieerd aanbod van goederen en diensten ongetwijfeld verder doorgaan. De West-Europese economie is, historisch gezien, goed geplaatst om uit die ontwikkeling extra voordeel te trekken. De culturele verscheidenheid en de gesofisticeerde ambachtelijke traditie, die beiden kenmerkend zijn voor West-Europa – in feite meer dan elders –, kunnen er toe bijdragen om de trend naar toenemende differentiëring in het aanbod van goederen en diensten op een creatieve manier op te vangen en op dit vlak een leidende positie in de wereldeconomie te veroveren en te behouden, te meer daar die trend stoelt op de huidige succesvolle verspreiding van het Westerse cultuurpatroon over de hele wereld. Voorwaarde blijft evenwel dat het West-Europese voordeel verbonden wordt met het hoger uiteengezette overheidsbeleid inzake onderzoek en onderwijs.

Een laatste factor betreft het gaaf houden van een gezonde arbeidsethiek bij de bevolking. Door het aan de gang zijnde seculariseringsproces in West-Europa is de invloed van de traditionele Europese godsdiensten en kerken op het gaaf houden van het arbeidsethos zo goed als volledig weggeëbd. Het aanwakkeren van een gezonde arbeidsethiek door het bevorderen van sociabiliteit in het zogenaamde middenveld of door het aanmoedigen van een sportethiek bij de jeugd, kan het probleem van een verzwakkende arbeidsethiek niet echt oplossen. De overheid kan hier wel in de educatieve sfeer, zowel in het onderwijs als via de media, een positieve rol spelen, waarbij vanzelfsprekend iedere vorm van autoritair indoctrineren moet vermeden worden. Een moeilijke, delicate opgave, die noodzakelijk is om de economische veerkracht van een gebied zoals West-Europa levend te houden.

De suggestie om het gevoel van malaise en de conservatieve reflexen van de nationale politici te doorbreken via een actief, langlopend structuurbeleid, gericht op onderzoek, onderwijs en arbeidsethiek, is geen wondermiddel dat met een vingerknip kan worden gerealiseerd. De politieke actie van de nationale staten zal immers nog lange tijd worden overschaduwed door het klimaat van malaise: ze zal daardoor in het defensief worden gedrongen en aan opbouwende kracht inboeten. Tegelijkertijd is de politieke actie van het Verenigde Europa, als effectief beleidsorgaan, voor een halflange of zelfs lange termijn buiten spel gezet. De vraag is dan of het niet aangewezen zou zijn de taak van de regio's uit te breiden bij het opzetten en uitwerken van een sterker langlopend structuurbeleid. De regio's zijn naar onze opvatting het best geplaatst om naast het doelmatig versterken van de investeringen in onderzoek, onderwijs en arbeidsethiek ook met succes investeringen op te voeren in andere domeinen, zoals administratieve en communicatieve infrastructuur. Een bijkomend voordeel is dat het uitbreiden van de taak van de regio's bij het versterken van het structuurbeleid de interregionale competitie aanscherpt, waardoor een hogere efficiëntie van het structuurbeleid kan worden verkregen.

Om de interregionale competitie, als instrument van een doeltreffend structuurbeleid, operationeel te maken, zou het wenselijk zijn dat de regio's, *qua* economische ontwikkeling, niet al te veel uit elkaar lopen. Hier zou het idee van een Europa met verschillende snelheden een toepassing kunnen vinden. Landen, die een structuurbeleid op basis van een interregionale competitie wensen door te zetten, zouden zich kunnen verbinden een gezamenlijke politiek in die zin uit te werken. Een dergelijke gezamenlijke politiek impliceert echter ook actieve samenwerking op andere domeinen, zoals bijvoorbeeld monetaire en budgettaire politiek.

Het is niet onze bedoeling met deze enkele summere overwegingen een reeks pasklare formules aan te reiken tot oplossing van de moeilijkheden, waarmee Europa in het klimaat van een globaliserende wereldeconomie wordt geconfronteerd en in de toekomst nog meer zal worden geconfronteerd. De bedoeling is enkel een aantal suggesties naar voor te schuiven die een aanzet tot verdere reflectie kunnen vormen.

### **§3 Sociaal Europa: in verscheidenheid verenigd**

Bea Cantillon

*Universiteit Antwerpen – 30 januari 2006*

In de debatten voorafgaand aan de referenda (vooral in Frankrijk, maar ook in Nederland) is opgevallen dat een deel van de neen-stemmers dat deden omdat zij meenden dat Europa geen sociaal project is. Deze vaststelling is zeker juist<sup>1</sup>. Maar bij de invulling van wat het 'sociale Europa' dan concreet zou kunnen of moeten zijn komt men doorgaans niet erg ver. De roep om 'een meer sociaal Europa' wordt bijna nooit ondersteund door een coherente beleidsagenda om in die richting te evolueren. Op de tekentafels van de vakbonden, van de werkgevers, van andere sociale organisaties, van de diverse politieke partijen, van de Europese Commissie, van de academici en andere *think thanks* liggen er zelfs geen schetsen, hoogstens enkele kattenbelletjes. Het Europese sociale project moet helemaal worden uitgevonden; er zijn geen voorbeelden, er zijn geen modellen. Wat stellen wij ons voor bij het begrip 'Sociaal Europa'? Een Europese welvaartsstaat? Een sociaal federalisme zoals in de VS? Een geharmoniseerde sociale zekerheid en fiscaliteit? Eenvormige minimumstandaarden op het vlak van sociale bescherming en arbeidsrecht? Een sociaal regulerend Europa? Hoewel bestaande praktijken de weg wijzen naar mogelijke antwoorden op deze vraag blijven onze gedachten chaotisch en ongeordend. Dat verklaart de grote onzekerheid en angst, niet alleen bij de laaggeschoolde burgers die neen stemden, maar ook bij beleidsverantwoordelijken, sociale organisaties, politieke partijen, academici. Dat is – denk ik – een belangrijke (zometer dé belangrijkste) oorzaak van de crisis in Europa.

Daarom zou het uitdenken en het uittekenen van realistische *Modellen voor een Europese Sociale Markteconomie* de grootste prioriteit moeten krijgen. Het grote politieke debat over de toekomst van Europa kan immers pas beginnen wanneer enkele coherente blauwdrukken op de tafel liggen. Eerst moeten de gedachten geordend worden. Het door Europa gefinancierde beleidsonderzoek zou belangrijke middelen moeten vrijmaken om hiertoe het voorbereidende studiewerk te verrichten. Want ook het wetenschappelijk onderzoek beperkt zich doorgaans tot internationale vergelijkingen; het pan-Europese perspectief is bijna altijd afwezig.

Een realistische definitie van het Europees sociaal project moet onvermijdelijk uitgaan van de huidige praktijk, de huidige sociale situatie in de verschillende lidstaten en de verscheidenheid in het sociaal beleid doorheen de Unie. In deze beschouwing tracht ik een beeld te schetsen van de huidige praktijk (deel 1), de sociale situatie in de verschillende lidstaten (deel 2), en de parameters voor een doeltreffend sociaal beleid in deze lidstaten (deel 3). Ik besluit met enkele beschouwingen met betrekking tot de toekomst van het Europees Sociaal Model (deel 4).

#### **1. Sociaal Europa: de huidige praktijk van de Open Methode van Coördinatie**

##### **1.1 Sociale subsidiariteit**

In Europa behoren sociale herverdeling en sociaal beleid tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. De Europese keuze voor sociale subsidiariteit is verankerd in het Verdrag van Rome. Het vormt tot op heden de basisarchitectuur voor het zogenaamd 'Europees Sociaal Model'. In Europa organiseert elke lidstaat naar eigen

---

<sup>1</sup> De beoordeling van de grondwet niet, want op het vlak van de opname van de sociale dimensie in de Europese politiek zette zij belangrijke stappen in de goede richting.

inzicht en vermogen de sociale bescherming, binnen de grenzen van meestal kleine en min of meer homogene natiestaten. Dat betekent dat het in Europa alom geprezen principe van sociale herverdeling in feite niet verder reikt dan de nationale grenzen van de afzonderlijke lidstaten.

Dit model van sociale subsidiariteit steunt op het vertrouwen in de stuwende werking van de markt. Het werd in de jaren '50 intellectueel onderbouwd door een voortreffelijk rapport van de Internationale Arbeidsorganisatie (onder het voorzitterschap van Ohlin). Uitgangspunt was de wet van de comparatieve voordelen. Dit economisch beginsel stelt dat sociaal-economische verschillen tussen landen een stimulans zijn voor de internationale handel. Verschillen leiden tot specialisatie en dus tot meer handelsverkeer en meer groei. Dit zou – volgens experts uit die tijd – ruimschoots volstaan om, in weerwil van de toenemende internationale concurrentie, de sociale bescherming te verbeteren. De vakbonden en de positieve ingesteldheid van de toenmalige Europese regeringen voor sociale bescherming zouden hiertoe een voldoende waarborg zijn. Met andere woorden, men vertrouwde erop dat het gevaar voor belastingconcurrentie en dus sociale dumping (waarvoor vooral de toenmalige Franse socialisten beducht waren) zou kunnen worden afgewend door de politiek.

Als we 50 jaar later terugblikken op de ontwikkeling van de Europese welvaartsstaten dan kunnen we wel stellen dat Ohlin en zijn groep van experts gelijk hebben gekregen. Er was in de naoorlogse periode geen sprake van sociale dumping. Integendeel: het Europese subsidiariteitsmodel liet de ongehinderde ontwikkeling van de nationale welvaartsstaten toe, gedragen door de sterke economische groei. Ook bij de latere uitbreidingen van de Unie met Ierland (1973), Griekenland (1981) en Spanje & Portugal (1983) heeft het mechanisme in meerdere of mindere mate gewerkt. De sociale uitgaven in deze landen vertoonden in de jaren '80 een opmerkelijke opwaartse trend. In de 'gevestigde' lidstaten bleef het niveau van sociale bescherming onveranderlijk hoog.

Waar zouden wij Europeanen nu staan indien in de jaren '60 de sociale integratie zou zijn ingezet? We kunnen het niet weten. Maar er zijn goede redenen om aan te nemen dat een harmonisering van het sociaal beleid in die tijd niet mogelijk, niet nodig en zelfs niet wenselijk zou geweest zijn. Door de grote verschillen tussen de lidstaten is het niet ondenkbaar dat de sociale ontwikkeling veel trager zou verlopen zijn, volgens het tempo van de traagste van de klas. De sociale integratie zou waarschijnlijk hinderlijk geweest zijn voor de ontwikkeling van de West-Europese welvaartsstaten. Subsidiariteit kan misschien zelfs gedeeltelijk verklaren waarom de Europese welvaartsstaten zich veel verder hebben ontwikkeld dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar de sociale herverdeling wordt georganiseerd op het hoogste federale niveau (Cantillon, 2004).

Vandaag is er echter reden om aan te nemen dat we niet langer enkel en alleen op sociale subsidiariteit mogen vertrouwen voor de handhaving en modernisering van de sociale bescherming in Europa.

Een eerste reden waarom de succesvolle aanpak uit het verleden niet kan worden doorgetrokken naar de toekomst heeft te maken met de recente en nog onvoltooide uitbreiding van de Europese Unie (zie Vaughan-Whitehead, 2003). De diversiteit binnen de Unie is verder toegenomen. De nieuwe lidstaten moeten – in een erg moeilijk klimaat van globalisering en vergrijzing – hun nog embryonale sociale markteconomieën verder ontwikkelen. De zes van het Verdrag van Rome vormden een veel homogener groep. Ze waren bovendien ook allemaal sterk gericht op een optimalisering van de sociale herverdeling. In de meeste nieuwe lidstaten is dat vandaag – mede omwille van hun verleden – veel minder het geval.

De tweede reden waarom loutere subsidiariteit niet langer houdbaar is, is het verzwakkende sturingsvermogen van de lidstaten m.b.t. hun eigen sociaal beleid. De invloed van Europa op de nationale sociale beschermingssystemen neemt toe. De toepassing van het principe van een gelijke behandeling en het vrije verkeer van werknemers, kapitaal en diensten heeft steeds meer uitwerking op de nationale systemen. Leibfried en Pierson (2000) bieden een systematisch overzicht van EU-beleidsmaatregelen en rechtsbeslissingen en hun impact op het nationaal sociaal beleid. Wij verwijzen hier bij wijze van voorbeeld naar de uitspraak in Kohl vs Decker, waarbij

het Europees Hof een uitspraak deed in twee geschillen met betrekking tot gezondheidszorg door voorrang te verlenen aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen en diensten; de veroordeling van België wegens concurrentievervalsing via een vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen voor werkgevers krachtens het 'Maribelplan'; de nood aan een hertekening van de Vlaamse zorgverzekering, omdat het woonlandbeginsel niet verenigbaar wordt geacht met het Europese principe van het vrije verkeer van werknemers; het voorstel van de Europese Commissie – hoewel het door het Europees Parlement tot tweemaal toe werd verworpen – betreffende het beschermde sociale statuut van havenarbeiders. Dit is slechts een greep uit de vele voorbeelden die erop wijzen dat de nationale welvaartsstaten steeds minder vat hebben op de ontwikkeling of heroriëntering van hun eigen beleid (de Swaan 2003; Leibfried en Pierson 1995a, 1995b). Ongewild ontstaat een Europees sociaal beleid, dat veelal losstaat van sociale overwegingen en dat eenzijdig wordt gestuurd door het beginsel van het vrije verkeer van werknemers, kapitaal en diensten. Abraham De Swaan noemt dit terecht 'een Europees sociaal beleid zonder sociale politiek' (de Swaan, 2003).

## 1.2 De Open Methode van Coördinatie

Heeft Europa dan helemaal geen sociale tegenbeweging ingezet? Wie de Europese agenda aandachtig volgt, weet dat er enkele belangrijke, zij het niet echt spectaculaire ontwikkelingen zijn op dat vlak. Het sociale Europa vordert, weliswaar langzaam en voor de meeste mensen vrijwel onzichtbaar.

In 2000 werd het Europese project, met inbegrip van het Sociale Insluitingsproces, nieuw leven ingeblazen tijdens de top in Lissabon. De conceptstrategie in de strijd tegen sociale uitsluiting werd reeds uitgewerkt tussen 1989 – met de opstelling van het tweede Sociale Actieplan (EC, 1989) – en 1999 – met de vastlegging van gemeenschappelijke doelstellingen (EC, 1999). Deze strategie bestond uit een gemeenschappelijk streven naar dezelfde doelstelling door de lidstaten, met behoud van de vrijheid om te beslissen hoe deze doelstellingen zouden worden verwezenlijkt. Om dit proces te ondersteunen werd een losse of open vorm van coördinatie ontwikkeld die de lidstaten moet toelaten van elkaars ervaringen te leren. Deze Open Methode van Coördinatie (OMC) bestond reeds voor het tewerkstellingsbeleid (Verdrag van Amsterdam, 1997) en werd uitgebreid naar het domein van de sociale insluiting tijdens de top van Nice in 2000. Tijdens de top van Laken werden de sociale indicatoren gedefinieerd die de sociale doelstellingen meetbaar moesten maken (Atkinson, Cantillon, Marlier, Nolan, 2002).

De huidige benadering is die van de 'zachte coördinatie'. Er worden gemeenschappelijke doelstellingen vooropgesteld waarnaar elke lidstaat individueel moet streven volgens een beleid naar keuze. De doelstellingen zijn niet dwingend. Het model steunt louter op het vertrouwen in de inspirerende werking van 'goede praktijken' en 'peer pressure'. Met betrekking tot sociale insluiting zijn de doelstellingen duidelijk kwantitatief vastgelegd in de zogenaamde 'sociale indicatoren'. Deze indicatoren meten o.a. het aantal individuen in een land die moeten rondkomen met een laag inkomen, de mate van inkomensongelijkheid, het aantal langdurig werklozen, het aantal gezinnen zonder werk en het aandeel voortijdige schoolverlaters. Om de twee jaar brengen de lidstaten verslag uit m.b.t. deze indicatoren aan de Europese Commissie, waarbij ze ook een Nationaal Actieplan voorleggen voor een verbetering van de sociale situatie in hun land (de zogenaamde NAPs/insluiting). Deze gegevens worden door de Europese Commissie gebundeld en gepubliceerd in een Joint Inclusion Report (JIR).

Velen vinden de OMC te vaag en tijdrovend en niet krachtig of betekenisvol genoeg. Toch denk ik dat de OMC – binnen het kader van de subsidiariteit die tot op heden inzake sociale aangelegenheden weinig bevoegdheid geeft aan het Europese beleidsniveau – een weg kan zijn om Europa naar een sociaal project te laten groeien. De methode draagt het potentieel in zich om de aandacht van elke lidstaat bij de sociale les te houden (of te brengen). Indien de indicatoren zouden gebruikt worden om horizontaal alle Europese beleidsbeslissingen te toetsen aan hun gevolgen voor de sociale inclusie in elke lidstaat (zoals voorzien is in het ontwerp van grondwet) dan

zouden ze – ook in de Europese politiek – de sociale dimensie kunnen versterken. Het proces is bovendien een leerschool in multi-level governance: dit is belangrijk omdat de geschiedenis van de nationale welvaartsstaten leert dat het besluitvormings- en uitvoeringsproces moet kunnen steunen op een brede legitimiteit waarin zowel democratisch verkozen parlementen als de zg. 'stakeholders' betrokken worden. Onnodig te zeggen dat deze oefening in een Unie met 25 partners uitermate moeilijk is. De OMC kan misschien ook op organische wijze een dynamiek op gang brengen die het – later – mogelijk moet maken om op Europees niveau tot dwingende afspraken te komen over gemeenschappelijke normen inzake sociale politiek, inzonderheid over het niveau van de minimumbescherming, over de kwaliteit van de gezondheidszorgen, over gelijke kansen in het onderwijs en zoveel meer. Dit kan niet anders dan een langzaam proces zijn; bij de ontwikkeling van het nationaal sociaal beleid was dat niet anders.

Wel is het zo dat het sociale Europa – onbedoeld – vorm krijgt, buiten de OMC's. De invloed van het verruimde Europa op de (verzwakte) sturingscapaciteit van de individuele lidstaten op het vlak van sociale politiek komt in de OMC niet aan bod. Trans-Europese sociale beleidsproblemen staan niet op de agenda van de OMC: migratie en arbeidsmigratie, het vrije verkeer van werknemers en personen en de gevolgen daarvan voor de houdbaarheid van nationale stelsels van sociale herverdeling, de coördinatie van de sociale zekerheidstelsels en van de fiscaliteit, de dienstenrichtlijn, om een paar voorbeelden te noemen, blijven buiten het vizier van de OMC. Nochtans is het via deze beleidsdossiers en de wijze waarop ze 'beslecht' worden dat het Sociale Europa gaandeweg wordt gemaakt.

De OMC, voorzover gestuurd door sociale indicatoren en uitmondend in strategische beleidsplannen, heeft echter een belangrijk potentieel in de grote sociale verscheidenheid die Europa tekent. De sociale indicatoren – die het ganse proces ondersteunen – markeren alvast een Europese consensus omtrent de waarden van gelijkheid en sociale samenhang als sociale doelstelling van het gemeenschappelijk Europese project, naast de doelstelling 'om de meest competitieve economie in de wereld te worden'. Daarmee zijn – nu ook op Europees niveau – de grondbeginselen bezegeld die de naoorlogse West-Europese welvaartsstaten groot hebben gemaakt: economische ontwikkeling, volledige tewerkstelling en de effectieve waarborging van sociale grondrechten aan alle burgers.

## **2. De sociale situatie in Europa: wat leren de indicatoren van Laken?**

Een eerste voorwaarde voor samenwerking en coördinatie is de beschikbaarheid van gegevens over de (evolutie van de) sociale situatie in de verschillende lidstaten en over de vereiste regionale, nationale en Europese beleidslijnen ter verbetering van de situatie. Alleen al in dat opzicht heeft de OMC m.b.t. sociale insluiting een belangrijke bijdrage geleverd. Dankzij de gemeenschappelijke sociale indicatoren en de bundeling van (vergelijkbare) gegevens over de levensomstandigheden van Europeanen (dankzij Eurostat in samenwerking met de nationale instituten voor statistieken) beschikken we nu voor het eerst over een 'Sociale Kaart van Europa'. Deze kaart is een bijzonder interessant beleidsinstrument, voor elk van de afzonderlijke lidstaten én voor Europa als geheel.

### **2.1 De sociale verschillen binnen Europa zijn erg groot, veel groter dan in de VS**

Hoewel het niveau van relatieve financiële armoede in Europa heel wat lager ligt dan in de VS en de meeste andere geïndustrialiseerde landen, blijft een armoederisico van 15% hoog. De best presterende lidstaten (Tsjechische Republiek en Zweden) tonen aan dat er heel wat ruimte is voor vooruitgang: in die landen is het armoederisico lager dan 10%. Dit is de helft van het armoederisico van de slechtst presterende lidstaten (Ierland en Slowakije). De verschillen tussen de lidstaten, zowel tussen de 'oude' als tussen de nieuwe lidstaten, zijn erg groot. In de VS zijn de verschillen tussen de best presterende staat (Hawaiï) en de slechtst presterende (Washington DC) maar half zo groot als in Europa.



Als we de Europese lidstaten groeperen volgens hun algemeen welvaartsniveau enerzijds, en de spreiding ervan anderzijds, dan blijken alle mogelijke combinaties in Europa voor te komen, volgens dit schema:

Rijke egalitaire lidstaten die 43% van de EU-burgers omvatten: dit zijn landen met een lager dan gemiddeld armoederisico en een relatief lage inkomensongelijkheid waar de lage inkomensgezinnen een naar Europees perspectief bovengemiddelde koopkracht hebben: België, Nederland, Luxemburg, Zweden, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en Oostenrijk.

Arme egalitaire lidstaten met 5% van de EU-burgers: het aantal armen is er relatief laag, maar de lage inkomensgezinnen hebben er een naar Europees perspectief lager dan gemiddelde koopkracht: Tsjechië, Hongarije en Slovenië.

Rijke inegalitaire lidstaten goed voor 27% van de EU-burgers: het bovengemiddeld armoederisico is er hoger dan het gemiddelde maar de armen hebben er een naar Europees perspectief hoger dan gemiddelde koopkracht: Groot-Brittannië, Italië, Ierland en Malta.

Arme inegalitaire lidstaten goed voor 24% van de EU-burgers: met veel armen die bovendien een naar Europees perspectief benedengemiddelde koopkracht hebben: Griekenland, Portugal, Spanje, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen en Polen.

Hiermee wordt weerom de grote diversiteit binnen Europa in termen van inkomen en inkomensverdeling onderstreept.

Naast de 69 miljoen Europeanen met een inkomen onder de armoedegrens zijn er 12 miljoen langdurig werklozen, 27 miljoen volwassenen die leven in gezinnen zonder werk en 6 miljoen jongeren die (veel te) vroegtijdig de school verlaten. Ook hier is de variatie tussen de lidstaten enorm. Luxemburg heeft met 1% het laagste aandeel langdurig werklozen; in Polen en Slowakije is het aandeel het hoogst, meer dan 10%. Het aandeel werkloze gezinnen varieert van 5% in Cyprus en Portugal tot 16% in Polen (en 19% in België). De grootste diversiteit vindt men in het aandeel vroegtijdige schoolverlaters: de percentages variëren van 5% in Slovenië en Polen tot 40% in Portugal en zelfs 45% in Malta (zie figuren 1, 2 en 3.)

## 2.2 In alle landen is er ruimte voor verbetering in één of meerdere dimensies van sociale uitsluiting

De ranking van de verschillende landen verschilt sterk naar de monetaire en niet monetaire indicatoren. Wanneer de score op de indicatoren 'armoede', 'langdurige werkloosheid', 'werkloos gezin' en 'vroegtijdige schoolverlaters' voor de 25 lidstaten in kaart worden gebracht verkrijgt men een bijzonder chaotisch beeld. De 4 landen die het best presteren op de armoede-indicator presteren allen (soms veel) slechter op de andere indicatoren, en vice versa. Dit leert dat er veel ruimte is voor verbetering, in één op meerdere dimensies van sociale uitsluiting, in alle lidstaten.

Onlangs de grote verschillen in armoederisico's in de Europese Unie, zijn overall ongeveer dezelfde groepen als risicovol te beschouwen. Zowat in alle lidstaten hebben vrouwen, jongeren en ouderen, kinderrijke gezinnen, alleenstaande ouders, werklozen, gepensioneerden en andere uitkeringstrekkers een bovengemiddeld armoederisico. Niettemin zijn er enkele uitzonderingen, en deze verdienen bijzondere aandacht, omdat ze kunnen leiden tot de identificatie van zg. 'best practices' (zie tabel 1).

## 2.3 Lage armoede is positief gecorreleerd met het BNP, de hoogte van de sociale uitgaven en – zij het in mindere mate – met het niveau van tewerkstelling

Niettegenstaande het feit dat cross-nationale variatie niet hetzelfde is als variatie doorheen de tijd, en dat correlaties tussen armoederisico's en andere sociale indicatoren niet noodzakelijk wijzen op causale verbanden, leiden de samenhang tussen de sociale indicatoren en macro-indicatoren als het niveau van BBP, de tewerkstellingsgraad en het niveau van sociale uitgaven tot volgende tentatieve besluiten m.b.t. het structureel beleid dat nodig is om financiële armoede te bestrijden.

### *Focus op groei?*

Binnen de EU-15 blijkt een hoog gemiddeld inkomen (BBP) een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde om armoederisico's in te perken. Omgekeerd tonen de indicatoren ook aan dat een gelijkere inkomensverdeling (en dus een lagere armoedegrade) geen belemmering hoeft te betekenen voor welvaartscreatie.

In figuur 4 worden de waarden van de armoededrempels in KKP voor alleenstaanden enerzijds en het financiële armoederisico anderzijds in kaart gebracht voor de 25 lidstaten. De figuur wijst op een positieve – zij het zwakke – relatie tussen beide indicatoren. De correlatie is echter sterk binnen de EU-15 en is duidelijker voor de armoederisico's gemeten op basis van de 40%-drempel. Wanneer we Luxemburg, als uitschieter, buiten beschouwing laten, dan krijgen we in de EU-15 een correlatie van  $-0.772$ . Dus, hoe hoger de waarde van de armoededrempel, hoe lager het armoedeniveau. In de nieuwe lidstaten is de correlatie veel zwakker, met een coëfficiënt van  $-0.285$ . De globale coëfficiënt voor de EU-25 is  $-0.334$ .

Vermits de armoededrempelwaarde een sterke correlatie vertoont met het BBP per capita<sup>2</sup>, kan de relatie tussen armoededrempel in KKP en armoederisico's als volgt worden geïnterpreteerd. Het armoederisico is meestal beperkter in rijkere landen, maar de correlatie is verre van absoluut. In de voormalige socialistische landen is dit te wijten aan de lage graad van inkomensongelijkheid die van het oude regime werd overgeërfd. De veel duidelijkere correlatie tussen de twee indicatoren binnen de EU-15 wijst erop dat een hoger welvaartniveau in de Europese welvaartsstaten overeenkomt met (en er waarschijnlijk een voorwaarde toe is) een evenwichtiger inkomensverdeling en bijgevolg een lager relatief armoederisico. Hier bieden de sociale indicatoren twee belangrijke inzichten. Een hoog BBP lijkt, tenminste binnen de groep van landen die deel uitmaken van de EU-15 plus Malta en Cyprus, een noodzakelijke (maar onvoldoende) voorwaarde te zijn voor maatschappelijke insluiting. Omgekeerd zijn een relatief gelijke inkomensverdeling en een laag armoedecijfer geen belemmering voor een hoog BBP. Integendeel, de meeste rijke landen (Luxemburg, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, België, Zweden, Nederland en Finland) tellen het laagste aantal relatieve inkomensarmen. Enkel in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Ierland gaat een hoog BBP samen met een relatief hoog armoederisico.

De negatieve relatie tussen de armoededrempelwaarde en het armoederisico in de 'oude' Europese welvaartsstaten is een belangrijke aanwijzing voor een beleid gericht op de terugdringing van het armoederisico in de EU. Het is duidelijk dat, vooral in sommige nieuwe lidstaten en in Spanje, Portugal en Griekenland, een belangrijke inhaalbeweging nodig is indien men dezelfde armoededrempels en armoederisico's wil halen als in de best scorende EU-lidstaten. Voor de EU-15 zou – volgens onze berekeningen wanneer alle andere parameters gelijk zouden blijven – een terugdringing van het armoedecijfer met 50% tussen 1995 en 2010 een aanhoudende jaarlijkse economische groei vereisen van om en bij de 2%, met een vergelijkbaar groeipercentage voor sociale uitkeringen (Cantillon, Van den Bosch, *Back to Basics: The case for an adequate minimum guaranteed income in the active welfare state*).

### *Focus op tewerkstelling?*

In elk land stellen we vast dat armoede een veel beperkter probleem is voor personen met een betaalde job dan voor personen zonder betaalde job – zeker wanneer we de senioren groep buiten beschouwing laten. Over de grenzen heen lijkt de link tussen tewerkstelling en armoede echter veel minder sterk te zijn, zoals blijkt uit Figuur 5, waarin het armoedecijfer voor de bevolking op arbeidsleeftijd<sup>3</sup> wordt gekoppeld aan de tewerkstellingsgraad. Deze relatie is lichtjes negatief in de EU-15 en onbestaande binnen de EU-10 (zie voor een omstandige analyse van deze vaststelling: Marx, 2005).

Hoewel de meeste landen zich in figuur 5 in het kwadrant 'ondergemiddelde tewerkstelling–bovengemiddelde armoede' of in het kwadrant 'bovengemiddelde

<sup>2</sup> De Spearman r-correlatie tussen armoededrempel alleenstaande in KKS en BBP/capita in KKS is voor de EU-25  $.969$  ( $.962$ ), voor de EU-10  $.931$  en voor de EU-15  $.973$  ( $.833$ ).

<sup>3</sup> De bevolking op arbeidsleeftijd zijn alle burgers tussen 16 en 64 jaar.

tewerkstelling–ondergemiddelde armoede’ bevinden, zijn er ook een aantal landen, waaronder België, Luxemburg, Slovenië en Hongarije die een lage tewerkstelling combineren met een lage armoede. Ierland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Cyprus daarentegen, combineren een hoog armoedecijfer met een hoge tewerkstelling. Een gelijkaardige conclusie kan worden bereikt wanneer we de tewerkstelling bij mannen en vrouwen afzonderlijk beschouwen.

Zo ook stellen we vast dat landen die doorheen de jaren een tewerkstellingsgroei vertoonden het niet noodzakelijk beter deden op het vlak van armoede. De opvallendste voorbeelden hiervan zijn Finland en Ierland, waar een belangrijke toename in de tewerkstelling gepaard ging met een toename van de relatieve armoede (de armoederisicotoenames in Denemarken en Nederland zijn niet significant). In Nederland en Spanje noteren we een aanzienlijke groei van de tewerkstelling, zonder een daling van het relatieve armoedecijfer.

Wat zijn de oorzaken die aan de basis liggen van de relatief zwakke relatie tussen tewerkstelling en armoede, over de lands- en tijdgrenzen heen? Een eerste reden is dat het niet altijd werkloze gezinnen zijn die profiteren van een toename in het aantal jobs. In sommige landen kwam de tewerkstellingsgroei tijdens de voorbije tien jaar niet ten goede aan werkloze gezinnen. We merken hier op dat de massale tewerkstellingsgroei op individueel niveau in Nederland en Ierland niet heeft geleid tot een vergelijkbare tewerkstellingsgroei op gezinsniveau. Een ander voorbeeld is het Verenigd Koninkrijk. Zoals voor het eerst aangetoond door Paul Gregg en Jonathan Wadsworth (1996), ging achter de klim van het Britse tewerkstellingscijfer tijdens de jaren '80 en '90 een polarisatie schuil van de zogenaamde werkrijke en werkloze gezinnen. Het aandeel van individuen op arbeidsleeftijd met een job was in het Verenigd Koninkrijk gestegen, maar tegelijk was ook het aandeel van gezinnen met geen enkel werkend gezinslid toegenomen. De extra jobs gingen voornamelijk naar gezinnen met reeds één werkend gezinslid. De Beer (2001) documenteerde en detailleerde een vergelijkbare dynamiek voor Nederland. Hij toont aan dat de tewerkstellingsgroei daar vooral ten goede kwam aan nieuwkomers op de arbeidsmarkt en aan eenverdienergezinnen.

Zo ook stellen we, uitgaande van de sociale indicatoren 'tewerkstellingscijfer' en 'het percentage van personen in een werkloos gezin' vast dat de relaties tussen landen bijzonder zwak zijn, vooral binnen de EU-15. Ondanks het relatief hoge tewerkstellingscijfer zijn er relatief veel werkloze gezinnen in Nederland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Finland. Dit aandeel is vaak veel kleiner in Griekenland, Spanje, Portugal en Cyprus, ondanks hun soms veel lagere tewerkstellingsgraad. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het aandeel van uitgebreide gezinnen in deze landen groter is en er een grotere solidariteit onder familieleden heerst. Ook in Litouwen, Tsjechië, Luxemburg, Cyprus en Malta is het aandeel van werkloze gezinnen relatief laag, ondanks de lage globale tewerkstellingscijfers.

Een tweede reden voor het feit dat de link tussen een hoge tewerkstelling en armoede niet zo sterk is als aanvankelijk werd aangenomen, heeft te maken met de relatief hoge armoede bij werkenden in sommige landen met een hoge tewerkstelling. Hoewel de armoede bij werkenden het grootst is in Griekenland, Spanje en Portugal, vertonen ook landen met een hoge tewerkstelling zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk een armoederisico bij werkenden dat tot tweemaal groter is dan in sommige landen met een lage tewerkstelling zoals België en Duitsland.

Een derde factor die de positieve relatie tussen tewerkstelling en armoede verzwakt, is de omvang van de sociale bescherming die voor werklozen wordt voorzien. Er bestaat een negatieve relatie tussen tewerkstellingsgraad en de armoederisico's voor werklozen, wat erop wijst dat de sociale bescherming tegen werkloosheid toereikender lijkt in landen met een hoge tewerkstelling. Maar in sommige landen met een hoge tewerkstelling lijkt de sociale bescherming voor werkenden eerder ontoereikend te zijn. De armoede onder werklozen is in het Verenigd Koninkrijk en Ierland typisch veel groter dan het gemiddelde voor werklozen in de EU-15. Hoewel dit zou kunnen worden toegeschreven aan verschillen in gezinssamenstelling bij werklozen, is het waarschijnlijk ook een aanwijzing voor een minder efficiënt sociaal vangnet voor werklozen in sommige landen met een hoge tewerkstelling.

Hoewel arbeid van groot belang is in de preventie en bestrijding van armoede, is arbeid alleen dus onvoldoende om het armoederisico en de sociale uitsluiting te verminderen. Een adequaat arbeidsmarktbeleid moet voldoende oog hebben voor de sociale bescherming van werkenden, en bovendien moet het gepaard gaan met een adequate bescherming voor diegenen die zonder werk blijven.

#### *Focus op sociale bescherming?*

Er bestaat een sterk negatieve relatie tussen sociale uitgaven en inkomensarmoede. Deze relatie werd ondertussen bevestigd door een aantal empirische studies (zie Cantillon et al., 1997; Bradbury en Jäntti, 2001; Atkinson, 2000; Beblo en Knaus, 2001; Oxley et al., 2001).

Dit wordt ook duidelijk wanneer we de relatie tussen sociale uitgavenniveau<sup>4</sup>, en armoederisico's binnen de EU-25 beschouwen (Figuur 6). Hoewel de verschillende landen verspreid liggen over het hele diagram, zien we dat één kwadrant leeg is, namelijk het kwadrant waarin lage sociale uitgaven worden gekoppeld aan een laag armoedecijfer. Omgekeerd bevinden alle landen met een ondergemiddeld armoederisico zich in het kwadrant met 'bovengemiddelde uitgaven'<sup>5</sup>.

Het verband tussen armoederisico's en globale sociale uitgaven kan verder worden uitgediept. Uitgaande van de EUROSTAT-uitsplitsing van de sociale uitgaven, worden de armoederisico's voor gepensioneerden, voor gezinnen met kinderen en het risico voor werklozen in kaart gebracht t.o.v. sociale uitgaven voor pensioenen, voor gezinnen en kinderen en voor werklozen. De correlatie tussen pensioenuitgaven en armoede onder senioren is beperkt. Dit kan worden verklaard door de eerder heterogene samenstelling van het inkomen van senioren doorheen de Unie: in sommige landen bestaat het inkomen van gepensioneerden vrijwel uitsluitend uit openbare pensioenen, terwijl dit in andere landen gedeeltelijk is samengesteld uit een verplicht of vrijwillig beroepspensioen en privé-pensioen.

De relatie tussen de omvang van de openbare uitgaven m.b.t. werkloosheid en het armoederisico van werklozen is heel wat duidelijker: hoe hoger de uitgaven, hoe lager het armoederisico. Verrassend genoeg lijkt deze correlatie geen invloed te ondervinden van de werkloosheidsgraad. In landen met een lage werkloosheid en met beperkte sociale uitgaven voor werklozen (Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Ierland), is het armoederisico voor werklozen erg hoog, terwijl in landen met een hoge werkloosheid en hoge uitgaven (België, Duitsland en Frankrijk), de armoede onder werklozen beperkt blijft. In Denemarken, Finland en in mindere mate ook Zweden, is de werkloosheid laag, maar zijn de uitgaven voor werklozen relatief hoog, met als resultaat de laagste armoederisico's voor werklozen binnen de EU-15.

De relatie tussen openbare uitgaven voor gezinnen met kinderen en armoederisico bevestigt eerdere bevindingen van o.a. Bradbury en Jäntti (2001), dat een laag kinderarmoederisico hoge uitgaven voor gezinnen met kinderen veronderstelt.

Dit bevestigt de conclusie in het Joint Report, waarin uitgebreide stelsels voor sociale bescherming worden gezien als positieve factoren in het geval van België, Denemarken, Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk, Finland en Zweden, en waarbij, in het Verenigd Koninkrijk, hardnekkige inkomensongelijkheden en armoede ondanks een sterke tewerkstelling, gelinkt worden aan een gebrekkige sociale bescherming. Dezelfde klemtoon vinden we terug in de Joint Memoranda m.b.t. maatschappelijke insluiting in de nieuwe lidstaten, zij het in omgekeerde zin: "In sommige landen, in het bijzonder die landen met minder ontwikkelde sociale beschermingssystemen en een hoge langdurige werkloosheid (Estland, Letland en Litouwen), blijft de impact van sociale

---

<sup>4</sup> Met betrekking tot sociale uitgaven: voor een vergelijking tussen de EU-25, zie Eurostat Government Statistics (niet verdeeld volgens beschermingstak). Voor de EU-15 zijn meer details beschikbaar bij Eurostat, met een opsplitsing volgens beschermingstak. Deze gegevens zijn echter niet helemaal vergelijkbaar met de gegevens die werden gebruikt voor de vergelijking tussen de EU-25 landen.

<sup>5</sup> Dit lijkt de stelling te bevestigen dat substantiële sociale uitgaven nodig zijn om een lager armoedecijfer te bereiken.

uitkeringen – met de uitzondering van pensioenen – op een armoedeterugdringing beperkt.”

Voor de EU-15 besluit het Joint Report dat “de relatie tussen de uitgaven voor sociale bescherming en het armoederisico redelijk werd vastgesteld op basis van empirische gegevens. ... Lidstaten met een bovengemiddelde sociale uitgave per capita neigen naar een relatief lager armoederisico, en vice versa” (Europese Commissie, 2004b: 51)<sup>6</sup>. De Commissie waarschuwt er echter meteen voor dat “deze eenvoudige correlatie niet als enige richtlijn voor beleidsactie mag worden gebruikt. Er spelen nog een aantal andere even relevante factoren bij de bepaling van het aandeel van de bevolking dat onder de armoederempel duikt, zoals de mate waarin het belastingstelsel beantwoordt aan sociale billijkheidsdoelstellingen, de manier waarop het uitkeringensysteem wordt gestructureerd rond hoofdtakken, de afstemming van de welvaartsvoorziening, de doeltreffendheid van de dienstverlening, de leeftijdsstructuur van de bevolking, de bedrijfscyclus en het algemene patroon van de inkomensverdeling en het globale economische succes” (Europese Commissie, 2004b: 51).

Welvaartsstaten verschillen inderdaad in meer opzichten dan enkel en alleen de omvang van de totale uitgaven. Indien dat de enige belangrijke parameters waren, dan zou het beleidsadvies heel eenvoudig zijn: verhoog de uitgaven (en/of verbeter de afstemming ervan voor die landen die reeds grote inspanningen leveren). Het probleem is echter veel complexer. Uit een simulatie van Van den Bosch (1998) die steunt op de resultaten van een Luxemburgse inkomensstudie, blijkt dat een vermeerdering van de uitgaven van welvaartsstaten binnen de bestaande sociale overdrachtssystemen niet altijd een sterke impact zal hebben op het armoedecijfer<sup>7</sup>. De simulatie bevestigde wel het algemene inzicht dat hogere sociale uitgaven zouden leiden tot minder armoede. Niettemin was de respons van de armoedestatistieken op de verhoogde sociale uitkeringen kleiner dan verwacht, wat erop wijst dat het armoedecijfer in de meeste landen veel minder gevoelig is voor de toename in sociale uitkeringen dan de interlandenvergelijking doet uitschijnen. Dit is te wijten aan verscheidene institutionele factoren. In Italië bijvoorbeeld – waar bleek dat de armoede toenam met hogere sociale uitgaven – gaat een groot deel van het sociale budget naar pensioenen. In dat land heeft een verhoging van de pensioenen slechts een marginale impact op armoede onder senioren, terwijl gezinnen op arbeidsleeftijd in armoede vervallen door de hogere belastingen en sociale zekerheidsbijdragen.

De Europese indicatoren bevestigen echter dat geen enkel land erin slaagde een ondergemiddeld sociale uitgavenniveau te bereiken in combinatie met een ondergemiddeld armoedecijfer. Indien het op een of andere manier mogelijk is om een laag armoederisico te bereiken zonder aanzienlijke openbare uitgaven, dan moet dit nog blijken.

Een adequaat sociaal beschermingssysteem is van het allergrootste belang in het creëren van een inclusieve samenleving. De Europese indicatoren bevestigen het reeds gekende verband tussen armoede en sociale uitgaven: ook binnen Europa geldt dat geen enkel land er tot op heden in geslaagd is om met een benedengemiddeld niveau van sociale uitgaven een benedengemiddeld niveau van armoede te realiseren. Als het al mogelijk is om een laag armoederisico te realiseren zonder substantiële sociale overheidsuitgaven, dan moet dit nog worden aangetoond.

<sup>6</sup> M.b.t. deze relatie, zie ook de studies van Cantillon et al., 1997; Bradbury en Jäntti, 2001; Beblo en Knaus, 2001; Oxley et al., 2001; Jeandidier en Reinstadler (2002), en Förster (2004).

<sup>7</sup> Deze simulatie werd als volgt uitgevoerd. In elk land werden de sociale uitkeringen ontvangen door gezinnen op arbeidsleeftijd gelijkmatig verhoogd, zodat deze 22 procent van het samengestelde inkomen van alle gezinnen op arbeidsleeftijd uitmaakten. (Dit is iets meer dan het feitelijke percentage van de best scorende EU-lidstaat in de analyse, namelijk Finland. Zweden werd van de simulatie uitgesloten vermits een uitkeringsscore van 29% te veel zou afwijken van de andere landen) Tegelijk werden ook alle inkomsten, naast de uitkeringen, proportioneel aangepast, zij het in omgekeerde zin, zodat het gemiddelde en totale gezinsinkomen constant bleef. Vervolgens werden de armoedecijfers herberekend vanuit de microdata. Deze simulatie is equivalent aan een algemene en proportionele verhoging van alle sociale uitkeringen, gefinancierd door een proportionele belasting of bijdrage (bonus) op alle andere bronnen van inkomsten.

### **3. Uiteenlopende beleidsagenda's om de sociale situaties binnen de lidstaten te verbeteren**

De indicatoren geven de eerste contouren aan van de sociaal beleidsagenda voor de lidstaten en van de EU als geheel inzake sociaal beleid. Duidelijk is dat – gegeven de erg grote verschillen binnen de Unie- deze beleidsagenda sterk verschilt van land tot land. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor al diegenen die nadenken over en begaan zijn met de invulling van een realistisch Europees sociaal project.

In de acht landen uit de groep 'arme inegalitaire lidstaten' (Griekenland, Portugal, Spanje, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen en Polen) is een jarenlange, onafgebroken inspanning vereist om de economische groei en de tewerkstelling te stimuleren, maar dit moet zodanig gebeuren dat de ongelijkheid van de initiële marktinkomens niet ongehinderd groeit en dat de voordelen van de groei reiken tot de armsten door middel van een grotere sociale herverdeling. In de 'rijke egalitaire lidstaten' (Zweden, Denemarken, Finland, Duitsland, België, Nederland, Luxemburg en Oostenrijk) bestaan volgende aandachtspunten: de tewerkstelling van laag-gekwalificeerden, kinderarmoede, armoede bij werklozen en gepensioneerden en gelijkere onderwijskansen. De 'arme egalitaire lidstaten' (Hongarije, Tsjechië en Slovenië) staan voor de uitdaging om economische groei en meer tewerkstelling te creëren zonder daarbij de lage marktinkomensongelijkheid en het hoog niveau van sociale herverdeling op te geven. De groep van 'rijke inegalitaire lidstaten' (Groot-Brittannië, Ierland, Italië en Malta) hebben de opdracht hun economische groei en tewerkstelling te behouden of te verhogen (voornamelijk Italië en Malta), maar ook de doelmatigheid van de sociaal beschermingsystemen te verhogen.

#### **Besluit: De toekomst van het Europees Sociaal Model**

Met de 'sociale kaart van Europa', waarvan ik hier enkele elementen voor het voetlicht heb gebracht, zijn voor het eerst de sociale leefomstandigheden van de Europese burgers zichtbaar gemaakt ten behoeve van het beleid, Europees, nationaal en regionaal. Zij leren voor Europa dat:

- de diversiteit binnen Europa, in termen van welvaart- en welvaartsverdeling, werk en scholing enorm groot is
- een hoog gemiddeld inkomen (BNP) een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde is om de risico's op relatieve armoede in te perken
- hoewel arbeid van groot belang is in de preventie en bestrijding van armoede, arbeid alleen onvoldoende is
- derhalve groei en tewerkstelling – in tegenstelling tot wat vooropgesteld werd in het Kok-rapport – geen voldoende voorwaarden zijn om de armoede te bestrijden
- een adequaat sociaal beschermingssysteem van het allergrootste belang is voor het creëren van een inclusieve samenleving

Gelet op de grote verschillen binnen de EU zal de sociale beleidsagenda uiteraard verschillen van land tot land. Ten eerste omdat de sociale architectuur van elk land duidelijk verschillend is: alle types van welvaartsstaten beschreven door Esping-Andersen en anderen komen in de Unie voor, net als de drie hoofdtypen van sociale beschermingsstelsels (Bismarck, Beveridge en demogrant). Ten tweede omdat – zoals uit de sociale indicatoren blijkt – de divergentie in termen van effect minstens even groot is. Louter in termen van 'inkomen' en 'inkomensverdeling' zien we dat alle mogelijke combinaties voorkomen binnen de Europese Unie. Een gezamenlijke evolutie in de richting van een socialer Europa vereist bijgevolg erg uiteenlopende beleidsstrategieën, waarbij het belang van de factoren groei, tewerkstelling en sociale bescherming aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat. De enorme verscheidenheid, zowel op het vlak van architectuur als wat effecten betreft, zou een eerste belangrijk uitgangspunt moeten zijn voor wie betrokken is bij het reflectieproces omtrent en de uitbouw van een realistisch Europees Sociaal Project.

De huidige praktijk, die in het eerste deel werd beschreven, vormt een tweede uitgangspunt. Europa evolueerde in het verleden volgens het sociale subsidiariteits-

principe, d.w.z. iedere lidstaat is – binnen de grenzen van zijn min of meer sociaal homogeen grondgebied – vrij om zijn sociale bescherming naar eigen goeddunken te organiseren, in overeenstemming met de beschikbare middelen. Deze trend zal zich nog vele jaren doorzetten, niet alleen omwille van de grote verschillen tussen de lidstaten, maar ook omwille van het gebrek aan overeenstemming m.b.t. de precieze inhoud van het 'ideale sociale model'. De sociale afstand, zowel tussen Europeanen als tussen de Europese instellingen en de burgers, is bovendien zo groot dat het absurd zou zijn om te geloven dat een sociale herverdeling op Europees niveau in de nabije toekomst een feit kan zijn. Met andere woorden, we mogen verwachten dat een sociale herverdeling zich nog lange tijd voornamelijk zal voordoen binnen de grenzen van de verschillende lidstaten. De enige vehikels voor een trans-Europese overdracht van rijk naar arm zijn de zogenaamde Sociale Structuurfondsen.

Hiermee hebben we het raamwerk voor reflectie omtrent de toekomst van het Europees Sociaal Model. Een Europees sociaal beleid zal zich verder moeten ontwikkelen binnen de beperkingen van de diversiteit en subsidiariteit. In deze context biedt de eerder 'zachte' Open Methode van Coördinatie een realistische en zinvolle aanpak voor een betere samenwerking tussen de verschillende lidstaten op het vlak van sociale beleidsvorming.

In het verleden hebben noch de sociale partners, noch de nationale en regionale parlementen, noch de media enige aandacht besteed aan de sociale indicatoren die in deze bijdragen aan bod zijn gekomen. Ten onrechte. Ze bieden interessante vergelijkingspunten voor de verdere vormgeving van het sociale beleid in elk van de lidstaten (bv. voor België de relatief ongunstige situatie bij sommige gepensioneerden en omgekeerd de relatief betere score voor gezinnen met kinderen). Ze bieden het kader waarbinnen kan en moet gedacht worden over de inhoud en vormgeving van het 'Europese sociale model'. Hier is de grote diversiteit, zowel binnen de EU-15 als binnen de EU-10, een zeer belangrijk gegeven. Een gezamenlijk evolueren naar een meer sociaal Europa veronderstelt derhalve zeer verschillende beleidsstrategieën, waarbij het gewicht van groei, werk, sociale herverdeling en maatschappelijke dienstverlening sterk zal verschillen van lidstaat tot lidstaat.

Om van het OMC echter een succes te maken, dient deze eerst verder te worden verfijnd. De Nationale Actieplannen zullen van louter beschrijvende verslagen moeten doorgroeien naar 'strategische beleidsinstrumenten'. Daarvoor is het nodig om de link tussen beleidsinhoud en beleidsresultaat expliciet te leggen. Verder zouden de betrokken actoren, vooral de sociale partners en parlementen, een actieve rol moeten vervullen in de evaluatie en implementering van de strategische actieplannen (Atkinson, Cantillon, Marlier en Nolan, 2005).

Gelet op de grote verscheidenheid binnen de Europese Unie, rijst de vraag naar de wenselijkheid van het vastleggen van Europese minimumnormen op het vlak van sociale bescherming. Indien ze uniform in de ganse Unie worden opgelegd, zouden zulke normen hetzij onbeduidend (en dus, paradoxale wijze, bedreigend) zijn voor de meest ontwikkelde welvaartstaten, of ze zouden een sterk remmende werking hebben op de economische ontwikkeling in de zwakste lidstaten.

Daarom zou (terug) moeten nagedacht worden over het instellen van 'relatieve' of 'proportionele' minimumnormen, die elk van de lidstaten zou moeten implementeren binnen de bestaande sociale architectuur. In een recent rapport over de toekomst van het sociaal beleid in het verruimde Europa pleit een groep van experts voor een basisinkomen voor elk kind (Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged Union). Dit inkomen zou relatief bepaald worden in functie van de economische draagkracht van elke lidstaat. Het zou door de lidstaten moeten worden uitgekeerd, in overeenstemming met de beschikbare instrumenten, in de vorm van kinderbijslagen, of als belastingkrediet of bijstandsuitkering. Het is niet ondenkbaar dat hierover op Europees niveau een politieke consensus kan worden gevonden. Dit zou de tot nu toe onzichtbare wording van het Sociale Europa zichtbaar maken, voor alle Europese burgers.

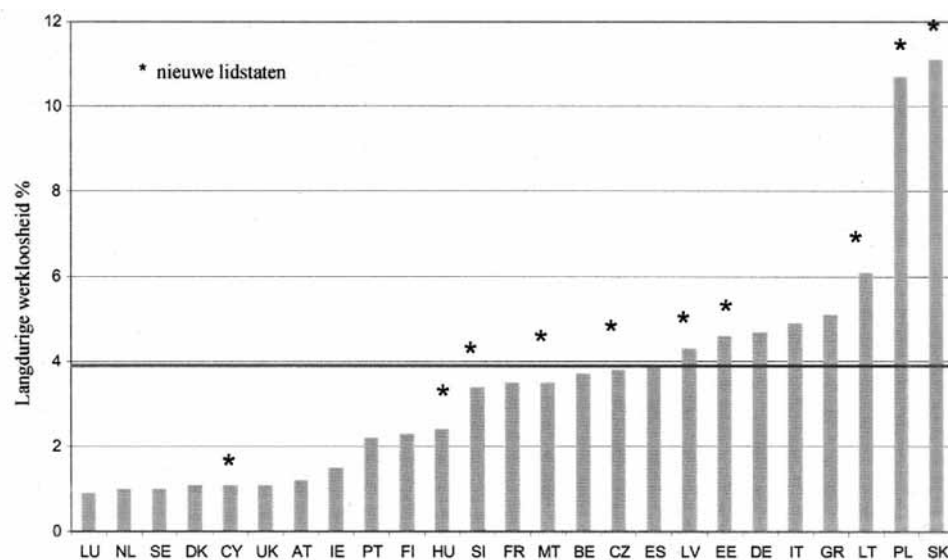
## Referenties

- Atkinson, A.B., B. Cantillon, E. Marlier en B. Nolan (2005), *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, An Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union.
- Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. (2002), *The puzzle of egalitarianism. About the relationships between employment, wage inequality, social expenditures and poverty*, Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, december, 19 p. (+ Nederlandse samenvatting).
- Leibfreid, S., P. Pierson (2000), 'Social Policy', in: Wallace, H. & W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: OUP, 4de editie.
- Marx, I. (2005), *The Labour Demand Shift against the Less Skilled and Minimum Income Protection (De verminderde vraag naar laaggeschoolde arbeid en minimum inkomensbescherming)*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, 281 p. (forthcoming, Amsterdam University Press).
- Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, Brussel, 2004, 93 p.
- Vaughan-Whitehead's, D.C. (2003), *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.



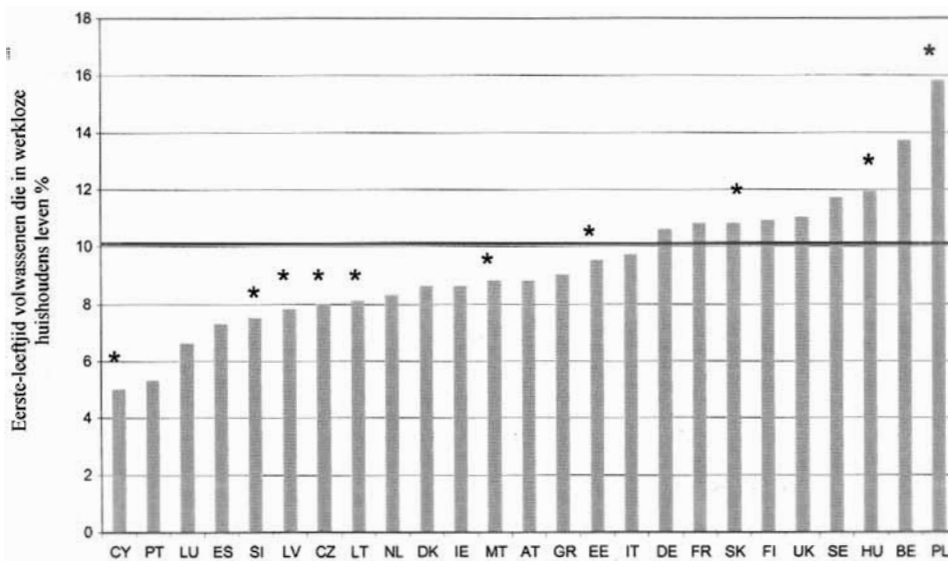
**Bijlagen: figuren en tabel**

Figuur 1. Langdurige werkloosheid voor EU-25 (2003).



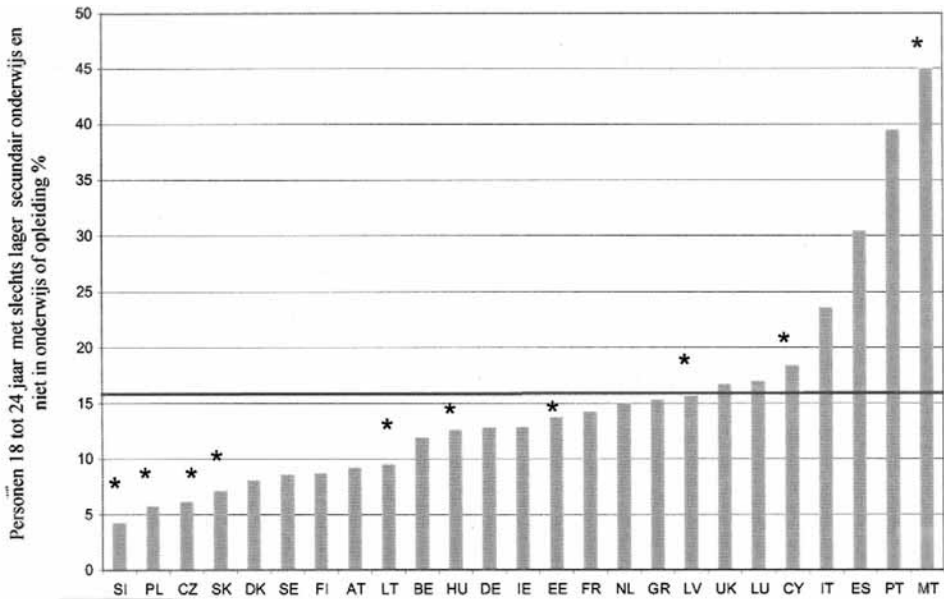
Bron: Europese Commissie, 2005b, tabel 5a.

Figuur 2. Volwassenen die in werkloze huishoudens leven voor EU-25 (2004).



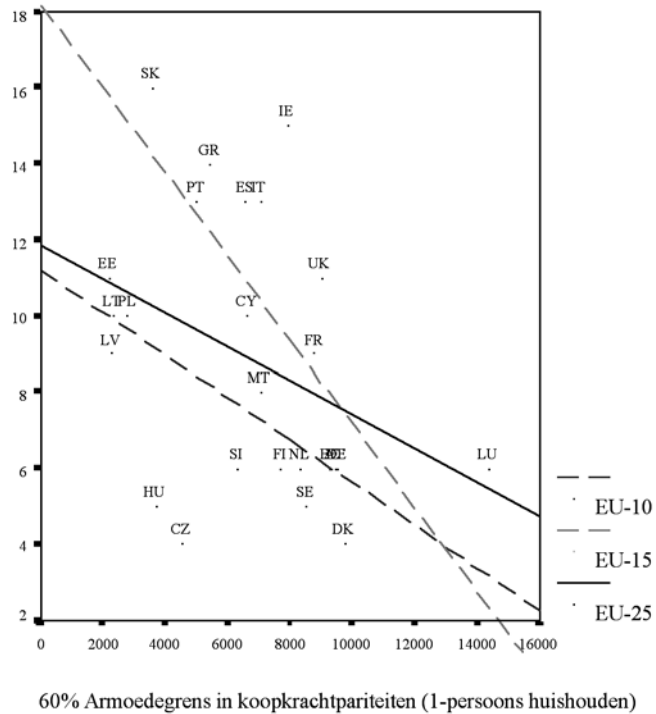
Bron: Europese Commissie, 2005b, tabel 5a; het cijfer voor SE heeft betrekking tot 1999.

Figuur 3. Vroege schoolverlaters niet in onderwijs of opleiding voor EU-25 (2004).

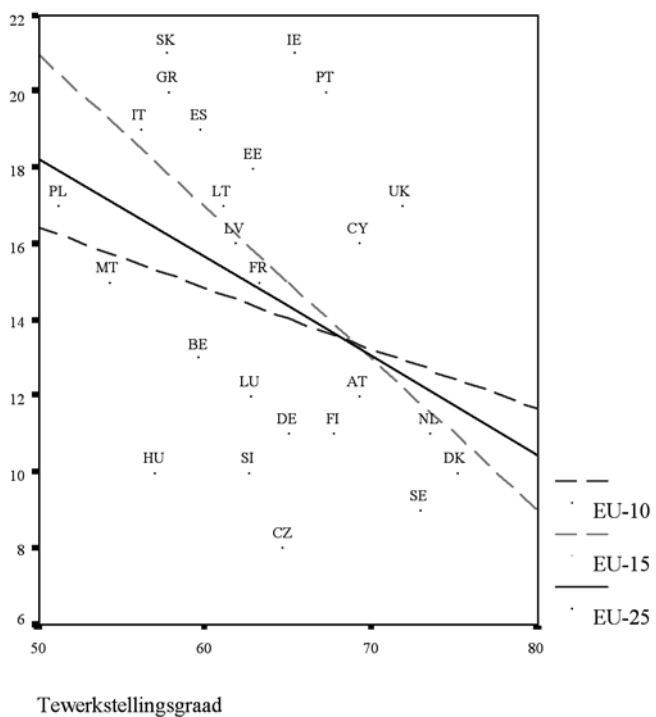


Bron: Europese Commissie, 2005b, tabel 6a; Figuren voor LU en NL hebben betrekking tot 2003.

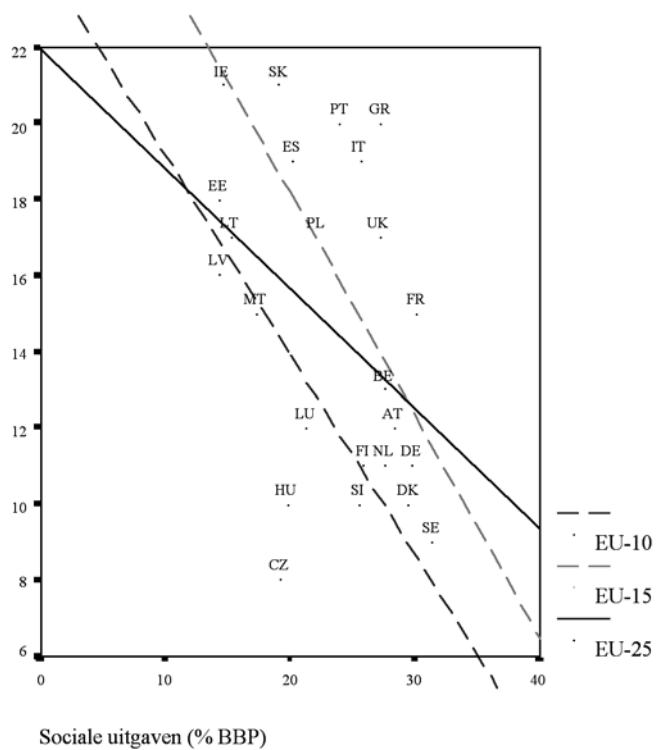
Figuur 4. Armoederisicodrempels en -cijfers.



Figuur 5. Verband tussen tewerkstellingsgraad en armoede.



Figuur 6. Armoede en sociale uitgaven.



Tabel 1. Armoederisico (60%): Sterkte-zwakke analyse voor de 25 EU-lidstaten.

	AT	BE	DE	DK	FR	FI	LU	NL	SE	CZ	HU	SI	CY	ES	EE	GR	LT	LV	PT	PL	SK	IT	IE	MT	UK
Vrouwen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Mannen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
0-15	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
16-24	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
25-49	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
50-64	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
65+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Alleenstaande vrouwen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Alleenstaande mannen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Alleenstaanden 65+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
60% Koppel 65- geen kind.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Koppel 1 kind	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Koppel 2 kinderen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Koppel 3 kinderen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Alleenstaande ouders	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Werknemers	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Zelfstandigen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Werklozen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Gepensioneerden	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Noten: '++' best presterend kwartiel;

'+' tussen midden en best presterend kwartiel;

'-' tussen midden en slecht presterend kwartiel;

'--' slecht presterend kwartiel;

'.' onbekend. in grensgevallen,

de classificatie wordt gegeven zoals + (-) eerder dan ++ (-).

## HOOFDSTUK 2: WELK POLITIEK MODEL VOOR EUROPA?

### §1 De Europese instellingen en het afwijzen van de grondwet

Walter Van Gerven  
KULeuven – 29 juli 2005

In deze bijdrage peil ik naar het democratisch gehalte van de Europese Unie en de bijdrage die de Europese Grondwet, aanvaard door de Staatshoofden of regeringsleiders van de 25 lidstaten, daaraan zou leveren indien ze door alle lidstaten zou zijn geratificeerd (geworden). Het antwoord is gereserveerd positief. Hoe moet het verder na de negatieve referenda in twee van de stichtende landen? Voor mij is het antwoord dat de leiders van de Unie de bevolking duidelijk moeten maken dat de Unie geen "natie-staat" dient te worden, maar wel een meer gelegitimeerde politieke entiteit en dit door de technieken die de democratische legitimiteit in de lidstaten garanderen over te nemen in de Unie, meer bepaald dat de executieve van de Unie (de Commissie) op basis van de uitslag van parlementaire verkiezingen en dus met de medewerking van de bevolking, moet worden aangesteld, zoals dit het geval is in de (meeste) van de lidstaten.

Ingevolge de 'nee' referenda in Frankrijk en Nederland is de kans groot dat er van de Europese Grondwet (EGW), althans in zijn huidige vorm, niet veel in huis zal komen. Dit artikel gaat hoofdzakelijk over het waarom van wat er gebeurd is, waar de Europese Unie nu staat en waar ze naartoe moet, telkens met de nadruk op de democratische legitimiteit (en dus niet zozeer op het beleid) van de Unie.<sup>1</sup> Occasioneel zal een vergelijking met de toestand in de V.S. worden gemaakt.<sup>2</sup>

### Drie veronderstellingen inzake het mislukken van het constitutionele goedkeuringsproces.

Eerste veronderstelling.

Afgezien van de nee-stemmen vanwege de onwaarschijnlijke alliantie tussen extreem rechts en extreem links, zijn de nee-stemmen *niet* zozeer gericht tegen het Europese eenmakingproces *maar* tegen het al te vlugge tempo van (geografische)

---

\* Lezing gehouden op 18 juni 2005 voor de Klasse der Letteren van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten. Ik dank collega J. Meeusen (UA) voor zijn nuttige opmerkingen die mij tot verdere bezinning hebben aangezet. Aangaande de titel van de lezing: men mag uiteraard niet uit het oog verliezen dat, op datum van schrijven (22 juli 2005), veertien (België inbegrepen) op vijftientig van de lidstaten de EGW hebben goedgekeurd waarvan twee (Spanje en Luxemburg) bij referendum. Onder die veertien zijn er zeven oude en zeven nieuwe (waarvan vier stichtende) lidstaten. Van de zes "grote" landen, zijn er drie die de EGW hebben goedgekeurd (Duitsland, Italië en Spanje) één die de EGW heeft verworpen (Frankrijk) en twee die de procedure hebben opgeschorst: bij (nipte) parlementaire beslissing (Polen) of bij (een ambigue) beslissing van de regering (het V.K.). "Afwijzen," in de titel, is dus geen synoniem voor "definitief afgewezen." Afwachten is de boodschap. Deze lezing verscheen eerder als "De Europese grondwet teruggefloten. Wat nu?" in: *Rechtskundig Weekblad*, nr. 5, 1 oktober, 2005-2006, pp. 161-178.

<sup>1</sup> Voor meer informatie, zie W. van Gerven, *The European Union. A Polity of States and Peoples*, Stanford University Press (het V.K.), "Afwijzen," in de titel, is dus geen synoniem voor "definitief afgewezen." Afwachten is de boodschap. Deze lezing verscheen eerder als "De Europese grondwet teruggefloten. Wat nu?" in: *Rechtskundig Weekblad*, nr. 5, 1 oktober, 2005-2006, pp. 161-178.

<sup>2</sup> Ik heb het boek genoemd in de vorige noot, grotendeels geschreven tijdens een verblijf in de V.S. aan de universiteit van Stanford, eerst in 2003 – toen de oorlog over Irak begon, gevoerd werd en officieel beëindigd (en in Brussel de Europese Conventie die het Ontwerp van Europese grondwet voorbereidde, aan de gang was), en opnieuw in 2004 – toen het de wereld duidelijk werd dat de oorlog nog lang niet ten einde is.

verruiming en (inhoudelijke) verdieping en het te weinig transparante proces van (politieke) besluitvorming waarop de bevolking geen invloed heeft en waarin zij nauwelijks (of geen) inzicht heeft.<sup>3</sup>

Dit alles tegen de achtergrond van sociale onrust aangaande banenverlies ingevolge de meest recente uitbreiding met tien landen, én tegen een achtergrond van onzekerheid aangaande de culturele identiteit van de Unie in het vooruitzicht van een nieuwe uitbreiding met Turkije en andere Moslimstaten.<sup>4</sup> Ik neem aan dat de reactie van vele kiezers was: waarom worden we over een grondwet geraadpleegd – ook al impliceert die belangrijke maar weinig begrijpelijke wijzigingen inzake besluitvorming (gekwalficeerde meerderheid, grotere betrokkenheid van het Europees Parlement,...) – en werden we niet geraadpleegd over aangelegenheden die door de gewone burger als veel belangrijker worden gepercipieerd, zoals uitbreiding tot buiten Europa, een steeds verder gaande liberalisering ten koste van sociale bescherming, de openstelling van de grenzen en de onrustwekkende stijging van illegalen en criminaliteit. Niet weinigen hebben heimwee naar de beslotenheid en de overzichtelijkheid van een clubje van eerst zes, daarna vijftien landen.<sup>5</sup>

Bovendien zou de benaming grondwet bij de kiezer wel eens de verkeerde indruk hebben kunnen wekken dat de goedkeuring van de grondwet het begin was van een Europese superstaat (daarover meer onder II). Trouwens, zou de meer ervaren kiezer kunnen vragen: waarom heeft de Unie plots een Grondwet nodig?<sup>6</sup> De Unie bezit immers een goed ontwikkelde vorm van wat men *constitutionalisme* pleegt te noemen; dit is – zoals in het V.K. dat geen geschreven grondwet heeft – een geheel van fundamentele wetten, ongeschreven parlementaire tradities en conventies, en rechtspraak van het hoogste gerechtshof. Ook de Unie heeft haar constitutionalisme dat in de rechtspraak van het Hof de naam van “constitutioneel handvest” heeft gekregen,<sup>7</sup> en dat steunt op de drie oprichtingverdragen,<sup>8</sup> de daaraan door latere Verdragen aangebrachte amendementen<sup>9</sup> en een omvangrijke, daarop betrekking hebbende rechtspraak.

---

<sup>3</sup> Daarbij moet bedacht worden dat het eenmakingproces niet alleen gestuurd wordt door de *politieke* nationale en supranationale instanties maar ook door krachtige *niet-politieke* instellingen, meer bepaaldelijk het Hof van Justitie (en, in mindere mate, de Europese Centrale Bank). De hele hetze aangaande de Bolkestein richtlijn in Frankrijk gaat b.v. evenzeer over bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie die in de richtlijn werd geconsolideerd, als over nieuwe beslissingen. Hetzelfde geldt voor het beginsel van voorrang van Europees recht dat reeds in 1964 door het Hof van Justitie werd erkend en alleen maar werd bevestigd door het EGW (zie artikel I-6), onder luid Brits protest. Van dit nog minder transparante gedeelte van het Europese besluitvormingsproces heeft de bevolking nauwelijks weet, maar zij wordt er wel plots mee geconfronteerd wanneer de uitkomst ervan in wetteksten zichtbaar wordt gemaakt. Over de rol die het Hof van Justitie speelt in het Europese integratieproces, zie Mark A. Pollack, *The Engines of European Integration, Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, 2003.

<sup>4</sup> Volgens *The Economist* van 4 juni 2005, op p. 28, werden de ‘nee’ stemmen – afgezien van extreem rechts en links (90% van hen stemden tegen) – vooral opgetekend in districten met lage tewerkstelling en laag inkomen. In Nederland waren het vooral de laagopgeleiden en de ‘bible belt’ (conservatief christelijk) die tegen stemden: zie *De Volkskrant*, 3 juni 2005, p. 2. Zie ook infra n. 19.

<sup>5</sup> De recentste in juli 2005 gepubliceerde Eurobarometer, op basis van de ondervraging van 29.000 burgers in de 25 lidstaten in de periode mei-juni, toont aan dat de overtuiging dat de Europese Unie een toegevoegde waarde biedt nog altijd zeer groot is en vrijwel onaangetast, vooral in de oude lidstaten waaronder Frankrijk en Nederland: *De Standaard*, 22 juli 2005, 35.

<sup>6</sup> Men kan verschillende redenen bedenken voor het schrijven van een grondwet: tot oprichting van een nieuwe juridische entiteit, ter begrenzing van overheidsmacht, als symbool van een nationale staat: zie R. Barents, “Hoe constitutioneel is de Grondwet voor Europa?” *S.E.W.*, 2004, pp. 2-17, op 5-7. De eerste doelstelling lag aan de grondslag van b.v. de Amerikaanse federale en de Belgische toen nog unitaire grondwet. De grondwet is dan meestal een fundamentele akte waarmee een gemeenschap van staten en/of burgers zich verzet tegen een bezetter. Zij kan evenwel ook tot stand komen in een reeds bestaand land, dat wil breken met zijn verleden, zoals de huidige Duitse Grondwet. In beide gevallen staat grondwet symbool voor de gecreëerde of vernieuwde samenhang van een nationale staat, d.i. de derde doelstelling. De tweede doelstelling is de essentie van een democratische grondwet.

<sup>7</sup> Zaak 294/83, Parti écologiste ‘Les Verts’, *Jurispr.*, 1986, 1339, r.o. 23.

<sup>8</sup> EGKS (1952), nu beëindigd, EEG, nu EG, en EGA (1957).

Het behoorde overigens niet tot de kernopdracht van de Conventie om een Grondwet op te stellen.<sup>10</sup> Die kwam er slechts door het eigen "momentum" van de Conventie; en wellicht door het verlangen van sommigen om geschiedenis te schrijven.<sup>11</sup> Liever dan een omvangrijke Grondwet voor te stellen, had de Conventie kunnen volstaan met het neerschrijven van een institutioneel handvest, naast het reeds bestaande handvest van fundamentele rechten,<sup>12</sup> die dan beide bij verdrag hadden kunnen worden bindend verklaard in overeenstemming met de gebruikelijke procedure van verdragswijziging.

#### Tweede veronderstelling.

Ware de EGW in alle lidstaten onderworpen geweest aan een parlementaire stemming – i.p.v., in sommige, aan een verplicht of facultatief referendum – zou de tekst waarschijnlijk zijn goedgekeurd met een meerderheid van 4/5 van de lidstaten die volgens Verklaring 30 (bij de EGW) nodig was om het goedkeuringsproces, in overleg met de tegenstemmers, tot een goed einde te brengen. Het volgen van een parlementaire goedkeuringsprocedure (waar niets anders door de Grondwet van een lidstaat wordt bepaald) zou overigens meer in overeenstemming zijn geweest met het beginsel van *representatieve* democratie volgens hetwelk de burgers vertegenwoordigd worden door universeel verkozen vertegenwoordigers. Daaruit vloeit m.i. voort dat technieken van directe democratie, zoals *referenda* slechts met mondjesmaat mogen worden aangewend; d.w.z., in de onderscheiden lidstaten slechts binnen in de (nationale) grondwet inhoudelijk én technisch goed afgelijnde grenzen<sup>13</sup> (of in staten die geen geschreven grondwet hebben – het V.K.-, in overeenstemming met gevestigde constitutionele tradities).<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Europese Akte, Verdrag van Maastricht, waardoor de EU werd ingesteld, Verdrag van Amsterdam en Verdrag van Nice.

<sup>10</sup> In de Verklaring van Laken (2001) waardoor de Conventie werd opgericht, ging het over de toekomst van Europa en de in dat verband genoemde fundamentele vragen, zoals een heldere verdeling van bevoegdheden, de afdwingbaarheid van het principe van subsidiariteit, de vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures, de versterking van het democratisch karakter van de Unie en, in dat kader, de rol van de nationale parlementen. Zie kort over de voorgeschiedenis, de samenstelling en de opdracht van de Conventie, Koen Lenaerts, "De Grondwet voor Europa: schijn of werkelijkheid," in *De Europese Grondwet: troeven en tekorten* (J. Meeusen en G. Straetmans, eds.) gecit. n. 1, 1-30, 2-6. De mogelijkheid om een constitutionele tekst aan te nemen werd slechts aan het eind van de Verklaring in voorzichtige termen geformuleerd, met name of de beantwoording van die vragen "op termijn niet zou kunnen leiden tot het aannemen in de Unie van een constitutionele tekst "en wat "de basiselementen ....van zo'n grondwet" wel zouden kunnen zijn. <sup>11</sup> In zijn tussenkomsten verwees Giscard d'Estaing regelmatig naar Amerika's "1787 Philadelphia Convention:" zie Peter Norman, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, EuroComment, Brussels, 2003, op 28. De Amerikaanse grondwet kwam evenwel in een heel ander klimaat tot stand: tussen 13 staten die zich verzetten tegen de Engelse overheersing (en wiens eerste bekommernis was "to establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, ...), die voordien reeds een ervaring van meer dan 10 jaren hadden gehad met een minder perfecte Unie, en die een vrij homogene samenstelling hadden (en een zelfde taal spraken). Die situatie is enigszins te vergelijken met de totstandkoming van de Europese Gemeenschap in 1957 met zes landen na het mislukken van de plannen voor een Europese Defensiegemeenschap (zie verder W. van Gerven, supra n. 1, 55-56). De andere 37 Amerikaanse staten zijn achteraf toegetreden, aangekocht of ingelijfd en namen gewoon het bestaande constitutioneel 'acquis' over dat bestond uit een grondwet van zeven (sommige daarvan lange) artikelen en tien (korte) amendementen, the "Bill of Rights," die inmiddels, dankzij de *Supreme Court*, was uitgegroeid tot een levendige Grondwet en daardoor onderdeel is geworden van een heel sterk, mede op taal en religiositeit gesteund, "Verfassungspatriotismus."

<sup>12</sup> Infra, onder II, tweede toets.

<sup>13</sup> Zie b.v. artikel 29 Duitse *Grundgesetz*.

<sup>14</sup> Facultatieve referenda lijken mij alleen mogelijk wanneer de Grondwet ze niet uitdrukkelijk verbiedt en wanneer het nationale parlement ermee instemt, d.i., in het concrete geval toestemming geeft (enigszins) afbreuk te doen aan zijn representatieve vertegenwoordigingsbevoegdheid. Zie infra, tekst boven en in n. 104.

Het was duidelijk van bij de aanvang dat het in sommige lidstaten laten goedkeuren van een alomvattende EGW bij referendum – door velen toch nog gezien als de meest democratische vorm om de burgers te raadplegen – een riskante onderneming was. Tot op zekere hoogte was dat ook een breuk met het verleden: in landen waar een referendum niet verplicht is, werden verdragswijzigingen toch aan een referendum onderworpen. In de eerste veertig jaren van de Europese eenmaking werd het eerder als vanzelfsprekend gezien dat verdragen door de nationale parlementen werden goedgekeurd. Dit heeft er voor gezorgd dat de Europese constructie op een bijna miraculeuze manier, stapje voor stapje, is vooruitgegaan zonder al te veel weerstand vanwege de bevolking. Thans moge gebleken zijn dat die methode, in een Europa van zes, later vijftien staten, vooral werkte omdat de vooruitgang voornamelijk betrekking had op “technische” zaken in verband met de totstandkoming van de interne markt – een objectief waaromtrent grote consensus bestond – en de besluitvorming daaromtrent zich voor een groot deel afspeelde buiten de openbaarheid. Nu omvat de Europese constructie 25 lidstaten met een heel verschillend recent verleden en gaat zij over aangelegenheden die dicht bij de burger staan dan puur economische en die de soevereiniteit van de eigen lidstaat aantasten (monetaire unie, defensie, strafrecht). Bovendien voltrekt de Europese ontwikkeling zich thans in een sterk gewijzigde tijdsgeest – die transparantie hoog in het vaandel schrijft – en die gevormd wordt, in een multi-culturele context, door generaties die zich de oorlog in het eigen land alleen nog herinneren “van horen zeggen.” Het doen aanvaarden door de 25 lidstaten, in deze nieuwe omstandigheden, van een alomvattende grondwet, deels door nationale en regionale parlementen en deels door volksraadplegingen, was klaarblijkelijk een brug te ver.

#### Derde veronderstelling.

*Had* de EGW *niet* bestaan uit 448 artikelen goed voor 324 pagina's (met, daaraan vastgehecht, 36 protocollen en 2 bijlagen en, daarenboven, 30 verklaringen betreffende bepaalde artikelen, 10 verklaringen betreffende sommige protocollen en 7 verklaringen afgelegd door lidstaten – samen goed voor nog eens 460 pagina's) maar *had* het *slechts* de echt constitutionele bepalingen omvat, zijnde een 120-tal artikelen, m.b.t. (ondermeer) waarden en objectieven, instellingen, bevoegdheden en de verdeling daarvan (60 artikelen), fundamentele rechten en vrijheden (54 artikelen, die reeds deel uitmaken van de in Nice in 2000 goedgekeurde Charter) en enkele (van de 12) algemene en afsluitende bepalingen,<sup>15</sup> *dan* was de EGW wellicht toch goedgekeurd,<sup>16</sup> zelfs in referenda, en ook al voorzag het ontwerp in een verhoogde (intergouvernementele) samenwerking inzake buitenlandse politiek, defensie en politie. Voor alle andere artikelen had de EGW een volmacht kunnen inhouden aan de instellingen tot *coördinatie* van de bestaande en het schrappen of 'updaten' van verouderde Verdragsteksten, en tot het *opstarten* van bestaande wetgevende procedures om door de Conventie en de daaropvolgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) goedgekeurde Verdragswijzigingen aan te brengen op de punten (*opgesomd* in een bijlage bij de constitutionele tekst) en in die zin overeengekomen in de Conventie en de IGC *nadat* de eigenlijke EGW (en de bijlage) volgens de gebruikelijke procedure voor Verdragswijzigingen was goedgekeurd.

Het voorstel om deel 3 (voorbereid door een zestal deskundigen van de instellingen en aan de Conventie voorgelegd bij het eind van haar werkzaamheden in mei 2003) in het Ontwerp van grondwet te incorporeren kwam trouwens over als een

---

<sup>15</sup> Het is niet makkelijk constitutionele en niet-constitutionele bepalingen te onderscheiden. Eén van de kritieken op het Ontwerp van EG was dat de verdeling van bepalingen over delen I en III en de consistentie tussen de twee delen veel te wensen overliet: zie J.Wouters, “The European Constitution: Parts I and III: some critical reflections,” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005, 3-9.

<sup>16</sup> Ter vergelijking de Belgische Grondwet – geen eenvoudige grondwet – telt 198 artikelen; de Duitse bijna evenveel.



grote verrassing bij de leden van de Conventie. In de woorden van een Britse journalist, Peter Norman,<sup>17</sup> die de Conventiewerkzaamheden op de voet heeft gevolgd:

*"Although presented to the conventionals as a technical rather than a political exercise, the part III articles came as a surprise. The decisions to make a rule of 'ordinary legislative procedure' (co-decision) in the Parliament and qualified majority voting in the Council of Ministers resulted in quite sweeping changes. MEPs would have equal legislative powers in 70 rather than 34 policy areas while the national veto would disappear in more than 20 procedures.... Some of these issues went to the heart of traditional sovereignty... Although around three quarters of the articles were taken over unchanged or only slightly modified from the existing treaties ... this section of the draft constitutional treaty dealing with policies and legal bases was evidently much more than a 'tidying up' exercise."*

Deze overhaaste beslissing welke betrekking heeft op de meest gevoelige punten van het Europees besluitvormingsproces – medebeslissing van het Parlement op gelijke voet als de Raad van Ministers, en stemmingen in die Raad met een bijzondere meerderheidsbeslissing i.p.v. met unanimité<sup>18</sup> – kan uiteindelijk wel eens een doorslaggevende factor zijn geweest.

### **Drie stellingen aangaande de democratische geaardheid van de Europese Unie.**

Eerste stelling.

Het Europese integratieproces is economisch (en monetair) een succes en heeft ons behoed tegen oorlogsgeweld na de tweede wereldoorlog, en dit zowel vóór als na de implosie van het communisme. De interne markt heeft de handelsbetrekkingen binnen en buiten Europa gestimuleerd en de welvaart vermeerderd. Het bestuur van de Europese Gemeenschap (EG), nu Europese Unie (EU of Unie), is evenwel in grote mate *technocratisch* gebleven en *te weinig democratisch*. Dit was geen onoverkomelijk euvel zolang economische eenmaking gesteund was op een stelsel van geleide economie dat voor democratisch rechts en links aanvaardbaar was. Dit werd evenwel een hinderpaal eenmaal de geleide economie werd omgevormd tot een zuiver marktgedreven proces én er steeds meer (beperkte) bevoegdheden aan de EG/EU werden overgedragen die dichter bij de burger stonden. Daaronder vallen materies als sociale politiek en werkgelegenheid, immigratiebeleid (Schengen), cultuur en onderwijs (BAMA), consumentenbescherming en volksgezondheid, of materies die tot de harde kern van de "natiestaat" behoorden, zoals afschaffing van de nationale munten binnen de eurozone, buitenlands beleid en veiligheid (tweede pijler), samenwerking van politie en gerecht in strafzaken en terrorismebestrijding (derde pijler). Weliswaar blijven vele van de overgedragen bevoegdheden beperkt – vaak kreeg de Unie niet meer dan bevoegdheden tot ondersteuning, implementatie of coördinatie van het beleid van de lidstaten (waarvoor "new modes of governance" zijn uitgedacht gericht op harmonisatie van beleid veel meer dan op harmonisatie van wetgeving) – maar voor de buitenwacht werd dit vaak als een volledige bevoegdheidsoverdracht gepercipieerd en in de media als een drastische hervorming voorgesteld. De nee-stemming in kernlanden als Frankrijk en Nederland lijkt me mede te zijn ingegeven door het feit dat burgers zich onvoldoende politiek betrokken voelen – en weten – bij zaken die hun rechtstreeks aanbelangen en die geacht worden niet meer, of niet meer volledig, tot de opdracht te behoren van de hun vertrouwde "natiestaat."<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Peter Norman, supra n. 11, op 258-9.

<sup>18</sup> Zie infra n. 26.

<sup>19</sup> Volgens *The Economist* van 4 juni 2005, 28-29, is het stemgedrag in Frankrijk: "only partly a rejection of Europe. It was also a rebellion against the failure of the political elite. Unemployment, now 10.2%, was the single biggest reason for a no, said an exit poll by TNS-Sofrès. Exasperated by out-of-touch leadership in hard times, intoxicated by the chance to rebel, and encouraged by populist no campaigners, the French revolted." In Nederland was het niet anders: "As in France, the Dutch no vote was fuelled by a strong anti-establishment feeling. The EU has long been a

Het wegwerken van de hierboven geschetste vervreemding is een belangrijke opgave voor de toekomst. Dit dient te gebeuren, zo luidt mijn stelling, door het *democratisch gehalte* van de EU te *verhogen*, meer bepaald door de *participatie van de burgers* aan het besluitvormingsproces van de Unie te *vermeerderen*.

#### Tweede stelling.

De Europese Unie is een politieke *entiteit* in de steigers die, als ze dit al zou wensen, *niet* mag uitgroeien tot een Europese *staat*: zeker geen natiestaat ("nation state") maar evenmin een burgerstaat ("citizen state").<sup>20</sup> Onder het eerste versta ik een cultureel homogene entiteit, onder het tweede een niet-cultureel homogene entiteit – zoals België altijd is geweest en nu alle EU Staten (en België des te meer) zijn geworden ingevolge opeenvolgende immigratiegolven én vergrijzing van, vooral, de autochtone bevolking. Weliswaar heeft de Unie op papier alle eigenschappen die volgens het internationaal recht kenmerkend zijn voor een Staat: een permanente bevolking, een afgelijnd territorium, een regeerstructuur, een verleend burgerschap, de bevoegdheid om relaties te hebben met andere internationale entiteiten). Niettemin bezit zij niet de machtsattributen die een staat toelaten zijn internationale verantwoordelijkheid ten volle op te nemen; zij heeft met name geen leger, geen politie, geen strafrecht (en dus ook geen gevangnissen) en *last but not least* geen bevoegdheid om belastingen te heffen om al het voorgaande te betalen. Bovendien wensen de lidstaten en hun burgers niet (m.i., ook de meeste ja-stemmers niet) dat hun staat verschrompelt tot alleen maar een component van een federale staat. Dit geldt niet alleen voor eeuwenoude staten als Frankrijk, Engeland (en bij uitbreiding het V.K.) of een traditioneel zelfbewuste staat als Nederland (dat evenwel na de gebeurtenissen van de voorgaande jaren op zoek is naar zijn identiteit) maar ook voor alle andere. Dit werd overigens in de EGW erkend: artikel I-5 (1) bepaalt nadrukkelijk: "De Unie eerbiedigt de nationale identiteit van haar lidstaten, ... Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met inbegrip van de verdediging van de territoriale integriteit, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid." Het komt mij niet voor dat deze bepaling tijdens de recente campagnes speciaal in de verf werd gezet.

Met het voorgaande wil niet gezegd zijn dat de Unie geen behoefte heeft aan een eigen Europese *identiteit*, in de zin van afhankelijkheid en loyaliteit jegens de Unie, aan een *openbare opinie* en aan opinievormende Europese *media*. Op het eerste gezicht bezit de Unie geen van deze kenmerken maar dat zou wel eens, voor een groot deel, kunnen berusten op misverstanden.<sup>21</sup> Ook inwoners van traditionele lidstaten (en niet alleen België) zouden, volgens Eurobarometers en waardeonderzoek, vaak meer afhankelijkheid betonen jegens lokale – en de jongere generaties bovendien jegens supra- of internationale – structuren dan jegens nationale structuren. In menig geval stelt men een gedeelde afhankelijkheid vast: men voelt zich Schot, Brit en wereldburger, of Antwerpenaar, Belg en Europees, of Limburger, Turk en moslim).<sup>22</sup> Wat de openbare opinie betreft is er, volgens wetenschappelijk onderzoek,<sup>23</sup> in elk van de lidstaten een sterke openbare opinie over Europese issues, zoals toetreding, opgeven van de eigen munt en... de Europese grondwet; als de recente referenda iets hebben

---

reserve for professional politicians. Dramatic changes – the euro, the accession of ten new members, the decision to start entry talks with Turkey – were made at the top and presented as *faits accomplis*. The Dutch no vote seems to have been more about this way of doing business than about hostility to the European project as such." Dit lijkt me een juiste analyse te zijn.

<sup>20</sup> Daarover meer W. van Gerven, supra n. 1, op 36-41.

<sup>21</sup> Ibid., op 41-51.

<sup>22</sup> Wat de burgers van de lidstaten betreft is dat overigens in overeenstemming met artikel 17, lid 1, EG-Verdrag volgens hetwelk het burgerschap van de Unie het nationale burgerschap aanvult en niet in de plaats ervan komt.

<sup>23</sup> Zie W. van Gerven, supra n. 1, 43 en 240-242 met een bespreking van Russell J. Dalton en Richard C. Eichenberg, "Citizen Support for Policy Integration," in *European Integration and Supranational Governance*, Wayne Sandholtz en Alec Stone Sweet, eds, Oxford University Press, 1998, 250-282.

aangetoond, dan is het wel dát.<sup>24</sup> Een openbare opinie die overigens in alle landen gevoed wordt door kwaliteitsmedia die gespecialiseerde journalisten inzetten en die ook verslagen opnemen over wat er in de andere lidstaten aangaande Europa gebeurt.

Derde stelling.

Om de Unie meer democratisch te maken, doet de Unie er goed aan de in de lidstaten beproefde *legitimatietechnieken* te *repliceren*, zonder evenwel, zoals hiervoor betoogd, van de Unie een staat te maken. Die technieken zijn: politieke verantwoordelijkheid van de executieve (de Commissie) tegenover het parlement; de erkenning van de "rule of law," of het karakter van *rechtsgemeenschap*, het bevorderen van een goed bestuur ("good governance") én van een open bestuur ("open government").<sup>25</sup> Daarover gaat de volgende afdeling.

### **Vier toetsen ter inschatting van democratische legitimiteit van het huidige Europees bestuur.**

Eerste toets.

Hoe staat het met de *politieke verantwoordelijkheid* van de Europese *executieve* (te vergelijken met de politieke verantwoordelijkheid van de regering in de lidstaten)? Vooraleer op deze vraag in te gaan, toch even vermelden dat de institutionele structuur van de EU geen boodschap heeft aan Montesquieu's theorie inzake scheiding van machten; overigens, de enige staat die deze leer echt "au sérieux" heeft genomen, zijn de V.S. (zie de artikelen I tot en met III van de U.S.). Wel heeft de Unie heel wat "checks and balances," m.a.w., haar instellingen houden elkaar in een politiek evenwicht. De beste illustratie daarvan is de *wetgevende macht* die op Europees niveau, onder de eerste pijler, *gezamenlijk* wordt uitgeoefend door de drie politieke instellingen: de Commissie (die het quasi-monopolierecht bezit inzake wetgevend initiatief), de Raad van Ministers (die optreedt bij unanimité of, in een stijgend aantal gevallen, met gekwalificeerde meerderheid) en het Europees Parlement (dat, onder de medebeslissing procedure van artikel 251 EG, op gelijke voet staat met de Raad, en met absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen beslist).<sup>26</sup> Elk van de drie

<sup>24</sup> Het is juist dat bij Europese verkiezingen of referenda over deze en andere issues ook nationale overwegingen – en dus de populariteit van de zittende regeringen – bij de kiezer zullen meespelen, maar dit is onvermijdelijk en geldt ook voor nationale en regionale verkiezingen binnen een lidstaat, in het bijzonder een federale lidstaat als België of Duitsland, ongeacht trouwens of die verkiezingen op dezelfde of een andere datum worden gehouden.

<sup>25</sup> Daarover gaat mijn in n. 1 geciteerd boek: daarin worden achtereenvolgens, in hoofdstukken 2 tot 7, de volgende onderwerpen behandeld: "Accountable government," "Rule of law," "Good governance," "Open government," "Making a constitution for Europe" en "Form of government for Europe."

<sup>26</sup> "Gekwalificeerde meerderheid" en "medebeslissing" zijn de meest controversiële institutionele instrumenten binnen de Unie. Van de evolutie die zich daarin aftekent, wordt doorgaans het min of meer *geïntegreerd v. intergouvernementeel* karakter van de Unie (of beter van haar drie pijlers) afgelezen. De eerste pijler, i.h.b. de sedert 1958 bestaande Europese Gemeenschap, is het meest geïntegreerd. Van de andere twee pijlers is de tweede (buitenlands en veiligheidsbeleid) duidelijk intergouvernementeel, de derde (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken) ook maar in mindere mate. Over die twee pijlers, zie Koen Lenaerts en Piet van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen*, Maklu, derde herziene uitgave, 2003, pp. 318-327. De debatten, eerst binnen de Conventie en nadien tussen de regeringsleiders die het ontwerp van EGW dienden goed te keuren, gingen in grote mate over die instrumenten en over de aangelegenheden waarin zij worden aangewend. Onder "gekwalificeerde meerderheid" wordt verstaan dat de Raad van Ministers in een bepaalde aangelegenheid binnen de eerste pijler niet met eensgezindheid moet beslissen maar met een bijzondere meerderheid – de definiëring van wat een bijzondere meerderheid is, is een voortdurend aandachtspunt (zie nu artikel 205 EG in de versie overeengekomen op de IGC in Nice voor na de toetreding van de tien nieuwe landen, met ingang van 1 november 2004). "Medebeslissing" heeft betrekking op de manier waarop het Parlement, onder de eerste pijler, deelneemt aan de uitoefening van de wetgevende macht, d.i., op gelijke voet met de Raad van

instellingen waakt er zorgvuldig over dat geen van de andere afbreuk doet aan haar bevoegdheden; voelt één van hen zich tekort gedaan, dan kan zij een geschil voorleggen aan het Hof van Justitie (hierna H.v.J., een verwijzing die hierna ook het Gerecht van eerste aanleg omvat).

Benevens deelname aan de wetgevende macht, oefent de Commissie onder de eerste pijler ook nog eens het gros uit van de *executieve macht*. In die zin speelt zij een rol die analoog is aan die van een regering in een parlementaire staat. Gemeenschappelijk met een nationale regering heeft de Commissie dat zij, echter alleen als geheel, door het Europese Parlement, mits het volgen van een speciale procedure en met een gekwalificeerde meerderheid, kan worden *gedwongen ontslag* te nemen (zie artikel 201 EG) – een procedure die het Parlement evenwel nog nooit tot het einde toe heeft gevolgd (ook niet in 1999, toen de Commissie Santer uiteindelijk vrijwillig ontslag nam).

Daartegenover staat dat het Europese Parlement slechts een beperkte rol speelt in de *aanstelling* van de voorzitter en de leden van de Commissie: het moet zijn toestemming geven maar de voorstelling van kandidaten (één per land) is zaak van de individuele lidstaten en de uiteindelijke aanstelling komt de Raad toe (artikel 214 EG).<sup>27</sup>

Leden van de Commissie zijn overigens geen politiciers – ze zijn het meestal wel geweest in hun eigen lidstaat – en zijn evenmin ambtenaren. Ze moeten in volle onafhankelijk handelen zonder instructies te mogen ontvangen van wie ook, dus evenmin van de lidstaat waarvan ze afkomstig zijn, of van een politieke partij waartoe ze niet openlijk mogen toetreden en waarin ze zeker niet politiek actief mogen zijn.<sup>28</sup> Van een echte politieke verantwoordelijkheid die inhoudt dat regeringsleden, collectief en individueel, op elk ogenblik het vertrouwen van een meerderheid in het parlement kunnen verliezen is er dus geen sprake op Europees vlak. Toch evolueert de toestand in de richting van een volledige verantwoordelijkheid, zowel wat betreft de verplichting van Commissieleden om verantwoording af te leggen in het Europese parlement wat betreft hun beleid als wat betreft de noodzaak voor hen om af te treden wanneer zij niet langer kunnen rekenen op een meerderheid in dat parlement.<sup>29</sup> Bij wijze van vergelijking: in de V.S. is ministeriële verantwoordelijkheid geen issue aangezien het de bij algemeen stemrecht verkozen president toekomt om zijn kabinetmedewerkers naar believen te benoemen en te ontslaan; zolang zij deel uitmaken van het kabinet zijn ze alleen aan hem/haar verantwoordelijkheid verschuldigd, niet aan het *Congress* dat hen wel kan horen.

#### Tweede toets.

In welke mate is de Unie een *Rechtstaat* of beter: een rechtsgemeenschap die zich onderwerpt aan de *rule of law*? Daarmee wordt voornamelijk bedoeld een politieke entiteit waarbinnen de wettelijkheid van het handelen van overheidsinstanties aan rechterlijke controle kan worden onderworpen op vraag van een particulier dan wel van een andere overheidsinstantie die zich benadeeld of gekrenkt voelt in zijn/haar rechten of prerogatieven. Een punt van verschil tussen de rechtssystemen van de lidstaten is, in dit verband, of ook de formele nationale (in federale staten, ook regionale) wetgever aan rechterlijke controle onderworpen is, in dat geval een controle van *grondwettelijkheid*. Staten die, zoals het V.K. maar tot dusver ook Nederland, het

---

Ministers (zie artikel 251 EG). Er zijn evenwel andere procedures waaronder het Parlement minder zeggenschap heeft dan de Raad (het zogenaamde democratisch deficit van de Gemeenschap). De aangelegenheden waarin die andere procedures toepassing vinden, worden evenwel met de jaren teruggeschroefd. Over al deze punten, zie K. Lenaerts en P. Van Nuffel, *o.c.*, pp. 514-541 (eerste pijler); pp. 565-578 (tweede en derde pijler).

<sup>27</sup> Bij de samenstelling van de Commissie-Barroso heeft dit, zoals bekend, aanleiding gegeven tot ernstige moeilijkheden, in verband met de voordracht door Italië van Rocco Buttiglione. Daarover W. van Gerven, *supra* n. 1, op 381-383.

<sup>28</sup> Over de problemen die daaruit kunnen voortvloeien (in verband met de heer Buttiglione), zie mijn bijdrage "De jurist als burger in de samenleving," *Ethische Perspectieven*, juni 2005, 85-99, 87-89.

<sup>29</sup> Daarover mijn boek, *supra* n. 1, 82-88.

beginsel van de soevereiniteit en de primauteit van een verkozen parlement als hoeksteen van hun constitutionele structuur erkennen, nemen niet aan dat een (niet door het volk gekozen) rechter – al is die onafhankelijk – de grondwettelijkheid kan controleren van wetten die werden uitgevaardigd door een wél door het volk verkozen wetgever.<sup>30</sup>

Controle van de wetgever door de rechter is in de V.S. ontstaan als gevolg van het arrest van de *Supreme Court* in de zaak *Marbury v. Madison* (1803).<sup>31</sup> Sedertdien is rechterlijke controle van wetgevend handelen als grondwettelijk beginsel aanvaard in een groeiend aantal Europese landen – te beginnen met federale staten, zoals Duitsland en België, waar de bevoegdheidssferen van de federale en regionale wetgevers gescheiden zijn, zij het dat sommige bevoegdheden in samenloop vaak concurrentie worden uitgeoefend, en er dus behoefte bestaat aan een scheidsrechter. Die rechter kan het hoogste gerechtshof zijn, zoals in de V.S., of een speciaal grondwettelijk hof, zoals in Duitsland en België. Ook in de Europese Unie kunnen de handelingen van alle instellingen (behalve het H.v.J. zelf), inclusief wetgevende handelingen die uitgaan van de Raad en het Parlement, met een nietigheidsberoep bij het H.v.J. worden bestreden wegens strijdigheid met hoger recht, meer bepaaldelijk Verdragsregelen. Zelfs particulieren kunnen dergelijk beroep instellen, evenwel alleen wanneer zij door de bestreden handeling rechtstreeks en individueel zijn geraakt (artikel 230 EG), dus niet wanneer zij zich door een algemene wetgevende of administratieve maatregel gekrenkt voelen in, b.v., hun grondrechten.<sup>32</sup>

Dit geldt echter alleen voor handelingen die door de instellingen werden verricht onder de eerste pijler; rechterlijke controle onder de derde pijler is daarentegen beperkt, en is virtueel onbestaand onder de tweede pijler.<sup>33</sup> In de Unie werd de rechterlijke controle van wetgevend handelen (onder de eerste pijler) oorspronkelijk als een soort administratieve controle opgevat, namelijk van de Raad bestaande uit ministers van de lidstaten. Toen de leden van het Europees Parlement – voor het eerst in 1979 – rechtstreeks verkozen werden en het Europees parlement steeds meer ging participeren in de uitoefening van de wetgevende macht, werd die rechterlijke controle getransformeerd in een wezenlijk grondwettelijke toetsing van het handelen van een (deels) rechtstreeks door de burgers verkozen wetgever aan de Europese Verdragen. Als gevolg daarvan geldt nu ook in de Unie (onder de eerste pijler) dat de “rule of law” voorgaat op het beginsel van parlementaire soevereiniteit, en dus van het democratiebeginsel.<sup>34</sup>

Om de rechterlijke controle van de overheid ten aanzien van particulieren sluitend te maken dienen de meest *fundamentele rechten en vrijheden* in een basiswet te zijn neergeschreven. Elke grondwet die naam waardig bevat een dergelijke catalogus (in de V.S. staan die weliswaar niet in de federale Grondwet van 1787 maar in de eerste tien amendementen – de zogenaamde “Bill of Rights” – die in 1791 aan de Grondwet werden toegevoegd).<sup>35</sup> In de EU zijn de grondrechten van de burgers niet opgenomen in de oprichtingsverdragen die immers een zuiver economische doelstelling hadden. In het in 1970 gewezen *Internationale Handelsgesellschaft* arrest<sup>36</sup> geeft het H.v.J. evenwel aan dat de grondrechten als algemene beginselen deel uitmaken van de Europese rechtsorde, zoals die rechten in nationale grondwetten (of constitutionele tradities) en

---

<sup>30</sup> Staten die een rechterlijk college belasten met het toetsen van formele wetten aan de Grondwet, nemen impliciet aan dat ook de verkozen wetgever zich kan vergissen in het interpreteren of toepassen van de hoogste wet van het land. In die zin doet de rechterlijke grondwettelijkheidstoets afbreuk aan het beginsel van de (representatieve) democratie. Daarover Tim Koopmans, *Courts and Political Institutions, A Comparative View*, Cambridge University Press, 2003, 35-62

<sup>31</sup> *Ibid.*, 36-40.

<sup>32</sup> Dit laatste wordt in de heersende rechtsleer als een lacune ervaren. Daarover W. van Gerven, *supra* n. 1, op p. 112, met verwijzingen.

<sup>33</sup> Zie K. Lenaerts en P. Van Nuffel, *supra* n. 26, op 413-414.

<sup>34</sup> Zie T. Koopmans, *supra* n. 30, 123.

<sup>35</sup> Voor de redenen daarvan, zie Koen Lenaerts, *Constitutie en Rechter*, Kluwer, 1983, op 155-158.

<sup>36</sup> Zaak 11/70, *Jurispr.*, 1970, 1125, r.o. 14. Zie voordien reeds het *Stauder*-arrest, zaak 29/69, *Jurispr.*, 1969, 419, r.o. 7.

in internationale documenten, meer in het bijzonder het EVRM, zijn neergelegd. Die rechtspraak werd later bevestigd door het Verdrag van Maastricht en is nu neergelegd in artikel 6 EU.

Een volgende stap werd gezet in december 2000 toen in Nice een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie werd afgekondigd en ondertekend door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Dit handvest, dat niet algemeen verbindend is, bevat een lange opsomming van niet alleen klassieke mensenrechten maar ook economische én sociale grondrechten.<sup>37</sup> Handelingen van de gemeenschapsinstellingen die inbreuk maken op de grondrechten kunnen niettemin door het H.v.J. worden onwettig verklaard omdat zij in strijd zijn met de beginselen van de Europese rechtsorde waarnaar artikel 6 EU verwijst.<sup>38</sup>

Fundamentele rechten en vrijheden zijn *geen exclusief bezit* van ingezetenen van de Unie. Dit geldt althans voor de traditionele mensenrechten, zoals die beschermd worden door het EVRM. Voor zover het die rechten betreft is het hiervoor genoemde Handvest daarmee in overeenstemming. Wat de economische en sociale grondrechten betreft, is de toestand minder duidelijk. In principe komen zij, binnen de werkingssfeer van de Verdragen, op dezelfde wijze toe aan zowel de burgers van de Unie – dit zijn alle burgers van de lidstaten (artikel 17 (1) EG) – als aan onderdanen van derde staten<sup>39</sup> (zie ook de volgende toets).

Uit het voorgaande moge blijken dat de Unie, naar het voorbeeld van een Rechtsstaat, een *rechtsgemeenschap* is. Dit geldt evenwel alleen voor de *eerste* pijler (met inbegrip van het door het Verdrag van Amsterdam van de derde naar de eerste pijler overgehevelde visum-, asiel- en immigratiebeleid); *niet* echter voor de *tweede* en de *derde* pijler waar rechterlijke controle respectievelijk sporadisch is en onbestaand. Daarin ligt een belangrijke *legitimiteitslacune*, zeker in de derde pijler die politieke en justitiële samenwerking betreft – een gevoelig domein wat betreft schending van grondrechten – minder in de tweede pijler die het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid betreft, een domein waarin heel wat politiek geladen beslissingen worden genomen die niet echt “judiciabel” zijn.

Derde toets.

*Goed bestuur* (“good governance”) is een ander kenmerk van een democratische structuur. Het is een begrip dat op verschillende manieren wordt gedefinieerd. Ik versta eronder: een bestuur dat op integere en efficiënte wijze handelt, dat burgers gelijk behandelt, discriminaties vermijdt en excessieve ongelijkheden door middel van positieve maatregelen probeert weg te nemen, althans te verminderen. Zo verstaan is “social justice” een onderdeel van “good governance.”

De EU wordt vaak de “Brusselse bureaucratie” genoemd – waarmee een inefficiënt bestuur wordt bedoeld dat bovendien zoveel mogelijk zaken naar zich toetrekt. Dat de Brusselse administratie een bureaucratie is, is ongetwijfeld juist (welke grote administratie, publieke of private, is dat niet?). Het verwijt is evenwel aan nuancering toe als men voor ogen houdt dat de Unie “slechts” een dertigduizend ambtenaren telt waarvan slechts 1/3 stafambtenaren. Dit geldt ook voor het tweede verwijt, dat de Europese administratie zaken naar zich toetrekt, wanneer men bedenkt dat Europese regelingen vaak tot stand komen omwille van lidstaten die erop uit zijn hete hangijzers naar Europa door te schuiven om de Europese Unie dan, tegenover de eigen bevolking,

---

<sup>37</sup> Laatstgenoemde (sociale) grondrechten werden overgenomen uit het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van 1989.

<sup>38</sup> Zie verder K. Lenaerts en P. Van Nuffel, supra n. 26, op 637.

<sup>39</sup> K. Lenaerts en P. Van Nuffel, supra n. –, op 501. Onder laatstgenoemden worden voornamelijk gezinsleden bedoeld, ongeacht hun nationaliteit, van economisch actieve onderdanen van de lidstaten en daarmee gelijk gestelden (met name personen die nog niet economisch actief zijn: werkzoekenden, of het niet meer zijn: werklozen, gepensioneerden, ...). Zie ook *ibid.*, op 496 en speciaal vn. 715.

van regelzucht te beschuldigen. Zo ook worden "Brusselse schandalen" in de pers, vooral in tabloids (die in het V.K. zeer populair zijn) breed uitgesmeerd en door de lezers als bijzonder "juicy" ervaren. Ik meen dat dit een verkeerd beeld ophangt: *integriteit*, gedefinieerd in gedragscodes (liefst ethische i.p.v. bureaucratische), en *efficiëntie* zijn targets die in de Unie niet minder worden nagestreefd dan in de lidstaten.<sup>40</sup> In de Unie zijn integriteit en efficiëntie evenwel moeilijker te verwezenlijken omdat de Europese administratie een, per essentie, multi-nationale, multi-culturele en multi-linguïstieke) administratie is die te maken krijgt met heel verschillende tradities van bestuur- en ondernemingscultuur. Een blaam op het Europese blazoen blijft evenwel de onmacht van het Europese Parlement om misbruiken in het eigen midden (de "gravy train") uit te roeien.<sup>41</sup> Nochtans is vooral het parlement kwetsbaar in de openbare opinie waarvan een deel twijfels heeft over de toegevoegde waarde van de instelling, en dit om verschillende redenen: het heeft een te groot aantal goed betaalde leden (thans 732) en stafmedewerkers; het heeft geen duidelijk zichtbare besluitvormingsbevoegdheden; en het zou, omwille van zijn opdracht de Commissie en haar administratie politiek te controleren, voor zichzelf de hoogste standaarden van integriteit en goed bestuur moeten hanteren.

In de Europese democratieën gaan Rechtsstaat en *Sozialstaat* hand in hand. Dit wordt vaak aangemerkt als een basisverschil met een land als de V.S., dat wel eens als een gemeenschap van "lonely rights bearers" wordt aangemerkt<sup>42</sup>; beter, zo komt het mij voor, als een gemeenschap van zelfbewuste burgers die persoonlijke *vrijheid* als een *individuele uitdaging* zien – ook als natie in tijden van oorlog – dit is: "independent from any history or inherited status but also from any community" en "unhindered by public authorities and unencumbered by the past".<sup>43</sup> In Europa wordt dit als een gebrek aan solidariteit gezien, in Amerika ziet men de Europese welvaartstaat daarentegen als een "nanny"-staat. Dit zijn generaliseringën maar ze raken, m.i., wel de kern van de zaak, op voorwaarde dat men "challenge" niet als egoïsme aanmerkt (weinig landen kennen nog een zo levendig vrijwilligerschap als de V.S.). Ook de EU werpt zich op als *Sozialstaat*: getuige daarvan de lange lijst van sociale rechten die in hoofdstuk 4, onder de titel "solidariteit" (artikelen 27-38), van het hiervoor genoemde Handvest van grondrechten van de EU is opgenomen. Het blijft nochtans bij beginselverklaringen die, wanneer ze financiële gevolgen hebben, verwijzen naar de lidstaten om ze waar te maken. Weliswaar wordt in recente rechtspraak van het H.v.J., nu vaak met een beroep op het "burgerschap" concept, geoordeeld dat sociale en andere voordelen die in een lidstaat aan de eigen burgers worden toegekend, door die lidstaat ook aan residenten uit andere lidstaten (en hun gezinsleden, ongeacht nationaliteit) moeten worden toegekend. Zodoende wenst het Hof bij te dragen aan de sociale dimensie van de Verdragsbepalingen inzake Europees burgerschap (die vooral een politieke en economische dimensie hebben) vervat in de artikelen 17-22 EG.<sup>44</sup> Weliswaar staat de rechtspraak van het H.v.J. vooreerst in het teken van de "interne markt"- beginselen van vrij verkeer van vestiging en diensten, vrijheden die toekomen aan verleners van (b.v. ook medische of onderwijs-) diensten en, daarmee corresponderend, aan ontvangers van diensten. Niettemin legt het H.v.J., met een beroep op EU burgerschap, steeds meer de klemtoon op de bescherming van individuele rechten, ook niet-economische rechten, tegen disproportionele regelingen van de lidstaten.<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Daarover W. van Gerven, supra n. 1, 161-164 resp. 164-170.

<sup>41</sup> Voor een laatste stand van zaken, zie Martin Banks, "EU Polls Could Scupper MEP's Pay Deal," *European Voice*, 26 mei/1 juni 2005, 3.

<sup>42</sup> Mary Ann Glendon, *Rights Talk, The Impoverishment of Political Discourse*, MacMillan, New York, 1990; zie verder W. van Gerven, supra n. 1, 184-187.

<sup>43</sup> Aldus Michael Sandel, zoals Mary Ann Glendon hoogleraar in Harvard, in een interview met de (Belgische) *Standaard* in de *Standaard der Letteren* van 11 juli 2002, 8-9 (mijn vertaling in het Engels: zie verder W. van Gerven, supra n. 1, 186-187).

<sup>44</sup> Daarover Norbert Reich, *Understanding EU Law*, Intersentia, Antwerpen, tweede editie, 2005, op 56-69 en 75-78. Zie ook W. van Gerven, supra n. 1, 200-207.

<sup>45</sup> Zie Eleanor Spaventa, "From *Gebhard* to *Carpenter*: towards a (non) economic European constitution", 41 *CMLRev.*, 2004, 743-773, op pp. 766-771. Zie ook van dezelfde auteur de commentaar op het *Akrich* arrest van het Hof: zaak C-109/01, *Jurispr.*, 2003, I-9607, in 42 *CMLRev.*,

Het Hof riskeert daarbij tegenwind te krijgen omdat het met die rechtspraak, in soms zeer gevoelige materies, wel eens niet onaanzienlijke financiële lasten aan de lidstaten zou kunnen opleggen. Tenzij de Europese wetgever 's Hof's rechtspraak zou bevestigen, zou dit kunnen worden beschouwd als rechtspreken "contra legem."<sup>46</sup>

Het is niet makkelijk de situatie in de EU met die in de V.S. te vergelijken, m.a.w., de Europese welvaartstaat met de Amerikaanse te vergelijken. Dit is voornamelijk zo omdat de bevoegdheidsverdeling beduidend verschillend is. Anders dan in de EU, kan in de V.S. ook de federale overheid die de bevoegdheid heeft om belastingen te heffen, eigen sociale zekerheid wetten uitvaardigen (zoals, in de gezondheidssector, *Medicare* voor de ouderen en *Medicaid* voor de minder gegoeden). Daarnaast kunnen ook de individuele staten en de municipale overheden sociale voorzieningen treffen. Niettemin dient te worden vastgesteld dat de heersende mening in de V.S. ervan uitgaat – trouwens in beide politieke partijen – dat burgers in de eerste plaats voor zichzelf moeten zorgen en dat té ruime sociale voorzieningen burgers daarin ontmoedigen en teveel afhankelijk maken van de overheid.<sup>47</sup> Bovendien bewijzen statistieken van de WGO dat de V.S., niettegenstaande belangrijke investeringen in de sector van de gezondheidszorg, inzake resultaten slechter scoort dan b.v. Groot-Brittannië, Zweden en Duitsland.<sup>48</sup> In andere aangelegenheden is vergelijking wel mogelijk. Zo b.v., inzake *gelijke behandeling* en positieve discriminatie, zij het dat, in die materies, in de Unie vooral discriminatie op grond van nationaliteit en geslacht centraal staat terwijl in de V.S. vooral discriminatie op grond van ras aan de orde is. Niettemin zijn parallellen tussen de rechtspraak van het Europese H.v.J en die van de U.S. *Supreme Court* wel degelijk zichtbaar. Dit zal in de toekomst nog meer het geval zijn nu rassendiscriminatie in Europa ook een grotere rol gaat spelen en de Unie overigens, sedert het verdrag van Amsterdam een algemeen discriminatieverbod kent (artikel 13 (1) EG en daarop gesteunde secundaire wetgeving).<sup>49</sup>

#### Vierde toets.

Een laatste democratie-meter is *open bestuur*. De sleutelwoorden daarvan zijn: verantwoordelijkheid voor de samenleving, toegang tot publieke documenten, persvrijheid, burgerparticipatie en een levendige openbare discussie. De Noord-Europese landen zijn koploper in het debat dat de lidstaten daarover voeren. Zweden heeft een constitutionele wet inzake persvrijheid en toegang tot openbare documenten die dateert van 1766. Hierna wordt volstaan met een algemene duiding betreffende elk van deze punten.

De opvattingen inzake *verantwoordelijkheid* voor het samenleven in complexe publieke of private organisaties situeren zich op een schaal gaande van, aan de ene kant, de *hiërarchische* (Weberiaanse) opvatting van trouw aan de organisatie en haar leiding tot, aan de andere kant, de *civieke* opvatting ("civic conception") waarbij de nadruk ligt op afhankelijkheid aan de "res publica" en aan democratische waarden. Tussenin liggen opvattingen van trouw aan het eigen geweten dan wel aan collegiaal en

---

2005, 225-239. Voor een uitstekend overzicht van de desbetreffende rechtspraak van het H.v.J., zie G. Straetmans en S. Castelain, "Capita selecta van materieelrechtelijke wijzigingen door de Europese grondwet" in J. Meeusen en G. Straetmans, supra n. 1, op pp. 143-148, waar o.m. verwezen wordt naar recente arresten als Ook nog: H.v.J., zaak C-148/02, *Garcia Avello*, *Jurispr.*, 2003, I-11613, en zaak C-200/02, *Chen*, arrest van 19 oktober 2004, n.n.g. in de *Jurispr.*

<sup>46</sup> Zie inmiddels Richtlijn 2004/38 van 29 april 2004, *Pb* 2004, L229/35, inzake het circuleren en verblijven van EU burgers en van hun familieleden binnen de lidstaten van de Unie. Maar zie het arrest van H.v.J., in zaak C-209/03, *Bidar*, arrest van 15 maart 2005, n.n.g. in *Jurispr.*, besproken door Joris Deene in *De Juristenkrant* van 13 april 2005, 12), waardoor artikel 24, lid 2, van de richtlijn al voor het verstrijken van de implementatieperiode wordt ontkracht.

<sup>47</sup> Daarover W. van Gerven, supra n. 1, 188-193.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 191.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 171-182 waar de Europese en Amerikaanse situaties met elkaar worden vergeleken.



professioneel fatsoen.<sup>50</sup> *Klokkenluiders* ("whistleblowers") en *burgerlijk ongehoorzamen* beroepen zich op de afhankelijkheid aan democratische waarden – met als beroemde illustratie de handelwijze van de Britse ambtenaar Clive Ponting in de zaak van het Argentijnse slagschip, de *General Belgrano*, dat in de Falkland-oorlog werd getorpedeerd – en/of loyaliteit aan het eigen geweten – met als bekende illustraties de EG ambtenaren Bernard Connolly en Paul van Buitenen.<sup>51</sup> Deze twee opvattingen zijn tegenstrijdig met afhankelijkheid aan de organisatie: de wijze waarop een evenwicht tussen die opvattingen wordt gevonden is een signaal van de openheid die de organisatie kenmerkt. Mijn aanvoelen is dat de schaal in de Europese administratie, ook na een recente wijziging van het personeelsstatuut, nog te veel doorweegt naar de hiërarchische (en bureaucratische) opvatting.<sup>52</sup>

Inzake *toegang tot publieke documenten* – een belangrijk element om de persvrijheid en, via de media, het openbare debat te stimuleren – bevindt de EG zich, vergeleken met de lidstaten, in het tussenpeloton. Onder de druk van de meer open lidstaten en van rechtspraak van het H.v.J., garandeert de Europese reglementering een ruime toegankelijkheid, ook inzake documenten betreffende de tweede en derde pijler, maar met een lange lijst van uitzonderingen (vergelijkbaar met de uitzonderingen in de *U.S Freedom of Information Act* van 1966). Onnodig te zeggen dat het principe van openbare toegang sterk onder druk is gekomen, in de V.S en in sommige lidstaten, van maatregelen genomen ter bestrijding van het internationale terrorisme (met de Amerikaanse *Patriot Act* als voorbeeld).<sup>53</sup>

Het belang van de 'civil' en 'civic society' voor het aankweken en onderhouden van een democratische gezindheid is voldoende onderstreept.<sup>54</sup> Het eerste ('civil society') verwijst naar particuliere organisaties (waaronder ngo's) die de promotie van democratische waarden, zoals "sustainable growth," bescherming van mensenrechten, bestrijden van de armoede, als doelstelling hebben; het tweede ('civic society') verwijst naar het creëren van "social capital" door middel van particuliere verenigingen – om het even welke vereniging, zelfs (in de titel van Putnam's boek<sup>55</sup>) een 'bowling club,' maar toch best een waarden-geörienteerde vereniging – op voorwaarde (uiteraard) dat het gaat over verenigingen die democratisch zijn georganiseerd en de leden derhalve praktische ervaring bijbrengen in democratisch samenleven. "Civil society" is onderdeel

---

<sup>50</sup> Over deze opvattingen en voor wat ze staan, zie Mark Bovens, *The Quest for Responsibility, Accountability and citizenship in Complex Organisations*, Cambridge University Press, 1998, 143-164.

<sup>51</sup> Over al deze zaken zie mijn boek, supra n. 1, 217-220.

<sup>52</sup> Connolly was een ambtenaar in het directoraat-generaal van de Commissie die had meegewerkt aan de voorbereiding van de monetaire unie. Tijdens een "leave of absence" had hij, zonder toestemming van zijn dienstoverste zoals voorgeschreven, een boek gepubliceerd met de titel *The Rotten Heart of Europe: The Dirty War for Europe's Money*. Een tuchtprocedure werd tegen hem aangespannen die leidde tot zijn verwijdering uit de dienst van de Commissie. In de beroepsprocedure, eerst voor het Europese Gerecht van eerste aanleg en dan voor het Hof van Justitie, werd de Commissie in het gelijk gesteld: zaak C-274/99P, *Jurispr.*, 2001, I-1611. Het Hof oordeelde dat de Commissie in haar beslissing een juist evenwicht had gevonden tussen de vrijheid van mening van ambtenaren en hun de plicht van loyaliteit aan de eigen instelling. Van Buitenen lag aan de oorsprong van het ontslag van de Commissie Santer in 1999. Hij had, als ambtenaar van de Commissie, een dagboek bijgehouden waarin malversaties van zijn superieuren, meer bepaaldelijk Commissaris Edith Cresson, werden genoteerd. In een tuchtprocedure werden hem vermindering van wedde en verplaatsing naar een andere dienst opgelegd. Achteraf bleek dat zijn relaas op vele punten gefundeerd was. Later herzag de Commissie haar personeelsreglement zonder evenwel voldoende specifiek te zijn inzake de verantwoordingsgronden waarop klokkenluiders zich mogen beroepen en de vereiste zorgvuldigheid die van hen mag worden verwacht: mijn boek, supra n. 1, 222-224.

<sup>53</sup> *Ibid.*, 225-230. Zie ook, C. Fijnaut, J. Wouters & F. Naert (eds.), *Legal Instruments in the fight against international Terrorism*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004.

<sup>54</sup> W. van Gerven, n. 1, 230-234.

<sup>55</sup> Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Shuster, Baltimore, 3d ed., 2000. Dichter bij ons (en met een verwijzing ook naar de rol van overheidsinstellingen) : M. Hooghe & D. Stolle, (eds.) *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Palgrave, New York, 2003.

van *burgerparticipatie* die in de Unie tot uiting komt in het veelvuldig overleg dat de Commissie organiseert met de zogenaamde "stakeholders" (waaronder ngo's) over "Green" en "White Papers" waarin zij de sensibiliteit van economische en sociale actoren, en van de regeringen van de lidstaten, aftast aangaande voorgenomen wetgevingsprojecten. Onder burgerparticipatie vallen ook de "lobbying"-activiteiten vanwege de in Brussel sterk aanwezige groepen, kantoren en organisaties die zich speciaal concentreren op de Commissie en het Europese Parlement omwille van hun aandeel in het Europese wetgevingsproces ("shoot where the ducks are"). De Commissie heeft geprobeerd haar beleid inzake contacten met deze (vaak "profit-") organisaties te ordenen en transparant te maken.<sup>56</sup>

De belangrijkste manier voor burgers om te participeren in het bestuur van de Europese Unie zijn *politieke partijen*, de zogenaamde "Euro-partijen." Daarover valt heel wat te zeggen. Het verwijt dat men meest (en terecht) hoort is dat zij een verlengsel zijn van politieke partijen die in de lidstaten bestaan. Toch zijn ze verantwoordelijk voor de bezetting van Europese posten in de Commissie en, via verkiesbare plaatsen op de Europese verkiezingslijsten, in het Parlement: een selectie die niet zelden gebeurt op grond van verdiensten verworven in de nationale politiek en soms de allure heeft van een "fin de carrière" (zoniet een "wegpromoveren" naar Europa). Omwille van de (steeds groeiende) rol die het Europese Parlement speelt in de voorbereiding van, en de medebeslissing over, Europese verordeningen en richtlijnen, streven de Europartijen ernaar om de grootste te zijn. Daarvoor worden soms allianties aangegaan met nationale partijen die zich niet volledig of nauwelijks kunnen vinden in de kern van de politieke boodschap waarvoor de betrokken Europartij staat. Gevolg is dat de "divisive issues" die aan de grondslag horen te liggen van politieke partijvorming, al teveel verwateren op Europees niveau. Dit is niet zozeer het geval voor de 'divisive issue' tussen rechts en links die in het Europees Parlement, in het verlengde van de nationale politiek, wel degelijk aanwezig is, als wel voor de 'divisive issue' betreffende meer of minder Europa.

Die laatste 'issue' komt in de partijvorming op Europees vlak nauwelijks, althans minder nadrukkelijk, tot uiting: er is geen (democratische) pro-, centrum- en anti-federalistische partij in het Europese parlement; en dit ofschoon "meer of minder Europa" (juridisch vertaald in "min of meer subsidiariteit") toch, zo blijkt uit de recente en vroegere referenda, dé "divisive issue" is die bij de bevolkingen van de lidstaten leeft. Het is overigens een issue die in de lidstaten de nationale politieke scheidingslijnen doorkruist, zoals tot uiting is gekomen in de recente Franse en Nederlandse referenda. In het Amerikaanse *Congress* is dat enigszins anders. Eén van de twee partijen, de ene wat linkser dan de andere,<sup>57</sup> is meer uitgesproken federaal (de democraten), de andere meer statelijk (de republikeinen), m.a.w., de federale issue ondersteunt de "links-rechts" issue, en doorkruisen elkaar minder. Ik vind dit een gebrek in de Unie omdat deze toestand voor gevolg heeft dat, bij parlementaire verkiezingen voor het Europees parlement, de kiezers zich niet voor een meer of minder federaal Europa kunnen uitspreken door te stemmen voor een dienaangaande duidelijk geprofileerde partij. Een consequentie daarvan is dat de kiezers dit dan toch zullen doen op een minder ordentelijke manier, zodra zich een gelegenheid voordoet. Een dergelijke gelegenheid is een referendum, waar niet over een programma wordt gestemd maar van de kiezer wordt verwacht dat hij een vraag met ja of nee beantwoordt. Ik kom daar straks op terug (infra onder V).

### **In welke mate draagt de EGW bij aan de legitimiteit van de Unie?**

Het antwoord op deze vraag is bepalend voor het pessimisme dat Europa-aanhangers dient te overvallen na de negatieve Franse en Nederlandse referenda over

<sup>56</sup> Mededeling van de Commissie van 11 december 2002, COM (2002) 704 final.

<sup>57</sup> Er is wel eens gezegd dat er in de V.S twee rechtse partijen zijn, de ene, de republikeinen, wat rechtser dan de andere, de democraten.

de Europese Grondwet. *Pro memorie*: het ontwerp werd opgesteld in Brussel door een *Conventie* samengesteld uit voornamelijk afgevaardigden van het Europese en de nationale parlementen van de bestaande en de (toen) kandidaat lidstaten (en bovendien van Bulgarije, Roemenië en Turkije). Nadat de Conventie het ontwerp vrijwel eensgezind had goedgekeurd (en door alle leden werd ondertekend),<sup>58</sup> werd het voorgelegd aan de staatshoofden of regeringsleiders van de betrokken lidstaten bijeengekomen ten titel van Intergouvernementele Conferentie, waar het ontwerp, bijgestuurd op enkele belangrijke punten, unaniem werd goedgekeurd.<sup>59</sup>

Om de hierboven gestelde vraag te beantwoorden overloop ik vier aandachtspunten waarvan de laatste vier overeenkomen met de toetsen die ik in de vorige afdeling heb gebruikt om de legitimiteit van de huidige Unie te evalueren. Aangaande die vier punten bespreek ik alleen de belangrijkste wijzigingen die de EGW zou aanbrengen. Bovendien die wijzigingen zijn er nog een groot aantal andere.<sup>60</sup> Ze zitten vaak verscholen in het lange derde deel van de EGW.<sup>61</sup> Daaronder figureren o.m. aangelegenheden waarover de opstellers van het Ontwerp het eens waren dat beslissingen daaromtrent voortaan met gekwalificeerde meerderheid en/of volgens de medebeslissing procedure tussen Raad en Parlement zouden worden genomen.<sup>62</sup> Verschillende van die voorstellen zijn evenwel door de staatshoofden en regeringsleiders in de voornoemde IGC afgeschoten omdat ze, volgens sommigen onder hen, een stap te ver gingen in het reduceren van de macht van de lidstaten.

Vooraleer het te hebben over de vier toetsen, eerst iets over de beslissing om de *drie pijlers* af te schaffen en ze te laten opgaan in één tekst. Ter herinnering: het gaat over het onderscheid tussen de eerste pijler die de Europese interne markt vrijheden, mededinging en flankerende politieke regelt (d.i., de Europese Gemeenschap), de tweede pijler die handelt over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, en de derde pijler die de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken vastlegt. De eerste pijler is de meest supranationale, de tweede de meest intergouvernementele, de derde hangt er tussenin maar is toch meer intergouvernementeel dan supranationaal, hetgeen de EGW voorzichtig probeerde om te buigen. De incorporatie van de drie pijlers in één tekst zou de overzichtelijkheid van de Unie als geheel in de hand moeten werken maar heeft als nadeel dat, in niet weinig artikelen van deel 1 en vooral deel 3 van de EGW, eerst een algemeen principe wordt geponeerd en dan een aantal uitzonderingen naargelang het gaat over de materies die voorheen onder de tweede of derde pijler vielen.

In de plaats van de pijler-driedigheid komt er een anders gestructureerde vierledigheid: deel 1 van de EGW bevat de echt constitutionele bepalingen, deel 2 omvat de grondrechten, deel 3 bevat de (niet-constitutionele) bepalingen inzake het beleid en de werking van de Unie, een kort deel 4 bevat enkele algemene en slotbepalingen, waaronder de niet onbelangrijke herzieningprocedures (artikelen IV-443-445) en de instandhouding van het 'acquis communautaire' (artikel IV-438).<sup>63</sup> Het

<sup>58</sup> P. Norman, supra n. 11, 325-326.

<sup>59</sup> Voor een korte beschrijving van antecedenten en de instelling van de Conventie over de toekomst van Europa, een debat dat uiteindelijk leidde tot het opstellen van een ontwerp van grondwet, zie Koen Lenaerts, "De Grondwet voor Europa: schijn of werkelijkheid," in J. Meeusen en G. Straetmans, eds., supra n.1 op pp. 1-6. Voor een uitgebreide beschrijving van de Conventiewerkzaamheden, zie Peter Norman, o.c., n. 11.

<sup>60</sup> Zie daarover de supra n. 1, geciteerde bundel opstellen (J. Meeusen en G. Straetmans, eds.) van Koen Lenaerts, Johan Meeusen, Gert Straetmans en dra. S.Castelain.

<sup>61</sup> Een materie waarin de EGW zorgt voor een grote vooruitgang en een belangrijke vereenvoudiging alsmede een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheid van het Europees Parlement, is het domein van de gemeenschappelijke handelspolitiek en de in het kader daarvan gesloten internationale overeenkomsten (artikel III-315). Zie Straetmans en Castelain, supra n. 45, 126-137.

<sup>62</sup> Over deze begrippen, zie supra, n. 24.

<sup>63</sup> Een belangrijk gevolg van de opname van uitsluitend constitutionele beginselen in deel 1 is dat die bepalingen, met inbegrip b.v. van het principe van voorrang van communautair recht, in principe ook toepassing vinden op de andere delen – een punt waaruit het H.v.J. in zijn rechtspraak ongetwijfeld conclusies zou trekken. Een andere consequentie is dat in deel 1 geen rechtsgrondslag kan worden gevonden voor specifieke materies; daarvoor wordt verwezen naar deel 3.

gevolg van deze nieuwe indeling is dat er soms een verkeerde beoordeling is geweest over wat niet-constitutioneel is en wat niet, en dat er heel wat dubbelbepalingen zijn die niet altijd goed bij elkaar aansluiten.<sup>64</sup> Een treffende illustratie daarvan is de vermelding in artikel I-3 (3) van een *sociale* (i.p.v. open) markteconomie als doelstelling, ter benadrukking van de sociale dimensie van de Unie, daar waar artikel III-13 (2) nog de zuiver economische omschrijving van interne markt hanteert. Of de afschaffing van de drie pijlers uiteindelijk de transparantie, de leesbaarheid en de rechtszekerheid van de tekst bevordert, is derhalve twijfelachtig.

#### Eerste aandachtspunt.

Ik overloop nu de aandachtspunten die hiervoor onder III werden besproken en begin dus met de *politieke verantwoordelijkheid* van de Commissie t.a.v. het Europese Parlement. Die verantwoordelijkheid blijkt meer bepaald uit de rol die het parlement speelt in de aanstelling en het ontslag van de Commissie of van individuele commissarissen omwille van slecht beleid. Ook onder de EGW zullen de leden van de Commissie, in een eerste stadium één per lidstaat, worden voorgesteld door de betrokken lidstaat. De voorzitter en de andere leden van de Commissie (deze laatste in overleg met de vooraf aangeduide voorzitter) worden, zoals nu, aangeduid door de Europese Raad (handelend met gekwalificeerde meerderheid) en vervolgens, na akkoord van het Parlement (handelend met een gewone meerderheid), aangesteld door diezelfde Europese Raad (opnieuw met gekwalificeerde meerderheid). Er verandert m.a.w. niets wezenlijks, alleen dat de Europese Raad, bij het voordragen van de Commissievoorzitter moet rekening houden met de uitslag van de voorafgaande verkiezingen voor het Europees parlement (artikel I-27). Dit laatste heeft een symbolische waarde (in feite houdt de Europese Raad daarmee nu al rekening) maar het vormt niettemin een belangrijk signaal in de richting van de uitbouw van de Unie als een parlementaire democratie (zie onder V). Ook wat betreft het ontslag van individuele leden wordt geen wijziging ingevoerd: het blijft de verantwoordelijkheid van de President van de Commissie, waarvan nu evenwel duidelijk wordt gesteld dat hij het ontslag van een Commissielid kan eisen en bovendien de richtsnoeren zal vastleggen waaraan de Commissie zich in haar werk zal houden (artikel I-27 (3)).

Aan de eenduidigheid inzake de leidinggevende rol van de President van de Commissie, zoals die uit de laatst vermelde bepaling voortvloeit, wordt evenwel afbreuk gedaan door de instelling van het ambt van Europees Minister van Buitenlandse zaken – op zich een welgekomen verandering – die de vice-president (één van meerdere) van de Commissie wordt (artikel I-26 (5)) maar tegelijkertijd, binnen de Raad van Ministers, de raadsvergaderingen voor Buitenlandse Zaken voorziet (artikel I-28 (3) en bovendien deelneemt aan het werk van de Europese Raad (artikel 21 (2)). De Minister zal bijgestaan worden door een Europese dienst voor extern optreden (artikel III-296). Deze dubbelzinnige positie van de Minister van Buitenlandse Zaken is duidelijk een – niet al te gelukkig maar alsnog enigszins haalbaar – compromis dat verdere reflectie verdient. De functie wordt evenwel nu al “de facto” vervuld door de Secretaris van de Raad van Ministers, Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (Javier Solana). Door het niet aanvaarden van de EGW wordt het evenwel onzeker of er thans een voldoende juridische basis bestaat voor het oprichten van voornoemde Europese dienst die bij machte zou zijn de over de Raad en Commissie verspreide externe bevoegdheden te bundelen en het optreden van de Hoge Vertegenwoordiger zichtbaarder en meer operationeel te maken.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Zie G. Straetmans en S. Castelain, *supra* n. 45, 184. Zie ook J. Wouters, *supra* n. 15.

<sup>65</sup> Over de stand van zaken, zie Andrew Beatty, “Diplomat Corps Joins Treaty in ‘Cold Storage’” *European Voice*, 9-15 juni, 2005, p. 1.

## Tweede aandachtspunt.

Inzake de eerbiediging van de *Rechtsstaat* of "rule of law" is er weinig verandering gekomen. Dat hoefde overigens niet wat betreft de eerste pijler waar de rechterlijke controle op het handelen van de politieke instellingen reeds grotendeels verwezenlijkt is. In de EGW zou die rechtsmacht evenwel nadrukkelijk worden uitgebreid – voor zover nodig: die Raad heeft en krijgt geen legislatieve bevoegdheid – tot de reeds feitelijk bestaande maar door de EGW geïnstitutionaliseerde Europese Raad (zie de artikelen I-21 en III-365 (1)). De EGW gaat wel een stapje verder door ook schendingen van (grond-) rechten van particulieren ingevolge Europese wetgeving met een algemene draagwijdte die hen rechtstreeks betreffen en geen implementatie vereisen nu ook aan rechterlijke controle te onderwerpen (artikel III-365 (4)). Wat betreft de tweede pijler blijft het Hof evenwel principieel onbevoegd.<sup>66</sup> Daarentegen wordt de derde pijler aan het gemeenrechtelijk regime inzake rechtsmacht van het Hof onderworpen, zij het dat enkele niet onbelangrijke uitzonderingen behouden blijven (artikel III-377).<sup>67</sup>

De belangrijkste vooruitgang betreft de incorporatie van het (nu algemeen verbindende) Handvest van EU *grondrechten* in deel 2 van de EGW waardoor die rechten juridisch afdwingbaar worden gemaakt (artikelen II-61-114) en de toezegging dat de EU zal toetreden tot het EVRM (artikel I-9 (2)). Zoals voorheen blijft de uitwerking van het in de Grondwet geïncorporeerde Handvest beperkt tot de instellingen, en andere lichamen, van de Unie en is het handvest slechts in beperkte mate toepasselijk op de lidstaten zelf (artikel II-111). Een grote zorg hoeft dit niet te zijn aangezien alle lidstaten nu al gehouden zijn, wat de klassieke grondrechten betreft, door het EVRM. De in artikel I-9 (2) EGW voorziene toetreding van de Unie tot het EVRM, waardoor ook de instellingen en andere lichamen van de Unie rechtstreeks verbonden zijn door dit Verdrag, zou ongetwijfeld de nu al ingewikkelde rechtsprocedures complexer maken. Hoe dan ook, zelfs zonder deze toetreding zou het H.v.J. (desgewenst) zijn Advocaten-Generaal, en het Gerecht van eerste aanleg kunnen volgen in het aanwenden van het handvest bij de interpretatie van gemeenschapsrecht, waardoor het in een concreet geschil verbindend wordt gemaakt voor gedingpartijen.<sup>68</sup>

Belangrijk is nog dat artikel III-125 van de EGW aan de hiervoor onder afdeling III vermelde vooruitstrevende rechtspraak van het H.v.J. – inzake de sociale dimensie van *burgerschap* – een stevige wettelijke basis zou geven. De rechtsgrondslag zou zelfs worden verruimd ingevolge de verwijzing in de tweede alinea van artikel III-125 naar bij Europese wet of kaderwet te nemen maatregelen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfstitels, etc., en inzake sociale zekerheid en sociale bescherming. Die maatregelen zijn bestemd om uitvoering te geven aan de bepaling van artikel I-10 (2) (a), d.i. het recht van vrij verkeer en verblijf van EU burgers (en hun gezinsleden) dat nu als burgerschaprecht is genoemd in artikel 18 (1) EG.<sup>69</sup>

## Derde aandachtspunt.

Inzake *good governance* en *new modes of governance* brengt de EGW weinig nieuws, ofschoon de Commissie daaraan in 2001 een uitgebreide mededeling heeft gewijd.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Zie verder J. Meeusen, "De Europese Grondwet: een nieuw institutioneel raderwerk voor een nieuwe Unie?" in J. Meeusen en G. Straetmans, eds., supra, n. 1, p. 89.

<sup>67</sup> Voor meer bijzonderheden, *ibid.*, 88-89.

<sup>68</sup> Het H.v.J. heeft in een recent arrest indirect – via verwijzing naar de conclusie van de Advocaat-Generaal – naar de bescherming van menselijke waardigheid verwezen zoals die o.m. door artikel 1 van het Handvest wordt gegarandeerd: J. Meeusen, supra n. 66, 92 met verwijzing naar het arrest in de zaak C-36/02, *Omega*, van 14 oktober 2004, n.n.g. in *Jurispr.*

<sup>69</sup> Zie verder G. Straetmans en S. Castelain, supra n. 45, 148-150 die opmerken dat "De cesuur die er tussen de Verdragsbepalingen en de uitdijende rechtspraak van het Hof dreigde te ontstaan [dat is zonder Grondwet]" aldus zou worden voorkomen: op 149.

<sup>70</sup> Aan dit document van de Commissie (Brussel 25 juli 2001, COM (2001) 428 def.) heeft de Conventie nauwelijks aandacht besteed: *ibid.*, 119-120.

Over de Commissie in het algemeen valt er gelukkig niet veel nieuws te zeggen. Gelukkig omdat de bevoegdheden van de Commissie – die zelf niet sterk gewogen heeft op de werkzaamheden van de Conventie<sup>71</sup> – onverlet zijn gebleven. Dit geldt meer in het bijzonder voor het quasi-monopolierecht van de Commissie om, onder de eerste pijler, wetgevende initiatieven te nemen. Dit impliceert dat de Commissie de motor is en blijft van Europese integratie en de behoeder van het gemeenschapsbelang, tegen lidstaten die hun eigen belangen zouden voorop stellen. Met de verwezenlijking van de interne markt en de overheveling van ook niet-economische materies naar Europees niveau – maar dan vooral door het verlenen van (ten aanzien van de lidstaten) coördinerende en ondersteunende bevoegdheden – is coördinatie van beleid nu even belangrijk als harmonisatie van wetgeving. Daarover gaan de “new modes of governance” die gesteund zijn op vrijwilligheid, “mutual learning” en “good practices” tussen de Europese en nationale autoriteiten en de privé-sector, inclusief ngo’s. Zaak is dan evenwel om deze nieuwe, op grotere efficiëntie en effectiviteit gerichte gemeenschappelijk beleidsmethodes, binnen een wettelijk en grondwettelijk kader te houden. In dit opzicht heeft de Conventie goeddeels belet gegeven (maar zie artikel I-15).<sup>72</sup>

Wel, en terecht, besteedt de EGW grote aandacht aan de juridische afbakening en definiëring van categorieën van *bevoegdheden* (exclusieve, gedeelde en ondersteunende) (artikelen I-11 ev.) en aan het *juridisch instrumentarium* van de Unie (hiërarchie en definiëring van normen), en schept het orde in de wildgroei van implementatiewetgeving (inclusief comitologie) (artikelen I-33 e.v.).<sup>73</sup> Het zou jammer zijn als deze belangrijke verbetering zou verloren gaan – ofschoon zij, ook als ze niet in grondwettelijke teksten wordt omgezet, een ordenende uitwerking kan hebben in de geesten van juristen die met wetgeving en rechtspraak bezig zijn. Zo ook heeft de EGW een weldoende invloed op de veelheid van *juridische besluitvormingsprocedures* doordat het in artikel I-34 de medebeslissing procedure van artikel 251 EG tot de gewone wetgevende procedure verheft.<sup>74</sup> Meteen wordt eindelijk gehoor gegeven aan de rechtmatige verzuchting van het Parlement om gelijke zeggenschap te hebben met de Raad van Ministers inzake de beslissing tot uitvoering van Europese wetgeving op het Europese vlak (artikelen I-36 en 37). Zo krijgt het Europees Parlement een zeg – die het nu niet heeft – in de implementatie van wetgeving die het zelf mee heeft uitgevaardigd. Het niet aanvaarden van de EGW heeft in dat opzicht een nefaste uitwerking voor de Europese besluitvorming omdat het parlement, omwille van de huidige dominante positie van Raad en Commissie, wel eens gaat dwars liggen wanneer het gevraagd wordt, in dringende zaken, in te stemmen met een ‘fast track’ wetgevende procedure.<sup>75</sup>

Wat, tenslotte, het *sociaal beleid* betreft (artikelen III-209-219 OEG): vergeleken met de wijzigingen aangebracht door het Verdrag van Nice (2000) zijn geen belangrijke punten te melden. Vaststellen van minimumvoorschriften blijft de regel evenals eenparigheid van stemmen in de Raad. Ook blijft de regel behouden, dat Europese wetgeving niet mag raken aan de fundamentele beginselen van de stelsels van sociale zekerheid van de lidstaten en voorts geen ingrijpende gevolgen mag hebben voor het financiële evenwicht van die stelsels (artikel III-210 (5)). De Unie behoudt uiteraard de bevoegdheid om wetgeving uit te vaardigen die nodig zijn voor de verwezenlijking van het vrij verkeer van werknemers. Aan die bevoegdheid wordt evenwel kracht bijgezet voor wat betreft de daarmee samenhangende problemen van sociale zekerheid door de introductie van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, zij het met een uitwijkingsprocedure in geval van te heftige financiële weerslag (artikel III-136 (1)

<sup>71</sup> Peter Norman, *supra* n. 11, 322.

<sup>72</sup> Zie de verwijzingen bij W. van Gerven, *supra* n. 1, op p. 170.

<sup>73</sup> Voor een uiteenzetting van deze niet makkelijke materie, zie K. Lenaerts, *supra* n. 10, 11-29.

<sup>74</sup> Toch zijn daarop, ook in de EGW, heel wat uitzonderingen die de transparantie van besluitvorming niet ten goede komt: zie J. Meeusen, *supra* n. 66, 52-54.

<sup>75</sup> Zie Anna McLaughlin, “MEPs Fight for Rights over Fast Track Laws, *European Voice*, 7-13 juli, pp. 1-2.

en (2)).<sup>76</sup> Nieuw is de bepaling in artikel III-117, volgens welke de Unie, bij elk optreden in welk beleidsdomein ook, rekening moet houden met de eisen die verband houden met een hoog niveau van werkgelegenheid, adequate sociale bescherming en bestrijding van sociale uitsluiting. Dergelijke *integratieclausule* bestaat nu al inzake consumentenbescherming (artikel 6 EG). Zij toont aan dat de Unie zich ervan bewust is dat haar beleid een sociale dimensie moet krijgen.<sup>77</sup>

#### Vierde aandachtspunt.

*Open bestuur* tenslotte: de EGW bevat in deel 1 – d.i. het constitutionele gedeelte – een hele titel gewijd aan *het democratisch bestel van de Unie*. Vooreerst wordt een heldere omschrijving gegeven van de begrippen democratische gelijkheid, representatieve democratie en participerende democratie (artikelen I-45-47; zie infra). Voorts wordt de rol van de sociale partners, van de sociale dialoog en van de Europese Ombudsman bevestigd en wordt de status van kerken en van niet-confessionele organisaties erkend (artikelen I-48, 49 en 52). Vrijheid van de pers is uiteraard ook in de Unie een belangrijke hoeksteen van democratie.<sup>78</sup> Daarenboven wordt de transparantie (“een zo groot mogelijke” openheid) van de werkzaamheden van alle instellingen, organen en bureaus gegarandeerd (artikel I-50) evenals de bescherming van persoonsgegevens (artikel I-51). Van de politieke partijen wordt verwacht dat zij op Europees niveau bijdragen tot de vorming van een Europees politiek bewustzijn en tot de uiting van de burgers van de Unie (artikel I-45 (4)). Dit zijn bekende punten. Nieuw evenwel is het vierde lid van artikel I-47 waarin wordt bepaald dat “op initiatief van ten minste één miljoen burgers, afkomstig uit een aanzienlijk aantal lidstaten,” de Commissie kan worden verzocht een passend voorstel in te dienen inzake een aangelegenheid waarvan burgers menen dat zij nodig is ter uitvoering van de Grondwet.

De bepalingen inzake representatieve en participerende democratie, waaronder het voormelde artikel inzake burgerinitiatief, geven uitdrukking aan de gedachte, eigen aan de Unie, dat de democratische legitimiteit van de Unie op twee pijlers behoort te berusten: de lidstaten én de bevolkingen,<sup>79</sup> waarbij wordt aangetekend dat de burgers *rechtstreeks* worden *vertegenwoordigd* door het door hen verkozen Europees parlement, *en onrechtstreeks*, in de Europese Raad en de Raad van Ministers, door hun regeringen die zelf verantwoording verschuldigd zijn aan de door hun burgers verkozen nationale parlementen (lid 2 van artikel I-46). In verband daarmee zij opgemerkt dat de rol van de *nationale parlementen* binnen de Europese structuur een heikel punt is waarvoor niet gemakkelijk een afdoende oplossing kan worden gevonden; nationale parlementen zijn immers, logischerwijze, slechts indirect bij de Unie betrokken, met name via de controle die zij op hun regering uitoefenen wanneer die hun lidstaat op Europees niveau vertegenwoordigt. Afgezien van het belangrijke feit dat vertegenwoordigers van de nationale parlementen een wezenlijke rol hebben gespeeld bij het voorbereiden van de EGW – en zij dat in de toekomst nog kunnen doen (zie overigens artikel IV-443 (1)) – hebben de nationale parlementen in de EGW twee punten uit de wacht gesleept. In de eerste plaats is de mogelijkheid voorzien voor een voldoende aantal parlementen (minstens 1/3 van de aan de parlementen gezamenlijk toegekende stemmen) om zich te beraden, op grond van subsidiariteit, over een door de Europese instellingen (inclusief het Europese parlement) voorgenomen wetgevende maatregel en die instellingen tot heroverweging van de maatregel te verplichten (cf. artikel I-11 (3) en artikel 7 van het daar in de tweede alinea vermelde protocol). In de tweede plaats wordt de nationale parlementen, opnieuw wanneer zij voldoende in aantal zijn, een gelijkaardige mogelijkheid gegeven om de instellingen van de Unie tot herbezinning te

<sup>76</sup> Uitvoerig daarover G. Straetmans en S. Castelain, *supra* n.45, 166-167.

<sup>77</sup> Zelfde auteurs als hierboven, volgens wie van deze clausule in de praktijk, geen al te grote impuls moet worden verwacht: op p. 168.

<sup>78</sup> Daarover W. van Gerven, *supra* n. 1, met een vergelijking tussen de toestand in de Europese Unie en die in de V.S., 242-252

<sup>79</sup> Johan Meeusen, *supra* n. 66, op 97-99, die er terecht op wijst dat het ondenkbaar is dat aan de positie van de lidstaten geen gepaste erkenning in de Grondwet zou worden gegeven.

verplichten wanneer die maatregelen willen nemen in een domein dat binnen de objectieven uiteengezet in de Grondwet valt maar waarvoor er geen precieze rechtsbasis is in (deel 3 van) de Grondwet (artikel I-18). Laatstgenoemd artikel, de "flexibiliteitsclausule" genoemd – omdat zij aan de instellingen enige marge geeft om een noodzakelijk geachte maatregel te nemen (met uitsluiting van harmonisatie van nationaal recht) zonder ervoor een precieze rechtsbasis te kunnen aanduiden – is een verbeterde versie van het huidige artikel 308 EG. Op die bijkomende bevoegdheidsgrond is, vanuit bepaalde lidstaten, regelmatig kritiek uitgeoefend omdat het artikel wel eens zou zijn misbruikt ten koste van de bevoegdheden van de lidstaten.<sup>80</sup>

Daarentegen zijn door de EGW geen nieuwe bevoegdheden voorzien voor de reeds bestaande *Conferentie van comités voor Europese zaken* (comités die in de onderscheiden nationale parlementen werkzaam zijn),<sup>81</sup> b.v. om vorm te geven aan een zekere vorm van controle, op Europees niveau, van de Raad van Ministers. Zoals reeds vermeld is die Raad, ofschoon samengesteld uit nationale ministers, d.w.z., leden van de *executieve* macht in hun land, de belangrijkste component van de Europese *wetgever*. Tot dusver – en dit blijft zo onder de EGW – is die Raad, als geheel, nauwelijks politiek verantwoordelijk op Europees vlak en zijn de leden ervan slechts individueel verantwoordelijk jegens "hun" nationaal (of regionaal) parlement. Die toestand is evenwel niet zo verschillend in een land als Duitsland waar de *Bundesrat* ook bestaat uit leden van de regering van de *Länder*,<sup>82</sup> en lijkt dus een normale component te zijn van een gedecentraliseerde staat. Dit ligt niettemin anders in de V.S. waar, sedert de toevoeging aan de Grondwet van het *Seventeenth Amendment* (1913), de twee senatoren die elk van de vijftig Staten in de federale *Senate* (één van de twee kamers van het *Congress*) vertegenwoordigen, rechtstreeks verkozen worden door de kiezers van elke Staat.<sup>83</sup> De onderliggende gedachte is ongetwijfeld dat, in een representatieve democratie, zoveel mogelijk tegengewicht moet worden gegeven aan het hoofd van de executieve, de President, die in de V.S. ook rechtstreeks verkozen wordt.

Het beginsel van representatieve democratie, rechtstreeks via het Europees parlement en onrechtstreeks via de nationale regeringen (en dus ook maar nog onrechtstreekser via de nationale parlementen) is derhalve een leidinggevend beginsel in de EGW, wat niet belet, zoals blijkt uit artikel I-47, dat ook aan het beginsel van *participerende* democratie een ondersteunende rol wordt toebedeeld. Het kroonstuk daarvan in de EGW is het in paragraaf 4 beschreven *burgerinitiatief*. Van referenda op Europees niveau is er geen sprake. Het verzamelen van 1 miljoen handtekeningen om de Commissie te verplichten een voorstel van juridische handeling in aanmerking te nemen is een impliciete verwijzing naar de *digitale democratie*. Jammer genoeg staat het onderzoek naar de impact van digitale instrumenten op de politieke en administratieve samenleving nog in de kinderschoenen,<sup>84</sup> en de resultaten zijn vooralsnog onduidelijk. Het zou wel eens kunnen, zo is aangegeven, dat het internet "conclave-vorming" in het publieke domein in de hand werkt: "Gelijkgestemden kunnen zich zeer eenvoudig verenigen en in korte tijd een achterban rond specifieke issues mobiliseren. Confrontaties met andersdenkenden vallen makkelijk te ontlopen. Brede arena's, waarin de diverse thema's aan de orde worden gesteld en waarin verschillende groepen, belangen en stromingen elkaar treffen, ontbreken vooralsnog."<sup>85</sup>

<sup>80</sup> K. Lenaerts, supra n. 10, op 21.

<sup>81</sup> De Conferentie is opgericht in Parijs op 16/17 november 1989; zie verder het Protocol over de rol van nationale parlementen toegevoegd aan het Verdrag van Amsterdam. Over de werking van de comités in de nationale parlementen, zie Carol Harlow, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, 2002, 85-92.

<sup>82</sup> Voor een vergelijking tussen de Raad van Ministers op Europees vlak en de *Bundesrat* in de Federale Bondsrepubliek Duitsland, zie W. van Gerven, supra n. 1, 332-337.

<sup>83</sup> *Ibid.*, 333, vn. 85.

<sup>84</sup> Zie evenwel de mooie studie van Mark Bovens, *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press, 2003, 156 p.

<sup>85</sup> *Ibid.*, 119.



## Algemene evaluatie.

Al het voorgaande in aanmerking genomen lijkt het besluit te zijn, dat het *jammer* is maar *geen catastrofe* als de EGW niet wordt aanvaard. De EGW houdt belangrijke wijzigingen in maar, op het vlak van legitimiteitsverbetering, is geen daarvan grensverleggend. De mislukking van het constitutionele proces betekent wel een verlies van geloofwaardigheid voor de Unie, niet alleen in Frankrijk en Nederland maar ook elders. De belangrijkste les die daaruit kan worden getrokken is dat er grenzen zijn aan het beginsel van de representatieve democratie: burgers zijn minder bereid dan tevoren om aan te nemen dat belangrijke zaken boven hun hoofden worden beslist, en dat verzuchtingen als "het bestuur dichterbij de burger brengen" door teksten eenvoudiger te maken en ze beter uit te leggen niet makkelijk kunnen worden waar gemaakt, *if ever*. Anderzijds noopt de afloop van recente en vroegere referenda die, zoals straks nog wordt onderstreept, niet makkelijk zijn om op een geloofwaardige en eerlijke manier te worden georganiseerd, ons ertoe om naar andere instrumenten uit te kijken die toelaten daadwerkelijk te peilen naar de mening van de burger en de Unie derhalve democratischer te maken. Zoals hierna betoogd dat de zoektocht naar die andere instrumenten leidt naar het verbeteren van de parlementaire democratie op het Europees niveau.

In dit verband dient men zich af te vragen welk soort institutioneel evenwicht tussen de bestaande instellingen de EGW zou bevorderen. Uit een zorgvuldige analyse blijkt dat de Grondwet zowel de lidstaten als de Unie zou versterken en dat het, op het vlak van de Unie, zowel het Europees Parlement, de Europese Commissie als het Hof van Justitie baat zouden hebben bij het in werking treden van de Europese Grondwet.<sup>86</sup> En inderdaad, elk van de genoemde instellingen kunnen enkele winstpunten laten optekenen. Dit betekent evenwel nog niet dat de Grondwet aanleiding zou zijn tot een zuivere 'win-win' situatie. Sommige instellingen hebben namelijk meer baat bij de voorgestelde hervorming dan andere. Dat geldt in het bijzonder voor de Europese Raad waarbij de vraag rijst welk institutioneel evenwicht, en derhalve welke regeringsvorm, wij uiteindelijk op het oog hebben. Zoals reeds vermeld wordt de Europese Raad van Staatshoofden of Regeringsleiders in de EGW "geïstitutionaliseerd" in artikel I-21; bovendien krijgt hij een (relatief) vaste voorzitter met duidelijke bevoegdheden in artikel I-22. De Europese Raad bestaat evenwel al lang; het fundament ervoor werd gelegd op de Parijse "top" in 1974 (toen de EG negen lidstaten telde).<sup>87</sup> Sedertdien is de Raad, zonder een instelling van de Unie te zijn, het meest zichtbare orgaan – dat overigens bij elke IGC op het bordes komt – en vervult hij een onvervangbare rol als initiator van grootse initiatieven. Het voorzitterschap wordt waargenomen door het staatshoofd of regeringsleider van het land dat voor zes maanden het voorzitterschap van de Unie waarneemt. De Europese Raad heeft veel meer dan een ceremoniële functie: zijn taak bestaat er hoofdzakelijk in een "zweepslag" te geven aan de Unie wanneer die in crisis verkeert of wanneer een grote stap voorwaarts moet worden gezet, vooral, maar niet alleen, onder de tweede en derde pijler. Alles samengenomen, heeft de Raad die taak de afgelopen decennia op een voorbeeldige wijze waargenomen.

In de EGW wordt de rol van de Raad en van zijn voorzitter duidelijker omschreven: zonder dat hij wetgevende bevoegdheden krijgt, bestaat zijn functie erin aan de Unie de noodzakelijke impulsen te geven en algemene politieke richtsnoeren en prioriteiten vast te leggen. Dit is een correcte beschrijving van wat de Raad nu al doet. Problematischer is dat de Europese Raad een vaste voorzitter zou krijgen, verkozen door de Raad voor tweeënehalf jaar, eenmaal vernieuwbaar.

<sup>86</sup> J. Meeusen, supra n. –, op 66-93.

<sup>87</sup> Voor een grondige en nog altijd lezenswaardige analyse, zie Jan Werts, *The European Council*, Amsterdam, North Holland, 1992. Aan de wieg van het nieuwe lichaam stonden de Franse President Giscard d'Estaing en de Duitse kanselier Schmidt. De Belgische premier Tindemans werd in Parijs belast met het voorbereiden van een verslag over de regeringsvorm die de Unie in de toekomst zou aannemen: op 54-55.

Gelukkig werd een voorstel om die voorzitter, dan President van de *Unie* genoemd, bij algemeen stemrecht te laten verkiezen, in de Conventie nooit ernstig genomen.<sup>88</sup> Zou een dergelijk voorstel ooit worden aanvaard, dan zou dit het bestaande institutionele evenwicht ernstig uit de haak brengen. De Unie zou daardoor in de richting worden gestuurd van een semi-presidentieel regime, Franse slag – niet een volledig presidentieel regime, Amerikaanse stijl, omdat er in de Unie naast de verkozen president een soort van eerste minister zou blijven bestaan: de voorzitter van de Commissie. Gevolg van een universeel verkozen president van de Unie zou m.i. zijn dat zowel de Commissie als de Raad van Ministers, bij gebreke aan een gelijkwaardige democratische legitimiteit, voortaan in de schaduw zouden staan van de President van de Europese Raad; én dat het Europese Parlement, ofschoon ook bij universeel stemrecht verkozen, als college met uiteenlopende opvattingen – en zonder het prestige en de middelen te hebben van het Amerikaanse *Congress* – de duimen zou moeten leggen voor de eenhoofdige (niet van anderen afhankelijke) President als het op legitimiteit aankomt.<sup>89</sup>

Andere instellingen die als *grote* winner uit het constitutioneel proces te voorschijn komen, zie ik *niet*: (i) de Commissie is er in geslaagd zijn wetgevend initiatiefrecht te vrijwaren, maar is niet versterkt uit de strijd gekomen; integendeel door de benoeming van een Minister van Buitenlandse Zaken in haar midden zou een Trojaans paard kunnen worden binnengehaald; (ii) het Europees Parlement heeft enkele voldoeningen gekregen, deels reëel (als wetgever en begrotingsautoriteit is het meer op gelijke voet gekomen met de Raad van Ministers), deels symbolisch (medebeslissing wordt in principe de gewone wetgevende procedure); (iii) de samenstelling en het werk van de Raad van Ministers worden beter gestroomlijnd. Samengevat, de EGW heeft geen stap gezet in de richting van een (semi-) presidentiële regeringsvorm. Daartegenover staat dat de Grondwet evenmin een belangrijke stap heeft kunnen zetten in de m.i. wenselijke richting, met name een parlementair regime voor de Unie met een sterke regering, de Commissie, die het vertrouwen van het parlement moet hebben maar zonder evenwel te vervallen in een onstabiel parlementair regime kenmerkend voor de Weimar republiek (1918-1933) in Duitsland of de Vierde republiek (1940-1958) in Frankrijk: nefaste voorbeelden om nooit te vergeten.<sup>90</sup> In dat laatste perspectief zou het een ramp zijn als de invloed van de Commissie met de jaren zou verminderen (zij is al die jaren de drijfkracht geweest van de Europese opbouw en de behoeder van het gemeenschapsbelang); wel moet zij een sterkere democratische legitimiteit krijgen door middel van een grotere politieke zichtbaarheid als resultaat van parlementaire verkiezingen en een duidelijkere politieke verantwoordelijkheid tegenover het Europese Parlement. Daarover straks meer.

### **Wat staat er ons nu te doen? Vier bedenkingen en één propositie.**

De hiernavolgende bedenkingen gaan ervan uit dat het verkeerd zou zijn het democratisch legitimatieproces stil te leggen: integendeel, het moet krachtdadig worden voortgezet. Wel moet ervoor gezorgd worden dat het beginsel van de representatieve vertegenwoordiging, d.i. vertegenwoordiging van de burger door verkozen politici, in het vervolg duidelijker ondersteund wordt door instrumenten van participerende democratie.

---

<sup>88</sup> Over de besprekingen in de Conventie over het ambt van president van de Unie, zie Peter Norman, supra n. 11, 137-140. Zie ook 224 e.v. in verband met Giscard d'Estaing's controversiële voorstellen betreffende de aanstelling van een presidentieel directorium. Zoals blijkt uit n. 87 hiervoor was Giscard niet aan zijn proefstuk maar had hij een duidelijk beeld aangaande de rol van de Europese Raad, als presidentieel organisme.

<sup>89</sup> Daarover uitvoerig mijn boek, supra n. 1, 344-349.

<sup>90</sup> Daarover: Christopher S. Allen, Part IV, *Germany*, pp. 251-253, en Mark Kesselman, Part III, *France*, pp.146-148 in Kesselman et al., *European Politics in Transition*, derde ed., Houghton Mifflin Company, Boston, 1997.

## Eerste bedenking.

Ingevolge de negatieve referenda in Frankrijk en Nederland, beide stichtende leden van de Europese Gemeenschap/Unie, is een ernstige *geloofwaardigheidscrisis* ontstaan met betrekking tot de institutionele toekomst van de Unie. Dat is niet alleen zo in die twee landen maar ook in andere lidstaten, ook al heeft de meerderheid daarvan zich uitgesproken voor de Grondwet.<sup>91</sup> Dit betekent meer concreet dat verschillende wegen die voorheen nog open lagen, nu gesloten zijn. Ik denk in de eerste plaats aan het instrument van de nauwe samenwerking tussen een aantal lidstaten die het Europese integratieproces op een versnelde manier willen implementeren (artikel 43 EU). Toen die mogelijkheid ter sprake kwam, dacht men in het bijzonder aan de zes oorspronkelijke lidstaten waarvan men onveranderlijk aannam dat zij voor de Grondwet zouden stemmen. Toch een nauwere samenwerking opstarten zonder twee belangrijke stichtende landen, lijkt me vrij hypothetisch. Zo ook lijkt het me moeilijk om, mits enig gesleutel aan de teksten, aan te sturen op een nieuw referendum in de "nee" landen, laat staan om dezelfde of licht gewijzigde tekst door nationale parlementen van die landen te laten goedkeuren. "Doing business as usual" is wel mogelijk – en bovendien noodzakelijk, gelet op de noodzaak om de aflopende meerjarenbegroting vanaf 2007 door een nieuwe te vervangen – zolang daarvoor geen Verdragswijziging nodig is.

De geloofwaardigheidscrisis kan maar bezworen worden door *klare wijn* te schenken aangaande een *aantal fundamentele opties* die nu al te veel via punctuele (en dus *niet* voor de middellange termijn doordachte) beslissingen worden genomen. Die fundamentele beslissingen houden verband met het einddoel en de prioriteiten van de Unie. Ik wil graag aannemen (hoop althans uit de grond van mijn hart) dat de Europese constructie een "point of no return" heeft overschreden: en dit niet alleen maar als interne markt of vrijhandelszone maar *ook* als politieke entiteit. De vraag is evenwel *hoever* de Unie wil gaan, m.a.w., waar ligt haar "point of arrival"? Het beantwoorden van die vraag kan niet aan de dagdagelijkse politiek worden overgelaten maar moet het voorwerp uitmaken van een ruime consensus die weliswaar tot stand komt in parlementaire assemblees maar niettemin de *expliciete ruggesteun* moet krijgen van de burgers. Ik zie op dit ogenblik drie fundamentele vragen die vooralsnog niet op een duidelijke manier, of zelfs helemaal niet, zijn beantwoord en daarom oorzaak zijn van wrevel en onvrede bij de bevolking in de lidstaten. Die vragen zijn: 1) Waar liggen de geografische én culturele grenzen van Europa? 2) Waarin bestaat het sociale democratiemodel en de sociale markteconomie waardoor de Unie zich wenst te onderscheiden van, b.v., de V.S., en welke zijn de prioriteiten dienaangaande? 3) Welke staatkundige vorm wil de Unie uiteindelijk aannemen, ervan uitgaand dat zij niet wenst uit te groeien tot een "nation-state" maar toch "dicht bij de burger" wil staan, d.w.z., een democratisch gelegitimeerde politieke entiteit wil zijn?

## Tweede bedenking.

Als de negatieve referenda iets hebben aangetoond, dan is het wel dat het concept van *representatieve democratie* grenzen heeft. Dit geldt ook – en vooral – op Europees niveau. Veel van het ongenoegen dat de meerderheid van de kiezers in de "nee" landen (en een minderheid in de "ja" landen) heeft willen tot uiting brengen, heeft ongetwijfeld te maken, zoals reeds gezegd,<sup>92</sup> met de snelheid waarmee de instellingen, waaronder verkozen politici en parlementen, vragen van levensgroot belang voor de burgers, als de gestadige geografische en meteen culturele uitbreiding van de Unie, hebben willen doordrukken.<sup>93</sup> Wat de 'nee' kiezers duidelijk hebben willen maken, is dat zij niet langer procuratie geven aan bij algemeen stemrecht verkozen politici, in hun lidstaat of op

<sup>91</sup> Zoals Luxemburg dit heeft gedaan op 10 juli 2006, eveneens bij wijze van referendum en met een comfortabele meerderheid (56%).

<sup>92</sup> Supra onder I.

<sup>93</sup> Zie de hiervoor in n. 19 geciteerde analyse in *The Economist*, een niet zeer Europees gezind blad dat Europees voelenden (waartoe ik mij reken) wel eens met de harde feiten confronteert.

Europees niveau, om hen projecten te doen aanvaarden waarbij zij zich nauw betrokken, ja zelfs in hun dagelijks bestaan bedreigd voelen. Als het organiseren van een *referendum* over de EGW al zo weinig wenselijk was omdat op een complexe tekst niet met een ja of nee kan worden gereageerd, hoeveel moeilijker moet het dan zijn om de reactie van de kiezers te kennen op fundamentele vragen als de hiervoor genoemde. Daarover straks meer.

In verband met de goedkeuringsprocedure van de EGW toch nog twee overwegingen. Een eerste is dat men de bij referendum voorgelegde vraag *anders* had kunnen *formuleren*, namelijk door in de plaats van één algemene vraag een beperkt aantal optionele vragen voor te leggen.<sup>94</sup> De tweede overweging hangt daarmee samen: als men optionele vragen voorlegt, kan dat toch maar best geschieden in een *vroeg stadium* van het voorbereidingstraject, d. i., vooraleer het ontwerp 'af' is – in welk geval de keuze beperkt blijft tot een 'ja' of 'nee.' De inschakeling van het parlement in de voorbereidingsprocedure is een methode die (b.v.) met succes werd toegepast in Nederland bij het voorbereiden van een nieuw Burgerlijk Wetboek. Tijdens de voorbereiding van het B.W. (die wel meer dan 40 jaar heeft geduurd, maar dat was dan ook een heel wetboek) werden op verschillende momenten een aantal politieke opties voorgelegd aan het Nederlandse parlement; op grond van de bekomen antwoorden werd de voorbereiding dan verder gezet. De thans in verband met de Europese Grondwet gevolgde methode was op het stuk van democratische legitimiteit al een hele vooruitgang: bij het werk in de Conventie werden verkozen parlementariërs, Europese zowel als nationale, en ook vertegenwoordigers van de "civil society," al in een grote mate betrokken; trouwens ook de verspreiding van voorbereidende documenten via de Internet site van de Conventie was voorbeeldig te noemen.<sup>95</sup> Dit belet niet dat de methode in de toekomst nog kan verbeterd worden.

#### Derde bedenking.

Om de burgers bij de beantwoording van de hiervoor genoemde fundamentele vragen te betrekken, zullen er op Europees niveau instrumenten moet worden ingesteld die toelaten naar de wensen van de bevolking te peilen. Dit betekent evenwel in de eerste plaats dat de (Europees-gezinde) "politieke en andere elites" bereid zijn de uitslag van dergelijke peilingen "au sérieux" te nemen en daaraan consequenties te verbinden. Dit betekent meer bepaaldelijk dat zij het risico durven lopen dat de kiezer een andere of een minder snelle weg op wil. Om de mening van de bevolking te kennen, zijn op regelmatige data gehouden parlementaire verkiezingen m.i. het meest geschikt, omdat zij representatieve en participerende democratie combineren, op voorwaarde evenwel dat de uitslag van de verkiezing bepalend is voor het te volgen beleid en dus ook voor de aanduiding van het Europese bestuur (zie infra). Ook op een wetenschappelijk ernstige manier georganiseerde Europese barometers en polls zijn nuttig – als aanvulling op de slechts om de vijf jaren gehouden verkiezingen voor het Europees Parlement – evenals burgerinitiatieven zoals voorzien in artikel I-47 (4) EGW.<sup>96</sup> Rest de vraag of ook referenda met betrekking tot een welbepaalde issue op Europees niveau dienen te worden georganiseerd, en of ze bindend dan wel adviserend moeten zijn.

---

<sup>94</sup> B.v.: "Wenst u een Europese minister van buitenlandse zaken die met één stem voor de Unie spreekt in internationale zaken, zoals oorlog en vrede in de wereld, of wenst u dat, zoals nu, elke lidstaat een eigen stem laat horen in dergelijke aangelegenheden?" of nog, in verband met wat ik hierna (vierde aandachtspunt) nog zal bespreken: "Wenst u een Europees bestuur (= Commissie) samengesteld op basis van verkiezingen over Europese lijsten van kandidaten die door politieke (Euro) partijen worden voorgedragen, of wenst u een Europees bestuur dat, zoals het nu is, uit personen bestaat die door de regeringen van de lidstaten worden voorgedragen?"

<sup>95</sup> Zie P. Norman, supra n. 11, in *Note on Sources* op voorpagina xi.

<sup>96</sup> Maar zie de relativerende opmerkingen van Kris Deschouwer in zijn bijdrage aan het in de volgende noot genoemde boek. Hij schrijft op pp. 94-95: "het volksinitiatief is dikwijls vooral een techniek van agendasetting, eerder dan van politieke besluitvorming. En zoals bij de andere technieken van agendasetting zijn het de best georganiseerde of de groepen die het best bij kas zitten ... die het zwaarst op de agenda wegen."

Volksraadplegingen of referenda is een onderwerp dat, in een publicatie uit 2001, vanuit verschillende oogpunten (recht en economie, sociale en politieke wetenschappen, rechtsfilosofisch en historisch) werd belicht.<sup>97</sup> De auteurs komen niet altijd tot eenvormige resultaten. Een greep uit de aangeboden opstellen: men kan het instrument van het referendum niet afwijzen maar het moet heel omzichtig worden gebruikt; bij de vragenformulering moeten deskundigen inzake opinieonderzoek worden betrokken.<sup>98</sup> Referenda zijn probaat voor politieke problemen die in binaire dilemma's vertaalbaar zijn als correctief voor reeds genomen parlementaire beslissingen of regeringsbeslissingen. In die gevallen leidt het referendum en de dreiging ervan tot een verhoging van het sociaal nuttigheidsgehalte van het beleid.<sup>99</sup> Referenda zijn soms conflict-reducerend, soms is het tegendeel waar: alles hangt af van vorm en inhoud van de raadpleging. In een verdeelde samenleving (zoals de Belgische, *a fortiori* de Europese) kan het gebruik van de aan een referendum inherente *meerderheid*-logica zelf een bron van conflicten zijn. Politieke partijen staan in het algemeen nogal huiverig tegenover raadplegingen omdat ze vaak dwars doorheen de normale partijpolitieke verdelingen snijden, en de partijen dus intern verdelen.<sup>100</sup> Een politiek volwassen publieke opinie heeft nood aan intellectueel raffinement, aan de distantie van reflexief burgerschap en aan een genuanceerde zoektocht naar waarheid en waarachtigheid in de behartiging van het algemeen belang. Het referendum lijkt daar (vooralsnog) *geen* zinvolle bijdrage te kunnen leveren.<sup>101</sup> De volksraadpleging van 12 maart 1950 (in verband met de Koningskwestie) heeft aangetoond dat, in een – over die kwestie – sterk verdeeld land, taalkundig en politiek, een politiek compromis een betere democratische oplossing kan bieden dan een referendum. Interessant is niettemin de concrete vraagstelling die aan de bevolking werd voorgelegd en het feit dat gekozen werd voor een stemopneming per arrondissement zoals voor de parlementaire verkiezingen in plaats van voor een nationale stemopneming.<sup>102</sup> Juridisch is het probleem of referenda of volksraadplegingen in overeenstemming zijn met de Grondwet: binnen de EU betekent dat – bij ontstentenis van Europese regelgeving daaromtrent – dat zij, in elke lidstaat, in overeenstemming moeten zijn met de nationale Grondwet.<sup>103</sup> De meer algemene vraag is evenwel of referenda in overeenstemming zijn met het beginsel van representatieve democratie. Ik zou denken van niet behalve wanneer de grondwet referenda toelaat binnen welbepaalde grenzen.<sup>104</sup> Over

---

<sup>97</sup> Frank Flerackers (ed.), *De Re Ferenda, Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, in de reeks *De Iure Ferenda*, Larcier, 2001, 222 p, met bijdragen van Jaak Billiet, Boudewijn Bouckaert, Kris Deschouwer, René Fokué, Mark Van den Wijngaert, Jan Velaers en Frank Flerackers.

<sup>98</sup> J. Billiet, "De vraagstelling in referenda: een confrontatie met ervaringen uit het opinieonderzoek," 5-52, op 48-49.

<sup>99</sup> B. Bouckaert, "De burger aan de macht? Rechtstreekse democratie vanuit rechtseconomisch perspectief," 53-77, op 75.

<sup>100</sup> Kris Deschouwer, "Referenda tussen oplossing en probleem," 79-99, op 94, 86 en 87.

<sup>101</sup> René Fokué, "Referendum en publieke opinie," 101-129, op 127 met een verwijzing op 128 naar de Franse historicus René Rémond: "Rarement dans le passé, la discordance a été à ce point accusée entre la simplicité de la réponse attendue des électeurs – oui ou non – et la complexité du choix qu'ils ont à faire."

<sup>102</sup> Mark Van den Wijngaert, "De Volksraadpleging van 12 maart 1950," 131-144, op 143 en 136. De concrete vraag luidde: Zijt u de mening toegedaan dat Koning Leopold III zijn verheven grondwettelijk ambt zou uitoefenen, ja of neen?"

<sup>103</sup> Daarover, wat België betreft, Jan Velaers, "Het referendum en de volksraadpleging," 145-197, op 149 e.v., die erop wijst dat, naar Belgisch recht, "volksraadpleging" en "referendum" verschillende begrippen zijn: het eerste verwijst naar een zuiver consultatieve of adviserende raadpleging, het tweede naar een beslissende raadpleging.

<sup>104</sup> Ter ondersteuning van die opvatting, zie de artikelen I-46 en I-47, in het bijzonder lid 4, EGW. Maar zie voor België de terughoudende mening van Jan Velaers, n. 103, op 191-196, die evenwel verwijst, in vn. 99, naar de volgens mij correcte mening van J. Vande Lanotte: "In een moderne opvatting lijkt een referendum of volksraadpleging, voor zover het niet de regel wordt, maar een uitzondering op de representatieve democratie, niet in strijd met het principe van de nationale soevereiniteit." Anders beslissen betekent dat men de soevereiniteit van de natie ziet als een op absolute en onherroepelijke wijze afgestane soevereiniteit die totaal en eens en voor goed aan de verkozen vertegenwoordiging zou zijn overgedragen.

een zaak lijken alle auteurs het eens te zijn, d.i., dat een referendum (als daarvoor toch een noodzaak is) goed moet worden voorbereid, over concrete en ondubbelzinnige vragen moet gaan en op geen enkele wijze door de vraagstellers mag zijn gemanipuleerd.<sup>105</sup>

#### Vierde bedenking.

Ik kom nu terug bij de drie hiervoor gesignaleerde fundamentele vragen waarvan ik vind dat ze, ten aanzien van de burgers, op een duidelijke manier moeten worden beantwoord. Ik wil bij die vragen nog enige duiding geven zonder ze te willen beantwoorden; alleen wil ik nagaan hoe de burger het best kan betrokken worden bij de beantwoording van die vragen.

Wat de eerste vraag betreft, gaat het in wezen over de afbakening van het Europese territorium en de Europese identiteit. De vraag betreft vooral Turkije dat voor het grootste gedeelte buiten Europa ligt en dat (vooral religieus) heel verschillend is – zij het dat, als gevolg van immigratie en hogere nataliteit bij de allochtone bevolking, gelijkaardige verschillen in alle lidstaten zijn ontstaan. Daartegenover staat dat Turkije historisch (in goede en kwade dagen) onmiskenbaar onderdeel is van Europa (maar dat geldt ook voor Rusland en nog een aantal andere landen); en vooral dat t.a.v. Turkije, sedert de Associatieovereenkomst van 12 september 1963,<sup>106</sup> zo geen toezeggingen zijn gedaan, dan toch verwachtingen van toetreding zijn gewekt. De echte vraag is evenwel of met de toetreding van een groot en verscheiden land als Turkije de Unie nog beheerbaar zal blijven en of, daarom, een overeenkomst van goed nabuurschap (voorzien in artikel I-56 EGW) niet meer geschikt is.

Wat de tweede vraag betreft, met betrekking tot de sociale dimensie van de Unie, werd het Europese sociale model in de conclusies van de vergadering van de Europese Raad van maart 2002 te Barcelona omschreven als “gebaseerd op goede economische prestaties en een hoog niveau van sociale bescherming, onderwijs en sociale dialoog. Een actieve welvaartstaat zou een stimulans moeten geven tot werken, omdat werk de beste waarborg tegen sociale uitsluiting is.” Na de nee-referenda, zal de vraag in oktober, onder Brits voorzitterschap, opnieuw opkomen. Het probleem is dubbel: enerzijds is er een diepe kloof gegroeid tussen de (liberale) Franse regering die meer sociale bescherming voorstaat en de (socialistische) Britse regering die meer vertrouwt in de werking van de markt; anderzijds moet de Unie het eens en voor goed kunnen duidelijk maken aan de burgers dat, zolang de lidstaten (en hun sociale organisaties) het sociaal beleid in eigen handen willen houden, zij alleen een coördinerende en ondersteunende rol kan spelen – behalve wat betreft vrij verkeer van personen (werkers, professionelen) en diensten (daarover gaat de Bolkestein richtlijn).<sup>107</sup>

Op de derde fundamentele vraag, met betrekking tot de staatkundige vorm die de Unie wenst aan te nemen in de toekomst, heb ik reeds vroeger aangeduid dat de Unie geen “nation-state” dient/wenst te worden *maar* wel een politieke entiteit met een hoge graad van democratische legitimiteit. Op dat laatste wil ik nog even ingaan en, tot besluit, een propositie formuleren en toelichten.

De *propositie* is als volgt: Wil men de geloofwaardigheidscrisis van de Unie, die het gevolg is van de negatieve referenda, ongedaan maken, dan dient de Unie een drastische *versterking van burgerparticipatie* na te streven. Die zou erin bestaan dat de Europese Commissie wordt getransformeerd in een regering die op dezelfde wijze functioneert als een regering in een parlementair regime zoals dat in de meeste lidstaten bestaat. Dat zou betekenen dat, na elke verkiezing voor het Europees

<sup>105</sup> Daarover verder J. Billiet, n.98, 49-52 die wijst op de noodzaak van strikte voorwaarden wat de type van vragen betreft vooral bij vragen met twee of meerdere alternatieven.

<sup>106</sup> Associatie-overeenkomst tussen de EEG en Turkije van 12 september 1963 (Pb., 1964, 3687): zie K. Lenaerts en P. Van Nuffel, supra n. 26, op 745-746.

<sup>107</sup> Zie voor de laatste stand van zaken *Editorial*, “Time for a Civil Conversation about the Social Model,” *European Voice*, 7-13 juli, 2005, op p. 9.

Parlement en op grond van de uitslag van die verkiezing, de voorzitter van de Europese Raad van Staatshoofden of Regeringsleiders een personaliteit (formateur) aanwijst uit de Euro-partij die de verkiezing heeft gewonnen, om een regering (= de Commissie) te vormen. Dat zou, b.v., de partijvoorzitter kunnen zijn of de politicus die lijsttrekker was in de verkiezing of de meeste stemmen heeft behaald; zie hierna). De leden van die Europese regering kunnen personen zijn die in het nieuw verkozen parlement zetelen maar kunnen ook personen zijn die daarvan geen deel uitmaken op voorwaarde, in beide gevallen, dat ze het vertrouwen krijgen, en tijdens de regeerperiode behouden, van een meerderheid in het Europese Parlement. Gelet op het aantal en de sterkte van de bestaande Europartijen zal dat noodzakelijkerwijze een coalitieregering zijn.

Meer *concreet* zou deze hervorming impliceren dat de verkiezingen voor het Europese parlement op dezelfde datum worden gehouden in de gehele Unie volgens een systeem van proportionele verkiezing op Eurolijsten van kandidaten waarvan, b.v., de eerste twee dezelfde zijn in alle lidstaten en dus, willen ze kiezers kunnen aantrekken buiten de eigen lidstaat, reeds een zekere bekendheid hebben in de gehele Unie. In feite komt dat erop neer dat die twee (pan-Europese) kandidaten, als eerste minister of minister van Europese/buitenlandse zaken – en dus als lid van de Europese Raad of de Raad van Ministers – reeds nauw betrokken zijn geweest bij het Europese integratieproces en erin een zichtbare rol hebben gespeeld. Resultaat van de voorgestelde wijziging is dat de kiezers voor het Europese Parlement *weten* dat hun gezamenlijke stem doorslaggevend is bij het aanstellen van de president van de Commissie en via hem/haar van de andere door hem/haar aangezochte Commissieleden. Het verschil met de huidige toestand zou zijn dat de Commissarissen die als regering het vertrouwen krijgen van het Europese parlement niet langer, zoals nu, worden aangeduid door de nationale regeringen in het duister van de nationale “corridors of power,” en dit vaak om redenen die geen uitstaans hebben met de Europese politiek maar des te meer met de nationale politiek.<sup>108</sup> Ter verduidelijking wil ik eraan toevoegen dat het *geenszins* de bedoeling zou zijn om, naar het model van een federale staat, ook de EU Raad van Ministers te transformeren in een soort “eerste kamer” of “Bundesrat,” die de lidstaten vertegenwoordigt. Dat laatste zou betekenen dat de Raad van Ministers zijn nu overwegende positie als component van de wetgevende macht zou opgeven (*supra*), een wijziging die niet aangewezen is omdat de Unie daardoor, in de lidstaten, democratische legitimatie zou inboeten veeleer dan bijwinnen.<sup>109</sup> Een dergelijke hervorming zou overigens ook onverenigbaar zijn met de tweesprongige representatieve democratie die de Unie kenmerkt.<sup>110</sup>

Een *bezwaar* dat tegen de aanduiding van de leden van de Commissie op basis van verkiezingen van het Europees Parlement (in plaats van, zoals nu door de nationale regeringen) zou kunnen worden geopperd is dat de Commissie daardoor zou worden gepolitiseerd. Dit is waar, maar nu reeds zijn leden van de Commissie al lang geen technici meer maar veelal politici die hun strepen hebben verdiend in de nationale politiek. Voorzeker, ingevolge de aanduiding van de leden op grond van de parlementaire verkiezingsuitslag, zullen de winnende partijen geneigd zijn personen uit hun eigen midden aan te duiden. Evenwel, aangezien de Commissie noodzakelijkerwijze, gelet op de samenstelling van het Europees Parlement, een coalitieregering zal zijn, zullen die personen gerekruteerd worden uit verschillende partijen. Bovendien, zoals hoger aangestipt, zouden leden van de Commissie ook buiten het parlement kunnen worden aangeduid. Het zou overigens een goede constitutionele traditie kunnen worden dat de formateur enkele personen aanzoekt – omwille van hun beleidskwaliteiten en rekening houdend met een noodzakelijke geografische, culturele én ideologische spreiding – die uit een andere politieke hoek komen dan die van de

<sup>108</sup> Over dit alles uitvoerig het laatste hoofdstuk van mijn *supra* n. 1 geciteerd boek.

<sup>109</sup> Zou men ook die wijziging doorvoeren dan zou de Unie een bicameraal parlementair systeem krijgen met een rechtstreeks door de burgers verkozen kamer en een andere, normaliter met minder zeggenschap, waarvan de leden bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Daarover verder, in vergelijking met het in de Duitse Bondsrepubliek geldend systeem, *ibid.*, op pp. 332-337.

<sup>110</sup> J. Meeusen, *supra* n. 66, op 97 e.v. Zie ook hiervoor.

coalitiepartijen. Men mag trouwens niet uit het oog verliezen dat de andere component van de EU wetgever, de Raad van Ministers, de reflectie zal zijn van het politieke spectrum eigen aan elke lidstaat en dus naar alle waarschijnlijkheid nog een meer gevarieerde politieke samenstelling zal hebben dan de door een meerderheid in het Europese Parlement goedgekeurde Commissie. Tenslotte toont de ervaring dat politici op Europees vlak, in dit geval leden van de Commissie, zich – gelukkig maar – veel onafhankelijker opstellen tegenover de belangen van ‘hun’ lidstaat dan nationale politici doen: uiteindelijk leeft iemand toe naar de functie die hem/haar is toevertrouwd, en dat is voor de Commissie, dank zij haar monopolie van wetgevend initiatief (supra) de behartiging van het Europees algemeen belang.

Een niet onbelangrijke nevenwerking van de hierboven voorgestelde hervorming van de Commissie – die niet voor vandaag of morgen is, aangezien zij een (beperkte) Verdragswijziging vereist (in het bijzonder van artikel 214 EG) – zou zijn dat de verkiezingen voor het Europees Parlement niet alleen relevanter zouden zijn dan nu omdat zij (en dus de stemmen van de kiezers) rechtstreeks aan de basis zouden liggen van de formatie van de nieuwe Commissie, maar bovendien dat de aan de verkiezing deelnemende Euro-partijen tijdens de verkiezingscampagne stelling zouden nemen over het beleid van de Commissie in de volgende legislatuur. Van deze *politieke partijen* kan dan worden verwacht dat zij zich, vóór en tijdens de campagne (en dus niet in het kader van een referendum), expliciet zouden uitspreken over de hiervoor vermelde fundamentele vragen en desgewenst – als de tijd daarvoor rijp is – over een aantal *alternatieve opties* die ten grondslag kunnen worden gelegd van een *handvest* van constitutionele beginselen en fundamentele vrijheden en rechten.<sup>111</sup>

### **Toch nog iets over Europese Identiteit.**

Het verlangen een Europese grondwet op te stellen heeft in zekere mate te maken met de wens een Europese identiteit te beklemtonen als onderdeel van een ‘Verfassungspatriotismus.’ Waarin zou een dergelijke identiteit wel kunnen bestaan? Bij een andere gelegenheid heb ik die identiteit als volgt omschreven:

*"At first glance, the European identity is based on various elements, not all of them to be proud of. Those are: a common history of peace and war; pride for having been the cradle of civilisation for two millennia and having invented, in the course of a long and often painful process, the instruments of statehood, enlightened citizenship and democracy; a common shame for the atrocities committed on European soil during the first half of the past century; a renewed pride for the ongoing process of constructing a united Europe and re-building democracy, through peaceful means, in countries that have experienced dictatorial regimes during the first and the second half of that century; the challenge of making the European construction succeed in an area with yet unknown boundaries, and to turn it into a fully democratic entity. Apparently in contrast with the American example, all these elements point to an identity, and a political entity (not a state, however; certainly not a "nation"-state), that, as enunciated in Article I-8 of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe, is 'United in Diversity.'"*

Het zou jammer zijn, als wij dit zoeken naar een Europese identiteit, zouden stopzetten omwille van een grondwettelijke tekst die een bijdrage had kunnen leveren aan dit identiteitsproces maar daarvoor niet strikt noodzakelijk is. Belangrijker is het integratieproces zelf dat, tot nader bewijs, ook in de landen die de ratificatie van de EGW hebben afgewezen, niet tot stilstand is gekomen. Met deze hoopvolle noot wil ik deze lezing beëindigen.

---

<sup>111</sup> Ter informatie: de eerstvolgende Europese verkiezing heeft plaats in 2009.



## §2 De subsidiariteit : de afwezige grondvest in deze Europese Unie<sup>1</sup>

Wilfried Dewachter

Kuleuven – 24 januari 2006

*"Wir beschlieszen etwas, stellen das dann in dem Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dan kein groszes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt". Jean-Claude Juncker, Luxemburgs eerste minister (Der Spiegel, 27 december 1999).*

De Franse socioloog, M. Crozier heeft, decennia terug reeds, verkondigd: "*On ne change pas la société par décret*"<sup>2</sup> en daarover brede instemming gevonden. En toch wordt heel wat beleidsvoering al te veel vanuit een juridisch denkpatroon ontwikkeld. Heel wat beleid van de Europese Unie lijdt daaronder, zo ook de Europese Grondwet, niet in het minst wat daarin bepaald is over de democratisering, over de betrokkenheid van de Europese mensen, over de subsidiariteit en de evenredigheid.<sup>3</sup> Een goede alternatieve benadering is de politologische.

### 1. Het eigene van de politologische analyse

De politologie bestudeert de politieke machtsverhoudingen en de werkwijzen van besluitvorming met hun effecten op de beleidsvoering. De politieke machtsverhoudingen en de manieren om te beslissen wijken, na verloop van tijd, dikwijls flink af van de grondwettelijke bepalingen. België levert daarvan flagrante voorbeelden<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 96 van de Grondwet: "*De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers*". Maar PS partijvoorzitter G. Spitaels proclameert op 1 mei 1988 op televisie: "*C'est moi seul qui décide des ministres socialistes*".<sup>5</sup> En dat is de werkelijkheid, die naderhand veralgemeend is, openlijk beleden en toegepast wordt.

Typisch voor de politologie is tevens het terdege rekening houden met de niet-beslissing als een soms dominante vorm van maatschappijsturing. Om het met de Indiase eerste minister Narasimha Rao te zeggen: "*When I don't take a decision, it is not that I don't think about it. I think about it and take a decision not to take a decision*".<sup>6</sup> Eén voorbeeld uit de "Europese" politiek in België kan dat mooi toelichten:

---

<sup>1</sup> Dit is een geactualiseerde en uitgebreide versie van het artikel: "De subsidiariteit heeft geen schijn van kans in deze Europese Unie", verschenen in *De gids op maatschappelijk gebied*, juni 2005, nr. 6, blz. 4-20, waarvan de tekst redactioneel afgesloten was vóór de referenda in Frankrijk en Nederland. Die tekst was een uitgebreide versie van de lezing gehouden in de Senaat op 9 mei 2005. De actualisering slaat op het inwerken van de referenda in Frankrijk, Nederland en Luxemburg, op de "crisis" beoordeling van de leidende Europese politici, op het voorzitterschap van Groot-Brittannië, op de start van de toetredingsonderhandelingen met Turkije, op het compromis over de meerjarenbegroting, op de start van het voorzitterschap van Oostenrijk en zoveel mogelijk op de dagdagelijkse werking van de EU. De tien verklaringsfactoren van de mislukking van het fundament: "subsidiariteit" moeten –helaas– onverkort gehandhaafd blijven.

<sup>2</sup> M. CROZIER, *On ne change pas la société par décret*. Parijs, 1979. Crozier was directeur de recherche in het CNRS; stichter en directeur van het Centre de sociologie des organisations.

<sup>3</sup> Het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* telt 448 artikelen, plus 36 protocollen en 50 verklaringen betreffende bepalingen van de Grondwet, betreffende aan de Grondwet gehechte protocollen en verklaringen van de lidstaten. Dit alles levert een boek van 482 blz. op (ISBN 92-824-310-7).

<sup>4</sup> W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, 1992, 371 blz.

<sup>5</sup> RTBf 1 mei 1988.

het "glorieus scoren" van het parlementair initiatief inzake de Tobin-taks. De wet is goedgekeurd in België, maar bevat wel de beperking dat zij pas in werking treedt als zij in heel Europa wordt toegepast. Op 12 april 2005 heeft de Europese Raad van ministers van Financiën zonder enige moeite de Tobin-taks als beleidsmaatregel afgevoerd. Het verslag in de pers meldt geen verzet, ook niet van de Belgische minister D. Reynders. Wetsvoorstel en wet: het was naïef te denken dat deze wet een vorm van drukking op de Raad van Financiën zou uitoefenen. Deze wet is een krasse niet-beslissing: men wist dat de Tobin-taks geen enkele kans maakte op EU-niveau. Het Belgisch parlement draait toch even de mensen een rad voor de ogen. Maar geen nood: in het politiek correct jargon heet dit: communicatie, of cynischer spindoctorschap.

Typisch voor de politologische analyse is ook de duiding van actoren die formeel niet beleidsvormend zijn als toch effectieve participanten in de politieke besluitvorming. Een treffend voorbeeld vormen heel wat gerechtelijke stappen, die geen primair zoeken van rechtvaardigheid door de rechtsonderhorigen zijn maar een voortzetten van de politieke strijd in de rechterlijke macht, die daarvoor niet "dient". Het is de ideologische Entlarvung van misbruiken die gerechtelijke instellingen – soms zelfs van de hoogste – in bijzonder moeilijke situaties en inadequaat functioneren kunnen brengen.

## 2. Een mooie gedachte in de Grondwet: subsidiariteit

Als de politologie zo de machtsverhoudingen en de besluitvorming in de EU onderzoekt dan ontkomt men niet aan het zeer harde besluit: de subsidiariteit heeft geen schijn van kans in deze EU. De subsidiariteit is het besluitvormingsbeginsel dat de beslissingen op het juiste, bij voorkeur lagere niveau moeten worden genomen. Het staat met zoveel mooie woorden voluit in de Grondwet. Zie art. I-11, 3. En het Tweede protocol werkt de informatie van de EU naar de nationale parlementen uit, die gemotiveerde adviezen kunnen terugsturen. Als die voldoende talrijk zijn (1/3 of 1/4 van de stemmen) "moet het ontwerp opnieuw in overweging genomen worden". Zelfs beroep bij het Hof van Justitie is mogelijk. Dit is evenwel alles veel te laat in het besluitvormingsproces: na de bepaling van de agenda, na de probleemformulering, na de oplossingsuitekeningen en na de keuze. En makkelijk overrulebaar of terzijdeschuifbaar. Als de subsidiariteit geen schijn van kans heeft dan evenmin het binnenstatelijk federalisme, evenmin de regio's en zelfs de kleine staten, op mogelijks één breekpunt per lidstaat na als ze bijzonder handig zijn.

Het onderzoek dat tot dat besluit is gekomen steunt op tien verklaringsfactoren. Die tien verklaringsfactoren kunnen samengebonden worden tot deze fundamentele vaststelling: de Europese Unie is in tegenstelling tot de VSA of de Chinese Volksrepubliek geen politieke actor, het is een proces; ja zelfs een haast blinde ontwikkeling – blind in de betekenis van zich massaal en haast onvatbaar ontwikkelen in zeer uiteenlopende richtingen. Alleen Groot-Brittannië weet waar het heen wil: een maximalisering van zijn economisch voordeel in een steeds verder uitbreidende vrijhandelszone met een Engelse culturele en economische hegemonie.

Of als men het in beeldspraak wil horen: de Europese Unie is een trage politieke vloedgolf, die nauwelijks in één richting gestuwd wordt en even nauwelijks vanuit zijn veelzijdige pogingen tot sturing te controleren valt, laat staan democratisch te sturen. Het is een trage politieke vloedgolf! Of meer wetenschappelijk: de Europese Unie is één grote machinerie, met veel aandrijfmotoren die lang niet altijd in dezelfde richting gaan, maar finaal heel veel verscheidenheid in Europa langzaam maar onontkoombaar platwalst.

Nochtans is het mooi geformuleerd in de Europese Grondwet:

- *Het devies van de Unie luidt: "In verscheidenheid verenigd" (I-8).*
- *"De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Grondwet, alsmede hun nationale identiteit, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur (...)" (I-5-1). "Krachtens het*

<sup>6</sup> *Newsweek*, 30 december 1996.

*subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt" (I-11-3).*

- Maar I-6: *"De Grondwet en het recht dat de instellingen van de Unie bij de uitoefening van de haar toebedeelde bevoegdheden vaststellen, hebben voorrang boven het recht van de lidstaten".*

Mocht de Europese Unie die "vereniging in verscheidenheid" kunnen realiseren zou zij een aanzienlijke meerwaarde aan beleid genereren, want dan staan de oplossingen dicht bij de concrete probleemuittekening en dicht bij de mensen en hun levens- en maatschappijervaring. Daaruit zou een aanzienlijk grotere legitimiteit ontstaan. Tien kenmerken van de Europese Unie herleiden die mooie doelstellingen echter grotendeels tot "words, words, words" en ondergraven zo deze grondvest, dit fundament van de Europese integratie. Welke zijn die tien kenmerken of verklaringsfactoren? En in welke mate houden zij steek?

## 2.1. Het beate europeanisme in België

In België, maar ook in andere landen, en zeker in de kringen van de EU-bezoldigden, mag men niet kritisch zijn over Europa, of beter gezegd over de Europese integratie in haar concrete vormgeving, nu de EU. Vraag het maar aan vice-premier J. Vande Lanotte begin oktober 2002 toen hij t.a.v. de Belgische publieke opinie stelde dat het aangewezen was in de EU eerst naar een effectief intern besluitvormingsstelsel te gaan en pas dan de uitbreiding naar de 25 te realiseren. Het ging zelfs niet over de rechtstreekse verkiezing van de Europese voorzitter. *"Vande Lanotte vreest dat een overhaaste uitbreiding van de EU naar het oosten Europa politiek en sociaal zal ondermijnen. Jullie (liberalen) beseffen niet dat het ons hoog zit. Het liberalisme dijt voortdurend uit en niets is er nog veilig voor. (...) Met de grotere gemeenschappelijke markt slaan de liberalen weer een slag. Wij willen dat niet. Vanaf nu mag je ons eurocriticasters noemen".*<sup>7</sup> Maar hij werd meteen en kordaat teruggefloten, vooral door wie Europese naam hadden in VLD en MR – of dachten te hebben – of er namens moesten spreken. Nochtans is een kritisch debat een fundamentele voorwaarde voor democratie. En politologisch gezien was het helemaal aangewezen in de EU eerst een daadkrachtig, sterk vereenvoudigd en helder besluitvormingsstelsel op het getouw te zetten vooraleer ze uit te breiden tot 25.

Gezien het beate europeanisme in de Belgische politieke cultuur en in haar strak elitairisme, moet de politoloog zich gezagsmatig indekken. Vandaar een reeks citaten van gezaghebbende actoren inzake de Europese integratie die het onderzoek verder moeten brengen dan het beate europeanisme.

- *"Die Europäer haben nie wirklich geklärt, was sie im Kern zusammenhält und was das Wesen ihrer Identität ist. (...) Es geht um das Europäische an Europa"* aldus de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* van 25 november 2002.

- Karel Van Miert: *"Het is nog te vroeg om onderhandelingen met Turkije over zijn toetreding tot de EU aan te vatten. De EU is pas uitgebreid met 10 nieuwe lidstaten en die integratie is zeker nog niet rond. De Europese Grondwet is nog niet goedgekeurd. Men heeft bovendien nagelaten orde in het EU huis te brengen. En als Turkije toetreedt wordt het het grootste land van Europa"*<sup>8</sup> - En Frits Bolkestein is zo mogelijk nog duidelijker: *"Als er een strikt geheime stemming zou worden gehouden in de Commissie als onder de regeringsleiders, dan zou maar een kleine minderheid voor de toetreding van Turkije zijn"*.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> *Het Laatste Nieuws*, 3 oktober 2002.

<sup>8</sup> VRT-TV Terzake, 6 oktober 2004.

<sup>9</sup> *De Volkskrant*, 6 december 2004.

"Roemenië is een door en door corrupt land, maar toch hebben de ja-knikkers van de Europese Raad van regeringsleiders het licht al op groen gezet voor het Roemeens lidmaatschap in 2007. Een totaal absurde beslissing"<sup>10</sup>

Een tweede kenmerk van dat beate europeanisme is dat het zeer elitair is. Kardinaal Ratzinger mag zich tegen de toetreding van Turkije tot de EU uitspreken. Maar de gewone man en vrouw die mogen dat niet. Louis Michel, toen Belgische minister van Buitenlandse Zaken, formuleerde het, ruim vijf jaar geleden, als volgt: "Een referendum over zo'n thema zou een debat openen met smerige argumenten over onder meer de islam, die alleen maar rechts in de kaart spelen. Onze westerse democratieën beschikken niet over voldoende middelen om een publiek debat over dergelijke onderwerpen in de hand te houden en te omkaderen".<sup>11</sup> En na hem zal dit argument nog dikwijls herhaald worden.

Het praten en debatteren over Europa in België brengt ons in de situatie van 1831 toen 1 % van de bevolking de natie vormde: want alleen zij waren "stem"-gerechtigd. België staat zeer ver van het algemeen enkelvoudig stemrecht in deze. Nochtans stelt Spinoza "Men wordt niet als democraat geboren, men moet het worden".<sup>12</sup> Door het te doen.

Maar deze lijst van gezagsmatige indekking is nog niet ten einde. Zo taai is dat beaat europeanisme.

-Elio Di Rupo, op het congres van de Parti Socialiste van 26 februari 2005: "L'Europe des 12 dans l'Europe des 25, cela ne me déplaît pas trop. Car si l'on voit qui est dans l'euro et qui n'y est pas, ça peut être intéressant".<sup>13</sup> Le Soir voegt er duidelijkheidshalve aan toe: "Notamment la Grande-Bretagne n'y est pas".

-Een laatste indekking komt uit het Vlaams regeerakkoord van 1999: "België moet de mogelijkheid krijgen om zijn stemmenaantal in de Raad, nu vijf en na uitbreiding twaalf, op te splitsen over Vlaanderen en Wallonië".<sup>14</sup>

Al deze uitspraken worden door de feiten vandaag ontkent. Voor het burgerschap is dat bijzonder schadelijk. De bevoogding en de betutteling door de 1 % die mogen spreken van de 99 % die te dom zijn om mee te beslissen, is de negatie van democratie. "Sois belle et tais-toi!". We staan zeer ver van de Eed van Sint-Gillis van 1890: "de combattre sans trêve ni repos jusqu'au jour où, par l'établissement du suffrage universel, le peuple belge aura réellement conquis une patrie".<sup>15</sup> Een algemeen stemrecht zonder echte beslissingscapaciteit leidt niet tot een Europees vaderland. Dit beate europeanisme verhindert dat cruciale problemen in Europa juist geformuleerd worden, ja zelfs dat ze geformuleerd worden en op de politieke agenda komen. Laat staan dat de adequate oplossingen volgen.

Zelfs kanselier Schröder en de BRD met haar 5 miljoen werklozen moeten het van de daken schreeuwen om de Bolkestein-richtlijn inzake de liberalisering van de dienstensector grondig te amenderen. Er is de sterke weerstand geweest tegen de Bolkestein-richtlijn: de betoging van de syndicale middenveldorganisaties van februari 2005 met 60.000 deelnemers. En dan nog. "De Duitse regering gaat met alle mogelijke middelen proberen een einde te maken aan de "sociale dumping" door goedkope arbeidskrachten uit Oost-Europa".<sup>16</sup>

De voorspelde zware nederlaag van de SPD op 22 mei 2005 in de grootste Duitse deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen met meer dan 18 miljoen inwoners – dus groter dan 19 van de 25 lidstaten van de EU – heeft ook niet mogen baten. President Chirac heeft de bedreiging van een NON in zijn referendum nodig om samen met Schröder de Bolkestein-richtlijn terug naar het Europarlement gestuurd te krijgen. En daar moeten Schröder en de 5 miljoen werklozen wegen opdat de SPD-verkozene Evelyne Gebhardt

<sup>10</sup> *Vacature* 11 december 2004.

<sup>11</sup> *De Standaard*, 4 september 2000.

<sup>12</sup> Citaat uit Senaatscolloquium: Burger zijn in 2005.

<sup>13</sup> *Le Soir*, 28 februari 2005.

<sup>14</sup> In de bewoording van de toenmalige Vlaamse minister-president: P. DEWAELE, *Het Vlaams manifest. Meer ruimte voor regio's*. Leuven, 2002, blz. 54.

<sup>15</sup> E. VANDERVELDE, *Souvenirs d'un militant socialiste*. Parijs, 1939, blz. 42

<sup>16</sup> *De Tijd*, 14 april 2005.

als rapporteur "het mes in de Bolkestein richtlijn kan zetten."<sup>17</sup> Zelfs uit de moeizame integratie van Oost-Duitsland in de Duitse Bondsrepubliek met haar sterke economie heeft de Europese machinerie nauwelijks geleerd. En de BRD is dan nog netto-betaler in de EU. Als het zo de grootste lidstaat van de EU vergaat, des te meer de kleine(re) lidstaten ...

Ondertussen hing op de Parijse muren: "L'Europe sociale passe par le OUI".<sup>18</sup>

De therapeutische hardnekkigheid van de Commissie inzake de liberalisering van de havenarbeid botst tweemaal op zware vakbondsacties en tweemaal op een neen van het Europees Parlement.<sup>19</sup> Tenminste het Europees Parlement heeft in deze zijn les uit het dubbele referendum-Neen geleerd. In 2003 wees het met een nipte meerderheid de havenliberalisering terug; nu met een overweldigende 532 tegen bij 120 voor en 23 onthoudingen. Het blijft symptomatisch dat de Commissie gemeend heeft, hardleers, na de "Non-Neen" de liberalisering toch te moeten doordrukken. Of anders geformuleerd: zou in een normaal functionerend "parlementair stelsel" bij zo'n massale nederlaag de "regering" niet haar ontslag aanbieden? Niet commissaris Jacques Barrot die alleen maar meer overleg belooft<sup>20</sup>.

"Vlaamse landbouwers voelen zich bekocht. Verbolgen over resultaat EU-begroting en WHO-top".<sup>21</sup> Waarop Vlaams minister-president Yves Leterme o.a. repliceert dat critici dan maar "mijn plaats innemen en de vaak bijzonder moeilijke discussies met de Commissiediensten bevoegd voor staatssteun en concurrentiebeleid voeren bij het trachten uitwerken van bepaalde gewestelijke steunmaatregelen die ook gelden voor andere sectoren".<sup>22</sup> Nog hachelijker is het om aanwezig te zijn op de Raad. Neem bijvoorbeeld de Landbouw, vanuit Vlaanderen. Uiteraard neemt minister-president Leterme voor Visserijzaken het woord. Dat is de exclusieve bevoegdheid van Vlaanderen. Voor andere aangelegenheden is het zo dat de federale minister Laruelle "woordvoerder" is. Naast haar is er ook letterlijk plaats voor een assessor. Hiervoor werd een beurtrol vastgelegd: de ene maand minister Leterme de andere maand minister Lutgen. In de praktijk echter is minister Lutgen zelden aanwezig en is het dus minister Leterme die mee aan tafel schuift. Wanneer federaal minister Laruelle afwezig is, is het dan ook minister Leterme die in de praktijk het woord voert. Zo "vecht" minister van Landbouw Leterme voor een meer dan symbolische aanwezigheid op de Raad. Of dit voldoende is voor een reëel wegende participatie blijft de vraag.

## 2.2. De geografische grenzen

De EU heeft geen externe geografische grenzen; ze dijt alsmaar verder uit. De beslissingen daartoe worden bovendien ook door machtige, niet EU-actoren genomen. Hoe meer de EU uitdeint, hoe kleiner de kans dat zij ooit internationaal een politieke actor wordt. En hoe groter de EU des te kleiner de kans wordt op subsidiariteit en echte democratische medebeslissing door de burgers. De Europese Grondwet bepaalt niet de geografische grenzen van de EU; alle sussende verklaringen over het nabuurschap ten spijt. Integendeel!

Art. I-58: "De Unie staat open voor alle Europese staten die de in art. I-2 bedoelde waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze gezamenlijk uit te dragen".

Art. I-2 geeft als waarden o.m. aan: "menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, rechtstaat, eerbiediging van de mensenrechten, enz.". Dat komt

---

<sup>17</sup> *De Tijd*, 19 april 2005. "This made Gebhardt one of the most influential MEPs in this Parliamentary term – and object of fierce pressure and lobbying. While trade unions applauded her attempts to exclude the services of general interest from the directive and limit the application of the principle of the country of origin, business have criticised her strongly" (EV50. *The Europeans of the Year*. 2005, blz. 19).

<sup>18</sup> Affiche uit de OUI-campagne bij het Franse referendum.

<sup>19</sup> "Havenliberalisering stevent af op tweede veto. Europees parlement stemt morgen over meest omstreden EU-wet". *De Tijd*, 17 januari 2006.

<sup>20</sup> *De Tijd*, 19 januari 2006.

<sup>21</sup> *De Tijd*, 20 december 2005.

<sup>22</sup> *De Tijd*, 4 november 2005.

meer en meer in het bereik van de wereldwijde tendens tot democratisering of minstens protodemocratisering.

De Europese Unie telt nu 450 miljoen inwoners, verspreid over 25 lidstaten. Bij deze stand van "integratie" van 450 miljoen mensen voegt men er nog 104 miljoen bij: 22 miljoen Roemenen, 8 miljoen Bulgaren in 2007, 4 miljoen Kroaten en iets later 70 miljoen Turken – Koerden inclusief –. Samen meer dan een half miljard mensen...

Hier moet en niet tussen haakjes of als een parenthesis verwezen worden naar het heel belangrijke vraagstuk van de interne grenzen van de EU die de staatsgrenzen zijn. Maatschappijen die een eigen staat of staatje hebben genieten van een groot, constitutief voordeel in vergelijking met maatschappijen in Europa die slechts de status van regio hebben. De 400.000 Luxemburgers zijn in de EU stukken sterker vertegenwoordigd en machtiger dan de 6 miljoen Vlamingen, of de Schotten, de Catalanen, de Basken, de Walen... Recent hebben een aantal maatschappijen staatsonafhankelijkheid verworven of terug veroverd: Tsjechië, Slovakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen. Zij mogen zich EU-gelukkig prijzen; zeer gelukkig. De EU kent en erkent intern in feite alleen staten: zij worden de actoren van de Raden, van de Raad van Staatshoofden en regeringsleiders, van het voorzitterschap, van de contingenten parlementsleden in het Europees Parlement, van stemgewichten, van veto's; zij worden commissarissen in de Commissie. De machtsopbouw en de machtsverdeling in de EU gebeurt in hoofdzaak volgens de staatsgrenzen. Cynisch geformuleerd: gelukkig Malta, gelukkig Grieks Cyprus, arm Baskenland. Vlaams minister Dirk Van Mechelen: "Het blijft voor Vlaanderen zeer moeilijk om een eigen boodschap naar de Europese autoriteiten over te brengen".<sup>23</sup>

Jack Straw, de Britse minister van Buitenlandse Zaken, deed eens te meer aan "communicatie" toen hij de start van de toetredingsonderhandelingen met Turkije aankondigde als: "Door gesprekken te starten met Turkije over de toetreding, bewijst de Unie dat ze gegrondvest is op waarden en niet op geschiedenis".<sup>24</sup> De Europese staatsgrenzen zijn bij uitstek de resultanten van de geschiedenis.<sup>25</sup> Nietwaar Kurdistan met o.m. de belofte in het Verdrag van Sèvres?

Daarmee belanden wij terug bij de externe grenzen.

Aan de poort van de EU hebben verder aangeklopt: Oekraïne en Georgië. En wat met Armenië dat toch ook vreselijk getroffen is met 1,5 miljoen doden in de Armeense genocide? En wat met Moldavië en met de rest van de westelijke Balkan?

Zowat een jaar geleden is Wit-Rusland zelf aangepord en dit nog op een tekenende manier voor de besluitvorming van de EU. Condoleeza Rice, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken – met, was het Javier Solana of de Hoop Scheffer aan haar zijde? – riep op 21 april 2005- in het kader van de NAVO-top – op tot het omverwerpen van het regime Loekasjenko in Wit-Rusland. Minister Rice omschreef Wit-Rusland als "de laatste echte dictatuur in Centraal-Europa" en zei dat het geen slechte zaak zou zijn als de Witrusen het voorbeeld van de Oekraïeners en de Georgiërs zouden volgen en "het juk van de tirannie afwerpen".<sup>26</sup> *Na zo'n oproep – met art. I-58 als juridisch wapen – kan de EU na verloop van de revolutie Wit-Rusland toch niet meer afhouden? G. Bush kwam die oproep nog versterken in Riga op 7 mei 2005 "Repression has no place on this continent"*<sup>27</sup>.

*Waar staan in de EU-Grondwet de bevoegdheden van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken beschreven? Of die van de Hoop Scheffer als "onderstaatssecretaris van de V.S. voor Europese zaken, met standplaats in Brussel"? Maar ook Rusland is vragende partij naar Wit-Rusland, zoals t.a.v. Oekraïne. En dat kan de druk tot toetreding tot de EU alleen maar versterken.*

<sup>23</sup> Opening academiejaar K.U.Leuven 22-9-2003.

<sup>24</sup> *De Tijd*, 5 oktober 2005.

<sup>25</sup> Zie de gevestigde historische atlassen. Zie verder S. GILFILIAN, *Duration of boundaries since 1500. Political Science Quarterly*, 1924. Zie de actuele "strategische" atlassen als: G. CHALIAND, J. P. RAGEAU, *Atlas stratégique. Géopolitique des nouveaux rapports de force dans le monde. L'après-guerre froide*. Brussel, 1993, 219 blz.

<sup>26</sup> *De Tijd*, 22 april 2005.

<sup>27</sup> VRT-TV 7 mei 2005.

*Bij de moeizame besprekingen en onderhandelingen begin oktober 2005 over de start van de toetredingsonderhandelingen tussen de Europese Unie en Turkije – afgerond op 4 oktober met een ja – hebben de VSA (geleerd door het referendum?) het diplomatiek veel handiger gespeeld door uitsluitend zeer discreet aan te dringen en invloed uit te oefenen, moeilijk detecteerbaar voor de buitenwereld, die hoe dan ook uitgesloten is van de topbesluitvorming in de EU*

*Zo rijst de vraag die in Europa niemand wil of mag of misschien zelfs kan beantwoorden: voor wanneer Israël, en dus ook Palestina? De Israëliëse minister van Buitenlandse Zaken Silvan Shalom sprak er op 21 mei 2005 openlijk over.<sup>28</sup> In de VSA wordt openlijk over het lidmaatschap van Israël bij de Europese Unie gedebatteerd<sup>29</sup>. (Overigens ligt Nicosia in vogelvlucht slechts op 365 km van Tel Aviv maar op 2.900 km van Brussel.) En dan ook Libanon en Marokko, Tunesië en...? Wat zijn de finale, uiteindelijke grenzen van deze Europese "unie"?*

Zo is de Europese Unie nog decennia zoet om de vrijhandelszone uit te breiden en het acquis communautaire te verspreiden. En wordt een politiek daadkrachtig Europa voor evenveel decennia afgehouden. Correctie: teruggedrongen als politieke actor. Want hoe uitgebreider de EU hoeveel te minder homogeen; en hoe minder homogeen des te minder slagvaardig. De uitbreiding verhindert de slagvaardigheid.

Onderstaand bewijs uit het ongerijmde lijkt argumentatiehout te snijden. Door de uitbreiding realiseert de EU drie basisobjectieven van de Europese integratie:

- uitbreiding van de vrijhandelszone
- verspreiding van de West-Europese welvaart en hoge levensstandaard naar die landen die minder welvarend zijn op het Europese continent en de omliggende landen
- verspreiding van een minimale democratie, in de betekenis van omverwerpen van autoritaire of dictatoriale of totalitaire regimes...

Maar gelden die fundamentele menselijke doelstellingen ook niet t.a.v. de VSA op het Amerikaanse werelddeel? Dan betekent dat dat de VSA meteen integreren met Canada-Quebec inclusief. En dan met Mexico. En Latijns-Amerika zou danig veel deugd hebben aan de verspreiding van de welvaart en hoge levensstandaard van de VSA. In een aantal landen hebben ze politiek hun neus al ooit aan het venster gestoken. Dus Panama, El Salvador, Nicaragua, en dan ook Guatemala, Honduras, Costa Rica, Belize.

En geldt niet, of gold niet: het juk van de tirannie afwerpen voor Ecuador, Columbia, Bolivia, Venezuela, Argentinië, Chili, Brazilië? Vele van deze landen zouden nu nog deugd hebben aan de verspreiding van de VS-welvaart via EU-procédés. Dan pas zouden de VSA werkelijk de "Verenigde Staten van Amerika" zijn. Maar dan verliezen de VSA hun homogeniteit, hun eenheid van taal, hun integratiegraad, hun democratische procédés en vooral hun kwaliteit als éénheid van actie op wereldvlak door de machtigste staat ter wereld.<sup>30</sup>

De VSA hebben gekozen voor die kwaliteiten van politieke actor. Zij wijzen de uitbreiding van de geïntegreerde en gestuurde vrijhandelszone af. Nietwaar Argentinië? Toen het in volle economische crisis zat omdat het de dollarpariteit niet kon handhaven.

---

<sup>28</sup> UPI-bericht: "The visiting delegation from the European Union was startled this week when Israel Foreign Minister Silvan Shalom said his government was weighing an application to join the EU. "It doesn't mean he is preparing the dossier for applying tomorrow", an Israeli spokesman said. "In principle, the minister thinks a possibility exists for Israel to join the EU, since Israel and Europe share similar economies and democratic values".

Martin Walker, de chief international correspondent van UPI voegt nog toe aan zijn bericht: "There is no immediate prospect of this happening, since under EU rules, new members must have no outstanding border disagreements with their neighbors. (...) France, that already sneer at Britain as "American Trojan horse" might hesitate before admitting another such pro-American member".

<sup>29</sup> Zie bijv. R. ASMUS, B. JACKSON, Does Israel belong in the EU and NATO? *Public Policy Review*, 2005, februari-maart.

R. Asmus is executive director van het General Marshall Fund. Zie ook de publicaties van het CATO-Institute.

<sup>30</sup> Voor een kwantitatieve uitwerking, zie: W. DEWACHTER, G. TEGENBOS, E. CLIJSTERS, De machts hiërarchie van de staten. *Res Publica*, 1977, nr. 1, blz. 8-11. Internationale stratificatie, blz. 218-233 in: W. DEWACHTER, *Politologie*. Leuven, 1999.

De VSA wijzen die verspreiding van hun welvaart over het ganse werelddeel via integratie af.<sup>31</sup>

### 2.3. De Europese Unie kent niet het begrip sociale afstand

De 450 miljoen inwoners van de Unie zijn verre van verenigd. Nog veel groter dan de geografische afstand is de sociale afstand in Europa. Sociale afstand slaat op de eenvoudige kennis van en betrokkenheid, zowel emotionele als actionele, van mensen op anderen: wie behoort tot de leefwereld, tot de kennissenkring, tot de arbeids-gemeenschap, tot het volk of de natie en hoe intens of zwak is die betrokkenheid? Wie doet dingen samen of gelijktijdig? Of wie doet, gespreid in de tijd, dezelfde dingen? Wie behoort tot dezelfde categorie en beseft dat op een minimaal niveau?<sup>32</sup> Veel onderzoeken tonen aan dat "Europa" weinig of niet tot de leefwereld van de mensen behoort. En het "Europa" van de sociale afstand of de sociale nabijheid is volgens de onderzoeken zeker niet in de eerste plaats de EU, zij het in de vorm van de EEG van de 9 (1973) of 10 (1981) of 12 (1986) of 15 (1995) of 25 (2005) of 27 of meer. "Europa" heeft minstens evenveel te maken met het collectieve geheugen of moeizamer nog als werkelijkheid, met een "conscience collective".

[De Europese opiniepeilingen "Eurobarometer" mochten van de Commissie maar verder verschijnen als ze een positief beeld van Europa bij de burgers ophingen. Wat de technici dan ook voor elkaar kregen, maar meteen foute informatie opleverde. Doch de Commissie wilde foute informatie.]

De deelname aan de enige democratische inspraak van burgers in de EU, namelijk de Europarlementsverkiezingen, geeft een aanduiding van de sociale afstand tot de EU, naast de vervulling van de democratische plicht en andere stimuli tot verkiezings-deelname. Deze indicator geldt niet voor België, Luxemburg, Italië, gezien de stem-plicht in deze landen. Zie bijgaande tabel.<sup>33</sup> De 29,9 % in Nederland in 1999 spreekt voor zich... De deelname aan de jongste parlementsverkiezingen zijn toegevoegd om te vergelijken; als maatstaf...

Tabel I: Deelname Europarlementsverkiezingen

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	Jongste parlements-verkiezing
Nederland	57,8	50,6	47,2	35,6	29,9	39,3	79,9
Frankrijk	60,7	56,7	48,7	52,7	46,8	42,8	60,7
BRD	65,7	56,8	62,3	60,0	45,2	43,0	79,1
EEG/EU gemiddelde	63,0	61,0	58,5	56,8	49,8	45,7	/

De deelname daalt en scoort in 1999 en 2004 zelfs onder de helft van de kies-gerechtigden!

In Frankrijk en Nederland verkleinde in 2005 zeer aanzienlijk de sociale afstand via het referendum: voor heel veel Fransen en Nederlanders is "Europa" voorafgegaan door een intens debat, door het opmaken van de eigen mening en door het uiteindelijk participatief beslissen van 28.836.358 Franse kiezers – want bij vrij stemrecht verkleinen ook de 727.687 blanco en ongeldige stemmen de sociale afstand – of 69,7 % van de kiesgerechtigde Fransen. En 62,8 % of 7.705.196 Nederlandse kiezers zijn plots

<sup>31</sup> Met de afstand Alaska-Washington of Hawaiï-Washington komt men in zuidelijke richting al ruim voorbij Suriname, Guyana, Venezuela, Colombia, Ecuador, zelfs al ruim in Peru.

<sup>32</sup> Een opvallende illustratie van de sociale afstand is het uit mekaar groeien en vervreemden van Walen en Vlamingen, vooral vanaf de jaren 60 van de 20<sup>ste</sup> eeuw. Zie W. DEWACHTER, *L'identité dualiste de la société belge*, blz. 133-145 in: H. DUMONT, *Belgitude et la crise de l'état belge*. Brussel, 1989.

<sup>33</sup> T. BALE, *European Politics*. Houndsmill, 2005, blz. 151.



een flink stuk dichterbij "Europa" en zelfs meer specifiek bij de Europese Unie gekomen. Niet zo voor België, ook niet wat betreft de sociale afstand tot de "mensen" in de EU.

Behoudens via die uitzonderlijke referenda, en in aanzienlijk mindere mate via de verkiezingen voor het Europarlement, neemt de sociale nabijheid in Europa en zeker naar de Europese Unie maar zeer traag toe. Twee aanduidingen slechts, uit een reeks van vele. Zowat een jaar voor de toetreding van de tien nieuwe staten werd aan een representatieve steekproef van Vlamingen gevraagd naar de hoofdstad van die tien nieuwe lidstaten. 57 % kende Warschau als hoofdstad van Polen. 41 % kende Praag als hoofdstad van Tsjechië; Praag dus niet eens door de helft van de ondervraagden. 39 % kende Budapest als hoofdstad van Hongarije. Alle andere hoofdsteden scoorden lager dan 10 %.<sup>34</sup>

Eind 2001 peilden wij naar de West-Europese landen waar de ondervraagde Vlamingen nog nooit geweest waren.<sup>35</sup> Die cijfers liepen tot onze verrassing zeer hoog op voor: Italië zelfs 64 %; voor Groot-Brittannië: 56 %; het "vakantieland" bij uitstek Spanje voor 50 % en de buurlanden Duitsland: 36 %, Frankrijk: 31 % en Nederland: 27 %. Dus: één op vier van de ondervraagde Vlamingen verklaarde nog nooit in Nederland te zijn geweest.

Dat geeft een idee van de Europese horizon van "de mensen", van de man en de vrouw in de straat. Waardoor de vraag dan rijst: Van wie of voor wie is de Europese Unie?

De eurocraten nemen graag de "kleine" VS als model. Maar daarbij worden een aantal belangrijke feiten en evoluties verdonkermaand.

- De VS zijn in 1776 met 13 Engelse kolonies aan de Oostkust begonnen en niet met 50.

- De VS hebben er meer dan twee eeuwen over gedaan om tot de huidige maatschappelijke eenheid te komen, en dat is de eenheid op basis van een sterk en gewaarmerkt federalisme. De emancipatie van de zwarten (één derde van de bevolking) heeft tot diep in de 20e eeuw gevergd.

- Naar die eenheid toe heeft er – ergerlijk genoeg – een burgeroorlog gewoed en heeft men de oorspronkelijke "indianen" nagenoeg uitgeroeid en de "rest" in reservaten gedreven.

- De uitbreiding spreidt zich uit over twee eeuwen: Texas bijvoorbeeld in 1848 en Utah in 1896, met Alaska in 1959 en Hawaï in 1961.

- De totale bevolking in de VS bedraagt nu 290.809.777 inwoners, dat is niet eens 2/3 van de huidige EU bevolking.

Uit al deze gegevens spreekt voor zich dat de VS veruit voorliggen om, zowel binnenlands als internationaal, gegroepeerd een aangepast beleid te voeren, ongemeen veel sterker dan de EU dat in 2006 vermog. De EU probeert te ver te springen: de stok van haar machtsorganisatie is veel te kort voor haar ambitie. De betrokkenheid van de mensen op elkaar, van Algarve tot Tallinn en van Galway tot Iraklion of van Rovaniemi tot Messina, is nog veel te klein om meteen een stevige machtsorganisatie op te bouwen, zeker als men ze niet strak democratisch gestalte geeft. De presidentsverkiezingen in de VS dragen in aanzienlijke mate bij tot de "Verenigde" staten van Amerika; telkens in een proces dat minstens één jaar de belangstelling gaande houdt. En dan nog, voor de verkiezing van de machtigste man ter wereld laat de helft van de kiezers het afweten.<sup>36</sup>

#### 2.4. De verscheidenheid van taal

De EU heeft tot nog toe 21 officiële talen. Weldra komen er nog enkele bij. En dan nog en nog... Dit stelt het dilemma van de talen in Europa: hoe meer talen er officieel erkend worden, hoe groter de neiging om alleen naar het Engels te gaan en des te

<sup>34</sup> De VTMV-onderzoeken zijn doorgevoerd in het kader van het college *Verkiezingstechnieken en machtsverwerving* aan de Katholieke Universiteit Leuven, begeleid door de Afdeling Politologie. Hier wordt gerefereerd naar het VTMV onderzoek van november 2002.

<sup>35</sup> VTMV november 2001.

<sup>36</sup> Voor de interne machtsiërarchie in de VSA zie de 12 onderzoeken van *U.S. News and World Report*, jaarlijks vanaf 22 april 1974 tot en met 20 mei 1985.

sneller dit gebeurt. Weg de verscheidenheid van taal en dat vormt de eerste stap op weg naar de gelijkshakeling van de culturen. Eerste stap én tegelijk de belangrijkste stap.

In zijn Kerstboodschap van 1998 heeft Koning Albert II een krachtige passage over de betekenis van de taal. "*De taal van een mens bepaalt in hoge mate zijn wijze van redeneren en aanvoelen, wat hij zal zien of wat hij niet zal zien. De taal waarin hij denkt is als een venster waardoor hij de werkelijkheid zal waarnemen. Zijn wereldbeeld wordt mede bepaald door zijn taal en wat hij niet onder woorden kan brengen zal hem vlug ontgaan. Elke taal bezit haar eigenheid, die afstraalt op al wie die taal spreekt*". Het is een tekst om in een Europese Grondwet op te nemen als onderpand voor "das Europäische an Europa".

In de concrete maatschappij gaat het er evenwel hard aan toe: er woedt een Europese talenstrijd. "*Quiconque qui comprend le rôle de l'université ne peut raisonnablement prétendre de mettre le français et l'anglais sur pied d'égalité*". Deze uitspraak van kardinaal Mercier van 1904 sloeg op "le flamand" et "le français". Maar dat is al lang "passé".

Hebben de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer en zijn Franse collega Hubert Védrine in de zomer van 2001 niet alles in het werk moeten stellen om het Commissie-voorstel af te weren dat voorzag om de ambtelijke teksten alleen nog in het Engels te maken? "*Gegen aktive Förderungen eines Einsprachenregimes*".<sup>37</sup>

Hier stoot men op de grootste concurrentievervalsing in de vrijhandelszone EU, grootste concurrentievervalsing die de Europese Commissie niet wil of niet mag aanpakken; zij, de Commissie, die anders zo ijverig is om gelijklopendheid af te dwingen.

De grootste ongelijkheid waarmee de vrijhandelszone kampt is het bedrijfsvoordeel van het Engels voor die landen waar het Engels de moedertaal is. Engels als moedertaal is een groot concurrentievoordeel in de productie, maar ook voor het transport en de distributie, in de marketing en de reclame, naar de consumptie, in de research en de patentering, in de interne en externe communicatie van bedrijven: snellere en fraaiere formulering, geen vertaling, meteen de grootste kans op optimaal begrip, geringste ruis, hoogste kans op taalcreativiteit en adequaatheid van formulering. En zeker ook de goedkopere arbeidskrachten, bedienden en kaders niet vergeten, met bovendien een hoger rendement. In de "Vlaamse" *Vacature* van 30 april 2005 bijvoorbeeld publiceren volgende firma's uitsluitend Engelstalige personeelsadvertenties: Dell, Tate & Lyle, Elementis, Walters, Varian, FM Logistics, NTS, Euroclear. In de *Vacature* van 14 januari 2006 is dat aantal opgelopen tot 26.<sup>38</sup> Tegen deze concurrentievervalsing niet optreden is tegelijk differentiële kansen op de arbeidsmarkt in stand houden. Eerste minister G. Verhofstadt, met zijn kenmerkende maatschappelijke nonchalance promoot reeds: "*Straks wordt er hier evenveel Engels gesproken als Frans en Nederlands samen*".<sup>39</sup>

Van weeromstuit stimuleert dat de hang naar meteen het Engels inbouwen in de andere landen. Hoe dan op lange termijn de verscheidenheid van taal en cultuur in Europa nog kan gered worden is een fundamenteel probleem voor Europa. Door het niet optreden tegen deze concurrentievervalsing gaan op langere termijn alle talen, op één of twee na, in Europa gedegradeerd worden tot tweede rangstalen, verbasteren of atrofiëren en meer en meer kans lopen om te verdwijnen. Voor het wetenschappelijk Nederlands is dit proces ook al volop aan de gang! Met instemming van het Vlaams parlement dan nog!

Op macro-niveau bekeken, kan men niet anders dan volgende besluiten trekken. Taal is macht, en dus in bepaalde situaties ook onmacht, achterstelling en zelfs onderdrukking. Taal is geld en dus in bepaalde situaties ook werkloosheid en armoede. Taal is status en dus in bepaalde situaties voor mensen en groepen en misschien ook kleinere volkeren verschoven worden naar de zelfkant van de maatschappij. Taal is

<sup>37</sup> *Focus*, 6 augustus 2001, *Auszenminister Fischer wehrte EU-Reform ab*.

<sup>38</sup> Oracle, Arinso, Logica CMG, Bridgestone, Borealis, DIP, Keppel Seghers, Telogy, Profile Group, Robert Walters, Baxter, Vlerick Leuven Gent Management School, ABM-AM Ro, Boston Consulting Group, Luciad, Future Step, Deloitte, Grant Thornton, Siemens, Steptoe & Johnson, XL Insurance, Hydro, Jet, Semi, Litchfield Associates, Tictacphoto. *Job@* van dezelfde datum opent met een Engelstalige Inbev.

<sup>39</sup> *De Morgen*, 14 mei 2005.

cultuur en dus in bepaalde situaties geringe vorming en ontwikkeling en dus neerwaartse sociale stratificatie.

Dit geldt des te meer in de informatie- en communicatiemaatschappij, die met de technologische "boom" hierin een nieuw aspect van de globalisering vormt. Samen met de economische globalisering wordt deze globalisering sterk gepromoot om zo snel mogelijk verspreid te raken. Door wie en waarom? Toch niet om de Noord-Zuid kloof te overbruggen!

- 2.5. De EU heeft meer dan handen vol aan haar exclusieve bevoegdheden, maar de machinerie wil meer en meer macht via de gedeelde bevoegdheden.

De Europese Grondwet voorziet drie soorten bevoegdheden voor de EU. Vooreerst zijn er de exclusieve bevoegdheden (art. I-13) met vooral de douane-unie, de mededingingsregels, de euro en de gemeenschappelijke handelspolitiek. Dan zijn er de gedeelde bevoegdheden (art. I-14) met onder meer: de interne markt, landbouw en visserij, milieu, consumentenbescherming, vervoer, energie, veiligheid en economische, sociale en territoriale samenhang. Tenslotte, alsof dat nog niet genoeg is wil de EU meer en meer "ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden" (art. I-17), onder andere inzake volksgezondheid, industrie, onderwijs, cultuur, jeugd, sport, toerisme, administratieve samenwerking. Van een gulzig centralisme gesproken, dat men via een rijk manna aanlokkelijk maakt en dat zo eenvormigheid bewerkstelligt, alle ideologische uitspraken over verscheidenheid en subsidiariteit ten spijt. Jacques Delors: "*Europa zal maar echt Europa zijn als zijn taal- en cultuurdiversiteit ten volle zullen gerespecteerd en gerepresenteerd zijn*".

De EU houdt zich minder en minder aan de bevoegdheidsafbakening die haar exclusief toekomt. Pascal Lamy, oud-Eurocommissaris beschrijft de EU in dit domein terecht als "*L'Europe en première ligne*". De Nederlandse vertaling van het boek als: "*Europa als wereldmacht*"<sup>40</sup> geeft een fout beeld: want de EU is dat niet en wordt dat vooralsnog niet. Alleen op wereldhandelsvlak heeft de EU al de handen vol tegenover de VS en China en Japan en India en Brazilië om zich te verdedigen.

Meer en meer gaat de EU werken in de gedeelde bevoegdheden en zelfs in het ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden. Op het einde van haar Vlaams ministerambt verzuchtte Vera Dua: "*Ik heb als minister van Leefmilieu en Landbouw niets anders gedaan dan Europese richtlijnen om te zetten in decreten voor Vlaanderen*".<sup>41</sup> Zie ook het Vlaams regeerakkoord van 1999: "*De EU, die steeds sterker de beleidsagenda van zijn leden stuurt*".

De schattingen over de beleidsbepaling in België en Vlaanderen of Wallonië lopen uiteen van 50 tot 90 %. In een enquête gehouden onder nationale parlementsleden is het aantal wetten dat door Europa wordt beïnvloed geschat op 70 %.<sup>42</sup> Maar zelfs bij die laagste schatting is dat de helft van het beleid dat België en Vlaanderen/Wallonië ontwikkelen.

De eerste, zeer wezenlijke stap naar een grotere subsidiariteit zou erin bestaan dat de EU veel terughoudender wordt zowel in de gedeelde bevoegdheden als in haar "ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden". En dit niet alleen in haar pietluttige bemoeienissen zoals de controle van de veiligheidsgordels in de auto's of de hoogte van het zitje van een landbouwtractor of het verbod om nog over "bejaarden" te spreken.<sup>43</sup> Schrijft Febiac: "*De derde Europese Richtlijn voor het rijbewijs is in volle*

<sup>40</sup> P. LAMY, *Europa als wereldmacht*. Rotterdam, 2004, 168 blz.

<sup>41</sup> VRT-TV, 25 oktober 2003.

<sup>42</sup> Zie W. Müller, Austria, blz. 210 in H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT, *The national coordination of EU policy. The Domestic Level*. Oxford, 2000. Zie tevens de oproep van de Duitse Bondsprezident Roman Herzog: "*Europa musz, wo es wirklich gebraucht wird, handeln können, aber es darf nicht für alles und jedes zuständig sien*". Focus, 15 juni 1998, blz. 71. Frieda Brepoels voegt eraan toe: "*In de praktijk is de impact zelfs nog groter. In haast elk dossier moet men rekening houden met de Europese regels. Van de veiligheidsvoorschriften op bouwwerken tot de Vlaamse zorgverzekering*". *Onze toekomst in Europa*. 2005, blz. 6.

<sup>43</sup> Over dit verbod: een mededeling op het emeriti-forum K.U.Leuven 29 september 2005.

voorbereiding. De hoofdreden voor de aanpassing lijkt vooral de wil om het papieren rijbewijs te vervangen door een geharmoniseerde plastic card".<sup>44</sup> En *Der Spiegel* geeft als voorbeelden van "Brüsseler Regelungswut": Reinheitsgebot für Bier, Richtlinie für Seilbahn, Ohrmarken für Rinder, Richtlinie für Feinstaub, Krümmungsgrad für Bananen, Europäische Gerichtshof-Urteil über Läserspiele".<sup>45</sup>

De tweede, even wezenlijke stap voor de EU is af te stappen van de gelijkheidsobsessie: haar maatregelen moeten overal gelijk zijn, van Finland tot Spanje en van Ierland tot Griekenland. Klaagt de voorzitter van de Europese Commissie, J. M. Barroso: "Het voorzitterschap van de Europese Unie is een zware job. (...) Leiding geven aan een bestuur dat beslissingen neemt die een directe invloed hebben, niet in één land maar in 25 landen én nog wat landen die zich zullen of willen aansluiten, dat is een enorme uitdaging".<sup>46</sup>

Dat doet de EU in het perspectief van een streng bureaucratisch-juridisme, waardoor in eerste instantie de noodzakelijke vrijheidsgraad voor elk beleid anno 2005 wegvalt; vrijheidsgraad die nodig is gezien de zeer snelle maatschappelijke, technologische, economische en internationaal-politieke ontwikkelingen en de grote diversiteit van nieuwe problemen die zich aandienen. Maar ook de diversiteit van de problemen in de regio's en landen krijgen geen kans op adequate beleidsaanpak door dat bureaucratisch-juridisme en de technocratische ijver of betweterij. De maatschappijen in de EU met de 25 kennen nogal wat onderlinge diversiteit op verschillende vlakken. Weg dus ook de subsidiariteit bij zulke eenheidsaanpak. Maar ook weg de voordelen van het federalisme.

Intern gedraagt de machinerie van de EU zich als een quasi-unitaire staat, en dat wanneer de EU nog lang niet het federalisme als integratiemechanisme heeft toegepast. Door dat unitarisme verliest de EU veel van de voordelen van het federalisme: (1) conflictafbouw, (2) beleid dichter bij de onderscheiden maatschappijen, c.q. regio's brengen, (3) concurrentie tussen beleidsoplossingen en (4) verlichting van de politieke agenda.<sup>47</sup> De Europese machinerie kan best inspiratie gaan zoeken in federale staten.

## 2.6. Doolhof van het stuksgewijze beslissen door telkens andere acteurs

In tegenstelling tot de VS waar je een concentratie van enkele top-politieke actoren krijgt met de president, het Congres en de deelstaten, elk sterk democratisch gelegitimeerd, heeft de EU geen concentratie van politieke actoren, zijn zij nauwelijks democratisch gelegitimeerd en zijn er veel meer actoren dan de Grondwet er beschrijft. Alleen voor de formele besluitvormingswijzen moet Commissievoorzitter J. Santer in 1995 al toegeven: "De huidige verwarring is niet vol te houden. Er bestaan op dit ogenblik acht verschillende inspraak- en beslissingsprocedures. Daar kan geen mens meer aan uit".<sup>48</sup> En de klokkenluider Paul Van Buitenen beweert: "Même les parlementaires européens ne savent pas ce qui se passe dans l'Union européenne".<sup>49</sup>

Politologen hebben er een bijzonder harde klus aan om de feitelijke besluitvormers in de Europese Unie op het spoor te komen. Er is:

-De Commissie om te beginnen. De Europese Grondwet beschrijft die niet als een brave vergadering van Belgische secretarissen-generaal van de administratie, wel integendeel. Zie art. I-26, 1, 2, 3 en 4.

<sup>44</sup> Febiac-info, mei 2005, blz. 10.

<sup>45</sup> *Der Spiegel*, 6 juni 2005, blz. 106-119.

<sup>46</sup> Uitspraak in *Vrij Nederland*, aangehaald in *De Tijd*, 21 januari 2006.

<sup>47</sup> W. DEWACHTER, De grote neutralisering van het Belgisch federalisme. *Ons Erfdeel*, 2004, nr. 3, blz. 355365.

<sup>48</sup> *Knack*, 22 maart 1995.

<sup>49</sup> *Arte*. TV, 26 februari 2004.

"1. De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing zowel van de Grondwet als van de maatregelen die de instellingen krachtens de Grondwet vaststellen. Onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Unie. Zij voert de begroting uit en beheert de programma's. Zij oefent onder de bij de Grondwet bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit. Zij zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Grondwet bepaalde gevallen. Zij neemt de initiatieven tot de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie om interinstitutionele akkoorden tot stand te brengen.

2. Tenzij in de Grondwet anders is bepaald, kunnen wetgevingshandelingen van de Unie alleen op voorstel van de Commissie worden vastgesteld. Andere handelingen worden op voorstel van de Commissie vastgesteld in de gevallen waarin de Grondwet daarin voorziet.

3. De ambtstermijn van de Commissie bedraagt vijf jaar.

4. De leden van de Commissie worden op grond van hun algemene bekwaamheid en Europese inzet gekozen uit personen die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden."

Het blijft voor de politologie én voor de democratie een hachelijke opdracht de interne besluitvormingswijzen in de Commissie op het spoor te komen. Wijst F. Bolkestein op het modale patroon als hij stelt: "Als de portefeuillehouder en de voorzitter op één lijn zitten, dan kom je daar [als ander Commissielid] niet tussen"<sup>50</sup>

– Verder zijn er de talrijke Raden van nationale ministers: Financiën, Justitie, Sociale Zaken ...; de vakministers. Frans Van Daele, in 1998 ambassadeur bij de Belgische Permanente Vertegenwoordiging: "De verwezenlijkte uitbreiding van het EU-actieterrein (...) heeft met zich meegebracht dat ongeveer alle onderwerpen van binnenlandse politiek een Europees verlengstuk hebben. In die omstandigheden hoeft het dan ook niet te verwonderen dat, naast een aantal Gewest- en Gemeenschapsministers, op één na alle federale Belgische Ministers deelnemen aan één of andere Ministerraad"<sup>51</sup>

– De Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders. J.-L. Dehaene, "De toenemende rol van de Europese Raad maakt dat de Eerste Minister een spilfiguur van het Europees beleid geworden is en ook steeds meer van zijn tijd moet aan besteden"<sup>52</sup>. Het is vooral hier, evenals in de Raden en de Commissie, al dan niet in onderling samenspel, dat de beruchte vaststelling van J.C. Juncker opgeld maakt: "Wir beschlieszen etwas, stellen das dann in dem Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein groszes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt"<sup>53</sup>. EU Commissaris Louis Michel echoot en breidt dit nog uit tot de ganse constructie: "Europa zal altijd bedreigd worden door haar oude demonen, maar wat zo geniaal en magisch is, is dat al wat tot hertoe opgebouwd werd, bijna onomkeerbaar is. Dat is het genie van diegenen die Europa bouwden. Bewust of onbewust hebben ze mechanismen gesmeed die onomkeerbaar zijn. Het is bijna onmogelijk een stap achteruit te zetten. Wil een land bijvoorbeeld uit de Unie treden dan zal dat omwille van de juridische verplichtingen bijzonder moeilijk zijn"<sup>54</sup>.

Deze Raad beperkt zich niet tot de officiële, halfjaarlijkse vergaderingen maar speelt evenzeer in verkennings- en/of onderhandelingsronden van de voorzitter in de Europese "hoofdsteden" zowel als in de informele toppen zoals in Hampton Court op 27 oktober 2005, waarbij de tafelschikking en de afwezigheid van vertaling duidelijk de machtshierarchie in de EU weergeven.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> De Volkskrant, 6 december 2004.

<sup>51</sup> F. VAN DAELE, België in de Europese Unie: mensen en middelen. *Res Publica*, 1998, nr.2, blz.193.

<sup>52</sup> J.-L. DEHAENE, De (on)macht van de Eerste Minister, *Res Publica*, 2000, nr.1, blz.25.

<sup>53</sup> *Der Spiegel*, 27 december 1999. Dat het in de Raad zelf er niet altijd heel diplomatiek aan toegaat verklapt de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Bot: Schröder betichtte Nederland openlijk van egoïsme, maar binnenskamers maakte de Franse president het nog bonter. Hij sprak over dikke, volgevreten landen die niet bereid zijn iets te doen voor arme landen" en keek ons aan. *De Volkskrant*, 21 juni 2005.

<sup>54</sup> *Europa-bericht*, juli-augustus 2005, blz. 4.

<sup>55</sup> Zie de AFP-foto in vogelperspectief o.m. in *De Tijd*, 28 oktober 2005.

-De Europese Centrale Bank, met als ambitie een beleidskwaliteit en een besluitvormingswijze à la Federal Reserve, met eerst Paul Volcker en nadien Alan Greenspan als onbetwiste voorbeelden, ook al moet de Europese Centrale Bank een monetaire politiek voeren die dan eens met en dan eens naast of tegen Greenspan of zijn opvolger zal varen. En wat betekent de "*Eurogroup, the informal (but powerful) gatherings of eurozone finance ministers*"?<sup>56</sup>

-Het Hof van Justitie van de Europese Unie. De algemene beleidslijn van de vrije markt en mededinging is verworden tot een anonieme totaalideologie waarover niet meer kritisch mag gedacht en die uitgewerkt door Commissie en eurocratie bewaakt en finaal gesanctioneerd door het Europees Hof, ongeacht de maatschappelijke consequenties. Zoals het in rekening brengen door de grote bedrijfs- of dienstenconglomeraten van hun verliezen in andere staten als belastingsaftrekken (cf. Marks and Spencer) waardoor heel wat nationale begrotingen nog moeilijker sluitend gemaakt kunnen worden en de "kosten" alleszins door de burgers gedragen moeten worden. Of de uitspraak van het Hof in de zaak van een Duitse transportfirma tegen het *Transitforum Austria Tirol, Verein zum Schutz des Lebensraumes in der Alpenregion*", waarbij het vrije goederenverkeer gewaarborgd moest worden tegen betogingsvrijheid.<sup>57</sup>

Of de verwittiging van Dirk Sterckx na de verwerping van de havenliberalisering: "*Het is nu afwachten hoelang het duurt vooraleer het Hof van Justitie de toepassing van de verdragsregels vraagt. Ik ben niet bereid te wachten tot de Europese rechters het havenbeleid van ons [het Europarlement] overnemen*"<sup>58</sup>

- Het Europarlement, waarbij het uitkijken wordt, als de Europese Grondwet in voege zou treden, of en hoe en in welke mate dit massale parlement werkelijk "medewetgever" zal worden. Hoe een debat voeren met 732 parlementsleden dat de kwaliteit à la Burke wat zal benaderen? "*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests. (...) Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole*"<sup>59</sup> Zelfs de rechtstreekse verkiezingen sinds 1979 hebben het parlement niet voldoende macht noch legitimiteit opgeleverd om sterk te wegen op de besluitvorming. De "afzetting" van de Commissie Santer mag niet verblinden. "*Voorzitter Barroso en commissaris McGreevy weigeren naar het EU-parlement te komen dat hen vordert*"<sup>60</sup> En minister K. De Gucht bezweert: "*Als het Europees Parlement een doordruk wordt van de Europese ministerraad heeft het geen reden van bestaan*"<sup>61</sup>

- De COREPER, het diplomatieke Comité des Représentants Permanents.

- Er is bij tijd en wijlen de Europese Conventie die voor "95 procent van de teksten van de Europese Grondwet verantwoordelijk was"<sup>62</sup> en die bij verdere ingrijpende grondwetsherzieningen opnieuw ingezet kan worden.

- Intergouvernementele Conferenties (voor de helderheid en het uitzicht afgekort tot IGC).

- De nationale lidstaten, met eventueel hun belangrijkste politieke instellingen, maar zeker de nationale regeringen en soms ook de nationale parlementen.

- De centrale administratie: "Brussel", zeker met inbegrip van en gestuurd door de Commissie. De oproep van Robert Schuman, medestichter van de EGKS: "*Bij de Europese integratie moeten we de fouten van onze nationale democratieën trachten te vermijden, namelijk buitensporige bureaucratie en technocratie*" is niet zonder meer

<sup>56</sup> EV50, *The Europeans of the Year*, blz. 26.

<sup>57</sup> *Der Spiegel*, 6 juni 2005, blz. 112.

<sup>58</sup> *De Tijd*, 19 januari 2005.

<sup>59</sup> E. BURKE, *Speech to the electors of Bristol*, 1774.

<sup>60</sup> *De Standaard*, 13 oktober 2005.

<sup>61</sup> *De Tijd*, 24 december 2005.

<sup>62</sup> P. Goossens in *De Standaard*, 23 mei 2005.

gerealiseerd. EU-commissaris Louis Michel: "Mensen krijgen de indruk dat Europa zich met alles moeit. Dat Europees technocratisch muggeziften doet de zaak weinig goed. (...) Daarbovenop komt nog de bureaucratische logheid. Voor een ontwikkelingsproject zegt men mij boudweg dat er minstens achttien maanden nodig zijn vooraleer het van start kan gaan. Dat is problematisch. Men heeft tot in het oneindige de controle-mechanismen vermenigvuldigd (...) De politiek is letterlijk verstrikt geraakt in de bureaucratische dimensie. (...) Eerlijk gezegd, dat is wat er nu gebeurt...<sup>63</sup> De inherente tendens in de bureaucratie bestaat erin om na verloop van tijd maatschappelijke blindheid te ontwikkelen. Zij kent dan nog nauwelijks de sterk en snel evoluerende maatschappelijke werkelijkheid omdat haar regels en werkwijzen de normen van haar handelen zijn geworden.

Analoog daarmee ontwikkelt de technocratie maatschappelijke bijziendheid door zich zeer specialistisch toe te spitsen op het eigen domein en de eigen wetmatigheden, zonder de verdere maatschappelijke repercussies van de genomen maatregelen te (willen) onderkennen.

De hoge verloning laat toe zeer bekwame ambtenaren aan te trekken die, eens benoemd, hun technocratisch en eurocratisch gehalte ten volle bewerkstelligen en verdedigen. Samen met de Commissie vormen zij: "Brussel", voortrekker van "L'Europe trop libérale" volgens de Neen-campagne in Frankrijk, die eeuwenoude diensten én symbolen als post en spoorwegen ontnaast. De bevolking is niet zonder meer overtuigd van de universele zaligmaking van de concurrentie-ideologie en het dito beleid. Zij ziet de ongevallenratio van de Britse spoorwegen die geprivatiseerd zijn. Of de Commissie die uiteindelijk een lijst van onveilige vliegtuigmaatschappijen moet opstellen. Of het afknappen van hoogspanningsmasten in Munsterland in november 2005. "Die Folgen sind aussergewöhnlich katastrophal (...) die Stromversorgung für 250.000 Menschen bricht zusammen. In Notunterkünften werden frierende Menschen versorgt. Noch knapp eine Woche nach dem Unwetter sind ganze Ortschaften ohne Strom"<sup>64</sup>

- Meer en meer worden de Europese partijvormingen belangrijk. Zoals de Europese Volkspartij die van overwegend christendemocratisch naar overwegend conservatief verschuift, gewoon om de grootste fractie te zijn en aanspraken op bepaalde benoemingen zoals Commissievoorzitter, parlementsvoorzitter, e.a. te kunnen maken of andere af te wijzen.

- Dan is er nog "Schengen" met weer specifieke lidmaatschappen en Joost-mag-weten welke feitelijke besluitvorming. K. Van Miert: "Het akkoord van Schengen: om de haverklap heeft Frankrijk er zijn voeten aan geveegd".<sup>65</sup> En zijn er nog andere werkverbanden zoals Schengen? Wat betekent OLAF?

- Er is het Europees "middenveld" en de grote lobby-organisaties. Als men de therapeutische hardnekkigheid met de havenrichtlijn als observatiepunt neemt zijn de lobbies zeker niet gelijkmatig gespreid, noch qua sterkte congruent met het bevolkingsaantal dat zij gemiddeld vertegenwoordigen.

- Tenslotte zijn er de extra-politieke actoren in de EU, in het bijzonder de Europese elite en de nationale elites; maar daarover later.

- En niet in het minst de president van de VSA en zijn minister van Buitenlandse Zaken, eventueel nog versterkt of voorbereid door de secretaris-generaal van de NAVO als hun gezant ter plaatse.

Hierbij moet rekening gehouden worden met de hoge rotatie van de actoren die uit de nationale politiek komen, maar ook met het niet democratisch gelegitimeerd zijn – op het Europees parlement na – van al deze "Europese" actoren die niet uit de nationale politiek komen. Tevens moet men rekening houden met de persoonlijke ambitie van regeringsleiders, commissieleden, ambtenaren en anderen; ambities die voor de subsidiariteit niet altijd zeer bevorderlijk zijn.

<sup>63</sup> Europa-bericht, juli-augustus 2005, blz. 3.

<sup>64</sup> Der Spiegel. Jahres-Chronik 2005, blz. 250.

<sup>65</sup> VRT-TV, 9 december 2000.

Kenmerkend voor de besluitvorming zijn, naast het imbroglie van het stuksgewijze beslissen door telkens andere acteurs, naast het streng bureaucratisch juridisme van "Brussel", naast de eurocratie, de vaststellingen

- dat lidstaten zeer gewillig, zeer volgzzaam en braaf zijn om maximaal te kunnen genieten van het rijke manna van de EU
- dat lidstaten nationaal wat graag de EU als boeman naar voren schuiven voor hun beleid waartoe ze op zich niet de moed hebben
- dat de Commissie zich niet voor de kiezers moet verantwoorden en bovendien rechtsprekend kan optreden – dat de ijver van Commissie en ambtenaren, gesteund door bepaalde drukkingsgroeperingen, bevoegdheden uit het gedeelde pak als hun "heilig recht en plicht" lijken op te eisen, zoals bijv. milieu en vervoer.

Dit alles dient toch met enkele sprekende voorbeelden wat gestaafd te worden.

Er zijn om te beginnen de rijke vleespotten van de EU. Het structuurfonds en cohesiefonds hebben Henegouwen vanaf 1994 tot 2005 2,5 miljard euro ontwikkelingshulp bezorgd, hulp die met matching fondsen verdubbeld is. Het financiële dagblad *L'Echo* schrijft: "*Représentée lundi à Luxembourg par le ministre des Affaires étrangères Karel De Gucht (VLD), et le secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Didier Donfut (PS), la Belgique s'est opposée au nouveau régime d'aide transitoire destiné aux régions de l'ancienne UE-Quinze qui, en raison de l'élargissement, ne sont plus éligibles aux fonds de cohésion*"<sup>66</sup> en *De Tijd* voegt eraan toe: "*België maakt breekpunt van meer Europese steun aan Henegouwen. Hard onderhandelingsstandpunt minister De Gucht na Luxemburgs voorstel*".<sup>67</sup> De inspanningen van minister De Gucht zijn niet voldoende. De Waals minister-president E. Di Rupo gaat in de herfst 2005 zonder enige ruggespraak, laat staan beperking van wie dan ook in België, direct naar de toenmalige Europese voorzitter Tony Blair om de structuurfondsen voor Henegouwen te bepleiten, van socialistisch politicus tot socialistisch politicus, van partijvoorzitter tot partijvoorzitter, eerste ministers onder mekaar. Maar zou het niet kunnen zijn dat Di Rupo toch eerst zijn uitspraak op het socialistisch partijcongres van 26 februari 2005 over "*L'Europe des 12: car si l'on voit qui est dans l'euro et qui n'y est pas, ça peut être intéressant*" wat heeft moeten "uitleggen"? Volgzzaamheid in andere dossiers is hoogstwaarschijnlijk de prijs.

Finaal kan Henegouwen, als voormalige arme EU-regio, tot 2013 op 614 miljoen euro aan steun van de Unie rekenen. Dat is maar 76 miljoen euro minder dan de 690 miljoen die de provincie in de huidige budgetperiode toegewezen kreeg.<sup>68</sup>

Een ander sprekend voorbeeld: de Griekse regering beliegt de EU instellingen statistisch over haar budgettaire situatie om toch maar in de euro-zone te kunnen stappen. Temeer, dat alle uitgebreide staven van ambtenaren en diplomaten en parlamentsleden deze leugen te gepasten tijde niet ontdekt hebben – of is het niet wilden ontdekken of niet willen/durven daarover de klokken te luiden? –.

Of nog: "*Kartelinspecteurs van de EU-Commissie zijn op 8 en 9 maart binnengevallen bij de Nederlandse uitgever VNU en de kantoren van dochter AC Nielsen in België, Nederland, het VK en Cyprus. Dat bevestigden gisteren de commissie en VNU*".<sup>69</sup> Meer algemeen stelt voormalig commissaris Van Miert: "*Cruciaal is het feit dat de Commissie verdragsrechtelijk de bevoegdheid en de macht kreeg om de Europese concurrentieregels toe te passen. Het gaat inderdaad om law enforcement*".<sup>70</sup>

Verder zijn er de ijver en/of ideologische bemoeizucht van de Commissie.

De ijver eerst: "*Europa interesseert zich van nabij voor onze spoorwegen sinds Karel Van Miert als Europees Commissaris voor Transport (1989-1992) dit thema op de agenda zette. Vandaag is men toe aan het zgn. derde spoorwegpakket met Europese maatregelen*".

<sup>66</sup> *L'Echo*, 26 april 2005.

<sup>67</sup> *De Tijd*, 26 april 2005.

<sup>68</sup> *De Tijd*, 19 december 2005.

<sup>69</sup> *De Tijd*, 23 april 2005.

<sup>70</sup> K. VAN MIERT, *Mijn jaren in Europa. Herinneringen van de eurocommissaris*. Tielt, 2000, 2<sup>de</sup> druk, blz. 50.

<sup>71</sup> *Europa-berichten*, april 2005.



Commissarissen, eurocraten, diplomaten, europarlementsleden, voorzitters van de Raden..., allen die door de EU leven, zitten in een rol (in de sociologische betekenis van een *Kann, Musz, Soll-verwachting*) om de EU zo sterk mogelijk te vestigen.

Benoeming en promotie – en de EU goede betaling – stimuleren des te sterker. En de aantrekkelijke kanten – wedde, vergoeding en status, trekken bekwaame krachten aan – op een aantal EU parlementsleden na –<sup>72</sup>

Uit dat alles ontwikkelt zich een ijzeren machtdynamica: de EU wil verordenen en richtlijnen uitvaardigen en bevoegdheden uitbreiden en zij wil gehoorzaamd worden. Zij beschikt over uitgebreide en effectieve controle en sanctioneringsmiddelen.

En zo krijgt men de onderdanigheid van de kleine lidstaten en zeker van de regio's.

Het eurovignet voor vrachtvervoer is er een voorbeeld van. Sinds 1999 moeten vervuilende vrachtwagens van 12 ton en meer een eurovignet, een forfaitair bedrag, betalen. De Europese Commissie heeft een nieuwe richtlijn klaar. Ze wil voortaan ook kleinere vrachtwagens laten betalen voor het gebruik van de wegen. De hoogte van de heffing wil de Commissie laten afhangen van de investeringen die landen doen in hun weginfrastructuur. Maar zo worden landen gestimuleerd te investeren in beton en niet in een duurzaam mobiliteitsbeleid, stelt Vlaams minister van Mobiliteit, Kathleen Van Brempt.<sup>73</sup> De Vlaamse regering wil het bedrag ook afhankelijk maken van andere – milieuvriendelijke – factoren, zoals meer transport over het water of via het spoor. Ook de inspanningen van lidstaten om openbaar vervoer te bevorderen, moeten de hoogte van de heffing mee bepalen, luidt het. De Vlaamse regering bezorgt haar negatieve advies over de Europese richtlijn aan de federale minister van Mobiliteit, Renaat Landuyt. Die zal het Belgisch standpunt verdedigen op de vergadering van de EU-ministers van Transport op 21 april. Het feit dat Van Brempt en Landuyt partijgenoten zijn helpt daarbij waarschijnlijk een flink stuk. Tegen de verwachtingen in heeft de Europese Raad voor Transport wel oor gehad naar de vragen. Maar waarschijnlijk zat de vrees voor een "Non" in Frankrijk en in Nederland en in andere Europese landen met een referendum, hier voor veel tussen.

## 2.7. "Ceci n'est pas une législation, c'est de la communication"

Er is een institutionele techniek in de Grondwet voorzien om de subsidiariteit uit te bouwen. Eén derde van de parlementen kunnen bezwaar aantekenen en dan wordt het voorstel opnieuw bekeken. Dit is nauwelijks meer dan een papieren mogelijkheid.

Vooreerst zijn de nationale parlementen ook nationaal meestal zwakke politieke actoren.<sup>74</sup> Wolfgang Müller komt voor Oostenrijk tot volgend resultaat:

*"Constitutionally, the position of the Austrian Parliament is stronger than that of any other parliament in the European decision-making process. In practice, its direct impact has remained rather limited. In 1995, Austria's first year within the EU, the Nationalrat was informed about 17,317 EU proposals. About 100 were selected for consideration by the main committee which issued an opinion in no more than 18 cases. In the first two years of the following Parliament (1996 and 1997) 37,624 EU proposals were submitted to Parliament, and of those, 106 were dealt with by the main committee in nineteen meetings. The committee eventually issued an opinion in eleven cases. This is less than in the first year of Austria's membership and indicates that Parliament has not made a major impact".<sup>75</sup>*

De ratificatie van het *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa* in de Belgische Senaat en Kamer (1/3 aanwezigheid in het debat op 19 mei 2005 met de Grondwettekst pas op de dag van de goedkeuring ter beschikking gesteld) heeft voor

<sup>72</sup> Zie voor België: J. CUPPENS, *De Belgen in het Europees Parlement sinds 1979*. Brussel, z.d. (2004), 63 blz., o.m. de lijsten van de verkozenen die nooit zetelden. Over de wet van de zwakke parlementen zie: W. DEWACHTER, L. DE WINTER, Het verlies van het machtspotentieel van een zwak parlement. *Res Publica*, 1979, nr. 1, blz. 115-126.

<sup>73</sup> *De Tijd*, 16 april 2005.

<sup>74</sup> W. DEWACHTER, *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*. Leuven, 2003, 2<sup>e</sup> druk, hoofdstuk I, blz. 154-2.

<sup>75</sup> W. MULLER, a.w., blz. 211.

België die techniek ter verdediging van de subsidiariteit ten overvloede als ineffectief duidelijk gemaakt. Helaas! De Belgische participatie – zeker in zijn derde hoogtepunt vanaf 1999 – heeft de parlementen nog meer verzwakt.<sup>76</sup> Die zijn zo te leiden: de Belgische politiek levert er haast wekelijks prangende voorbeelden van.

Vervolgens moet er tussen nationale parlementen onderlinge communicatie tot stand komen en dat zit tot op heden nauwelijks in hun gewoontes. Zie hoe moeizaam dit loopt bij de parlementen van de grote regio's in Europa: Beieren, Schotland, Catalonië, Noord-Rijnland Westfalen, Rhône-Alpes en ook Vlaanderen.<sup>77</sup>

En tenslotte moeten die parlementen brutaal geconfronteerd zijn met dezelfde problematiek in hetzelfde tijdssegment. Gezien de uiteenlopende maatschappelijke diversiteit in de EU is de kans ook hier vrij klein.

In België heeft men die minieme mogelijkheid bovendien gecommunautariseerd in plaats van ge-europeaniseerd. Men heeft nu een "Samenwerkingsakkoord" met alle Belgische parlementen over die subsidiariteit goedgekeurd.<sup>78</sup> Men denkt dan – omdat het zo uit de EU-grondwet voortvloeit –: aan de federale Kamer van volksvertegenwoordigers, het Vlaams- en het Waals parlement. Dat zijn de wezenlijke niveaus en maatschappijen in de Belgische federale staat. Zo kan die waterkans voor subsidiariteit het meest effectief georganiseerd worden: met z'n drieën. Maar neen met 7 zijn ze: tot en met de "Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie uit Brussel". Als samenstelling naar voorzitters: 5 maal PS, 1 Ecolo, 1 SP.A en 1 VLD, dus 2 tegen 6 in te vullen volgens zowel partijfamilie, als Vlaams-Waals, als rechts-links.

Op het terrein rijzen maar communautaire problemen als de twee belangrijke deelstaten in dit federale land door onnode of onterechte blokkeringen niet aan hun optimale maatschappelijke oplossingen toekomen. Hier heeft men het eens te meer omgedraaid: blokkeren zodat er geen problemen kunnen geformuleerd worden. Dit is de Belgische afbouw van de Europese subsidiariteitsvoorzieningen; een bijkomende ineffectieve constructie, mooi juridisch versierd, die de grondwettelijke bepalingen terzake helemaal leegmaken. Het Vlaams Parlement heeft dit op 22 december 2005 goedgekeurd: blijkbaar blij met zulk kluitje in het riet.

Indien men de subsidiariteit echt had willen sterk maken, waren er drie mogelijkheden: ten eerste de verdediging in de regeringen leggen, ten tweede voor de federale staten – en zeker voor België met zijn twee zeer verschillende maatschappijen op eenzelfde grondgebied – het splitsen van de nationale stemmen volgens de belangrijke regio's en ten slotte de formele institutionalisatie van het referendum.

## 2.8. Het referendum

Niet voor niets heeft de Raad of de IGC (Intergouvernementele conferentie) het prachtig motto van Thucydides uit het Ontwerp van Grondwet geschraapt. "Onze Grondwet wordt democratisch genoemd omdat de macht niet in handen is van een minderheid, maar van de grootst mogelijke meerderheid" (Thucydides, II 37).

Het was een programma om hard aan te werken, naar burgerschap toe in zijn volle betekenis. Men heeft het afgevoerd. Tien van de 25 staten zijn voldoende democratisch geëmancipeerd gebleken om de internationale tendens naar referenda toch t.a.v. de Europese Grondwet te willen toepassen en deze voor te leggen aan hun burgers via een referendum. Althans dat was hun bedoeling. De tien staten waren: Spanje, Frankrijk, Nederland, Luxemburg, Denemarken, Polen, Portugal, Ierland, Groot-Brittannië en Tsjechië. Na de neen in Frankrijk en Nederland hadden de andere staten ofwel voldoende respect voor de duidelijke volksuitspraak in die twee stichtende landen, ofwel vrees om nog een negatieve volksuitspraak eraan toe te voegen, of zij stelden met Commissievoorzitter José Manuel Barroso: "Arrêtons d'entretenir l'illusion d'une

<sup>76</sup> W. DEWACHTER, *Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding*. Leuven, 2003, vnl. hoofdstuk VII.2, blz. 268280.

<sup>77</sup> J. ANDERSON, *Rise of Regions and Regionalism in Western Europe*, blz. 35-64 in: M. GUIBERNAU, *Governing European Diversity*. Londen, 2001. Zie ook: Flanders and the EUPresidency, blz. 1820 in: *Flanders*, 2002, nr. 53.

<sup>78</sup> VLAAMS PARLEMENT, *Samenwerkingsakkoord ...*, Zitting 2005-2006, 19 december 2005, stuk 628.

*Constitution, arrêtons les discussions transcendantales sur l'avenir de l'Europe, et mettons-nous au travail sur la base des traités existants".*<sup>79</sup> In de meeste gevallen gaat het (vooralsnog?) om een niet beslissing. Alleen Jean-Claude Juncker hoopte met een massale ja in Luxemburg een stukje neen weg te werken. Toen in juni-juli 2005 de neen ook daar veld won, haastte Juncker zich om vooraf de Grondwet door het Luxemburgs parlement te laten goedkeuren en gebruikte hij de de-Gaulle-techniek van dreigen met ontslag als eerste minister in geval van neen. Onder conditie van stemplicht gaven 56,5 % van de Luxemburgse kiezers toch een ja.

Nochtans is de opmars van het referendum onbetwistbaar: zowel wereldwijd als Europees. Internationaal: in de twintigste eeuw ontwikkelt het referendum, per twee decennia van beperkt gebruik tot haast algemeen gebruik. Zie de cijfers:

1901-1920:	48
1921-1940:	98
1941-1960:	115
1961-1980:	256
1981-2000:	330

En in de Europese Unie in de jongste vier decennia is er groei van: 5 referenda in de jaren 70 en 4 in de jaren 80, naar 12 in de jaren 90. En voor het decennium 2000-2010 zit men in de EU nu reeds aan 14 plus 4 voor de Grondwet, met name in Spanje, Frankrijk, Nederland en Luxemburg. Deze 39 referenda handelen stuk voor stuk over zeer belangrijke Europese aangelegenheden zoals toetreding tot de EU in bv. Oostenrijk, Finland, zoals over het verdrag van Maastricht in Denemarken, Ierland en Frankrijk, zoals over de invoering van de euro in Denemarken en Zweden en in 2003 over de toetreding van 10 nieuwe leden. Het referendum is geen tovermiddel voor goedkeuring. Daar zitten ook afwijzingen in zoals Noorwegen dat in 1972 en in 1994 weigert toe te treden, of de weigering van Denemarken en Zweden om in de euro te stappen. Het referendum legt de beslissing ten volle bij de kiezers "*for better or for worse*".

In de EU is op het eigenste moment van de eerder lauwe, haast routinematige of rituele goedkeuringen van de geschreven grondwet in een aantal nationale parlementen, een zeer sterke democratische machtsgreep opgevoerd: Europese burgers die door hun bewindvoerders gemachtigd worden te beslissen over de geschreven grondwet in een referendum.

Dat is het sterkste verdedigingsmechanisme van de subsidiariteit. Het referendum is toename van macht voor de staat/deelstaat die het doorvoert en voor het volk dat opgeroepen wordt te beslissen. Sterker: het is het voornaamste machtsinstrument.

De participatie in België vond die vorm van democratie veel te gevaarlijk en weigerde dus ook dit sterkste verdedigingsmechanisme van de subsidiariteit. Elio Di Rupo: "*La responsabilité d'éviter l'aventure au pays, de ne pas donner d'élément objectif pour actionner les forces centrifuges*".<sup>80</sup> Het blijft te hopen dat Vlaanderen in extremis de moed en het zelfrespect zal opbrengen, nu België het laat afweten. Het Vlaams regeerakkoord van 1999, de regering Dewael I belooft aan de Vlamingen: "*In afwachting van de invoering van het bindend referendum en het volksdecreet wordt het consultatief referendum ingevoerd om de burgers nauwer bij het beleid te betrekken. De Vlaamse regering verbindt er zich alvast toe de uitslag van deze referenda te respecteren*". Die belofte is ondertekend door P. Dewael, K. De Gucht, B. Anciaux, S. Stevaert en J. Geysels.

Dat is zich inschrijven in de grondwettelijke evolutie in de EU. Wat in een verzoekschrift met 15.000 handtekeningen door ATTAC-Vlaanderen overigens is gevraagd. Een verzoekschrift met 15.000 handtekeningen is toch niet alledaags in de Belgische politiek. Dat is een aantal dat telt. Dat is een al een "schreeuw". Hebben 11 lidstaten van de EU niet een kleinere bevolking dan Vlaanderen? En gaf niet het kleine Saarland (nu 1.061.376 inwoners) een richtinggevend precedent in de *Volksabstimmung* van 1955 waarbij het volk weliswaar het voorgestelde Europees statuut afwees, maar beslist koos voor de duurzame oplossing van het probleem? Maar voor Belgische én

<sup>79</sup> *Le Figaro*, 22 september 2005.

<sup>80</sup> *Le Soir*, 7 december 2004.

Vlaamse politici, groot geworden via en in de participatie, is het ondenkbaar dat de burgers politiek zouden beslissen. Kwantitatief en kwalitatief valt het Europees referendum echter niet meer te ontkennen.

Ondanks de feitelijke institutionalisatie en ondanks het democratisch gezag van het referendum is het referendum zeker niet de onontkoombare afdwing-techniek voor de subsidiariteit. "Europa" verkiest veruit de brave en vlotte parlementsratificaties boven de moeilijke referenda en het laat dat ook weten. Men suggereerde voor Frankrijk zelfs een tweede referendum, zoals in Denemarken en Ierland, tot de "ja" naar boven komt. Leidende Europese politici, – o.m. J.-C. Juncker, Luxemburgs premier en tijdelijk voorzitter van de EU – <sup>81</sup> onderstreepten dat Denemarken en Ierland met hun neen niets bijkomend hebben verworven en dat een heronderhandeling van de Grondwet uitgesloten is.

Het referendum en zelfs nog maar de mogelijkheid tot een referendum werken evenwel anticipatief: het zet aan om van bij het begin van het besluitvormingsproces de gewettigde noden en oplossingen van maatschappijen mee te nemen. Het is meeluisteren naar de maatschappijen en de mensen in de agendabepaling, bij de probleemdetectie en -omschrijving, bij de uitwerking van een oplossing en bij de beslissing zelf. "*Le référendum est le moyen le plus sûr de reconnaître la volonté véritable du peuple. (...) C'est l'obligation pour le législateur de se conformer aux aspirations du peuple s'il ne veut pas voir périr l'oeuvre de ses veilles*" is het doorgewinterde inzicht van Felix Bonjour, voormalig voorzitter van de Conseil National Suisse<sup>82</sup>. Het referendum biedt ook mogelijkheden voor authentiek leiderschap, democratisch leiderschap evenwel. J. Nyerere: "*Leiderschap betekent praten en discussiëren met het volk, uitleggen en overredenen*"<sup>83</sup>

In de Grondwet zelf heeft men de voorzorgen genomen voor mogelijke afwijzing her of der. Volgens de afspraak volgt er in november 2006 een bespreking in de Europese Raad indien een of meer lidstaten moeilijkheden bij de bekrachtiging hebben ondervonden en vier vijfden wel bekrachtigden. Het blijft een dramatisch dilemma voor de EU, nu "Europa" eens echt voor het Europese volk gebracht wordt, zoals in de Franse en Nederlandse referenda, dat de EU die stem van het volk hooghartig-machtspolitiek dreigt te negeren, hard zoals de internationale politiek is. Men speelt dan eventjes niet meer "Grondwet" maar "verdrag" en vooral keert men dan terug tot de eliteira besluitvorming. "*Bewust of onbewust heeft de elite mechanismen gesmeed die onomkeerbaar zijn*". "*Es gibt kein Zurück mehr*".

## 2.9. De democratie in de Unie is bijzonder zwak

Tegenover de kracht van het oprukkend referendum voor het Europees burgerschap, voor de democratie en voor de subsidiariteit staat de zwakte van de democratie in het institutionele Europa. Er is een zwaar democratisch deficit.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> France2 TV, 26 mei 2005.

<sup>82</sup> F. BONJOUR, *La démocratie suisse*, Lausanne, 1919, blz. 125.

<sup>83</sup> J. NYERERE, *Het boekje van Nyerere*, Den Haag, 1972, blz. 44.

<sup>84</sup> EU-commissaris Louis Michel orakelt: "Ik ben het niet eens met de kritiek als zouden de Europese instellingen niet voldoende democratisch zijn. Dat is niet ernstig. De Europese Raad is samengesteld uit de staatshoofden en regeringsleiders die door het volk werden verkozen. Ze zijn niet voor het leven benoemd maar regelmatig (her)verkozen. Elke vier of vijf jaar kunnen de burgers hen afstraffen. Wie zetelt er in de Commissie? Diegenen die door de nationale regeringen en dus door de parlementaire meerderheid – door het volk verkozen – gesteund worden. En het Europees Parlement, dat wordt rechtstreeks verkozen". (*Europa-bericht*, juli-augustus 2005). De politologische analyse van wat voorafgaat komt toch wel tot andere bevindingen. In Frankrijk, Duitsland, VK wordt wel het staatshoofd, c.q. de regeringsleider verkozen. Niet in een aantal andere staten. En wie benoemt de Commissieleden? En hoe democratisch ingrijpend is het Europees Parlement? En er zijn de collectieve organen en de Kann-, Musz-, Sollverwachtingen. En er is de participatie o.m. in België. België mag best wat meer democratisch worden naar het voorbeeld van andere staten, bijv. op stuk van referendum. Maar dat houdt de commissaris allemaal af... Maar vooral door de sociale afstand en het hermetische van de Europese besluitvorming en haar beleid gaan de nationale verkiezingen nog altijd over hun nationale verkiezingsgestalte en niet over de EU

Eerste Minister G. Verhofstadt stelt lucid: "Er bestaat in de Unie slechts een schijn van democratische legitimiteit"<sup>85</sup>. Er is geen democratische verkiezing van de Europese regering in tegenstelling tot de VSA waar de kiezers beslissen over wie de machtigste man ter wereld is, hun president die op zich de regering is, met zijn "ministers"=dienaars. Evenmin is het referendum geïnstitutionaliseerd. Het referendum wordt door de Europese elite nog altijd als een Europa-vijandige daad beschouwd. De Intergouvernementele Conferentie bekennt: ze schrapt het motto van Thucydides. Het klinkt paradoxaal en cynisch: de sterkste inspraak in de formele EU is de mate van deelname aan de Europarlementsverkiezingen. En die haalt in 2004 amper 45 %. Als, zoals in Nederland in 1999 slechts 29,9 % van de kiezers deelneemt aan die verkiezingen dan zit men met een reuzegroot probleem van legitimiteit voor zijn Europapolitiek.

België durft het niet aan de opkomstplicht af te schaffen en zo de geringe betrokkenheid versus het burgerschap meer stem te geven. België hanteert ineffectieve lapmiddelen. België had nog maar pas het referendum geweigerd of de federale regering stelt een grootse communicatiecampagne voorop, die evenwel volledig flopte. Net zoals de Eurocommissaris Margot Wallström, die met het opdoemen van de Neen's in de referenda: "un recrutement de 'spécialistes des médias'" wil en "veut passer de l'information à la communication".<sup>86</sup> Alsof men met marketing, propaganda, spindoctors, correct politiek denken, controle op de pers, gerichte eurobarometers maatschappelijke en politieke problemen oplost.

De sterkte van de Neen's kan aan de eurocratie misschien leren dat Europa primair een kaleidoscoop van bevolkingen is, zeer verscheiden, met heel wat andere problemen dan de bureaucratie statistisch of juridisch of economisch docerend vermag te ontdekken. De "Unie" is sterk vervreemd van de "burgers", enorm vervreemd van de "mensen", van de 440 miljoen gewone Europeanen (bij een nog ruime schatting van 10 miljoen elite-leden, aspirant leden en begunstigde kaders in de Unie). Het wordt hoog tijd dat de Unie opnieuw Europa ontdekt.

## 2.10. De extra-politieke actoren in Europa

De bank-verzekeraar Fortis koopt begin 2005 voor bijna 1 miljard euro de Turkse bank Disbank. Dat is haar volste recht. Zoals het ook haar volste recht is haar investering zoveel mogelijk te doen renderen en dus te ijveren voor toetreding van Turkije tot de EU. Alleen is Fortis een veel sterkere actor in de Belgische politiek dan 100.000den kiezers. En begin januari 2006 luidt het: "Dexia heeft ook Turkse Denizbank in vizier. De Belgisch-Franse bankgroep wordt in de lokale pers nu al gelinkt aan drie Turkse banken"<sup>87</sup> Hoeveel kiezers heeft men nodig om Dexia in België te overrulen? "Als dan lidstaat x [toch] dwars ligt dan zullen de ondernemers van die lidstaat dat merken in Turkije. Daarom is er een natuurlijke pro-Turkse lobby te vinden in het bedrijfsleven" aldus oud-EU commissaris F. Bolkestein.<sup>88</sup>

Of neem het verhaal van de bachelor-masters hervorming: de "Bolkestein-hervorming van het hoger onderwijs in Europa" zonder dat Europa bevoegd is voor het onderwijs. Het Vlaams parlement en de Vlaamse regering hebben "Bologna" gewoon achterna gelopen. Zelfs hier konden zij de subsidiariteit, sterker: de autonomie, haar zelfstandigheid niet redden.

En elke avond worden miljoenen burgers in Europa gedwongen geconfronteerd met de banalisering, ja zelfs de negatie van de waarden van het bestaan en van de samenleving wanneer in speelfilmen op de meest dramatische momenten die waarden en levensvoorwaarden worden verknipt door reclame voor waspoeders of kattevoer dat voorrang krijgt op de gegrepenheid door de filmkunst. In naam van Europa en haar vrije mededinging! En een niet-beslissing in deze van de EU Of misschien nog sterker,

<sup>85</sup> Toespraak voor het European Policy Center: *Een visie op Europa*. Brussel, 20 september 2000, blz. 7.

<sup>86</sup> *La Libre Belgique*, 27 april 2005.

<sup>87</sup> *De Standaard*, 13 januari 2006.

<sup>88</sup> *De Volkskrant*, 6 december 2004.

half december 2005, in de nieuwe televisierichtlijn, een verregaande versoepeling van de reclameregels, zoals die rond de kinderprogramma's.<sup>89</sup>

Gezien de veelheid van politieke actoren in de EU en gezien er niet echt één doorslaggevende procedure is krijgen de nationale elites en de Europese elitevorming meer en meer greep op de besluitvorming. En de elite – bestaande uit de machtigen uit alle maatschappelijk performante sectoren – gaan voor het eigen voordeel. Deze elite van de leiders der grote kapitaalgroepen en bedrijvenconglomeraten, van de nationale toppolitici, van de topmanagers en topwetenschappers en van de grote massamobilisatoren vormt het dragende en stuwende platform van dit patroon van Europese integratie. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht proclameert: *"De uitbreiding van de EU is het beste antwoord op de globalisering. (...) De uitbreiding is een schitterend project, een Marshallplan in het kwadraat"*<sup>90</sup>

De Europese Unie is wellicht de beste troef voor de globalisering maar niet voor een daadkrachtige politieke integratie. Alle "Europese" retoriek ten spijt mag niet uit het oog verloren worden dat de veruit belangrijkste Europese beslissingen uit de jongste decennia, op de invoering van de euro en de uitbreiding tot 25 na, buiten de Europese Unie genomen zijn: het "mirakel" van de val van de Berlijnse Muur in 1989, de integratie van de DDR in de BRD, de implosie van – c.q. revolutie tegen – het communisme in de Oostbloklanden, de integratie van Hongarije, Polen en Tsjechië in de NAVO, de wapenstilstand in ex-Joegoslavië... M. Gorbachov, H. Kohl, G. Bush, F. Mitterrand, B. Clinton...

De machtshiërarchie in de wereld ziet er heden ten dage, grof geschetst, ongeveer als volgt uit – bekeken vanuit Vlaanderen –:

*De negen beleidslagen*

VSA  
WHO-IMF-Wereldbank-NAVO  
Internationale verdragen (à la Kyoto)  
Europese Unie  
België als nationale staat  
Vlaanderen-Wallonië  
provincie  
stad-gemeente  
deelgemeente-district

Tot en met de nationale staat mag de burger democratisch mee beslissen. Alhoewel daarbij soms heel wat problemen kunnen rijzen.<sup>91</sup> Daarboven is het elitair en wordt het nog meer elitair naarmate men in de beleidslagen stijgt... Globalisering heet dat.<sup>92</sup> Of zo verhuult of ideologiseert men dat als onontkoombaar of eenduidig heilzaam. Een enkele stem durft daar een vraag bij stellen, zoals F. Chaffart: *"Meer openheid in die markt [suiker] was onvermijdelijk. Maar dat dat de arme boeren ten goede zal komen, betwijfel ik zeer"*.<sup>93</sup> *"Kein Geschrei? Keine grosze Aufstände? Weiter machen"*.

Als men zo alle factoren politologisch wetenschappelijk ontleedt, ontkomt men niet aan het besluit: de subsidiariteit in de Europese Unie is een niet-beslissing. Zoals de wet op de Tobin-taks in België een niet beslissing is. Als men Margot Wallström, Europa-commissaris mag parafraseren: *"Ce n'est pas de la législation, c'est de la communication"*.

De Franse politologie heeft een mooie formule: *"Le système politique doit être à l'écoute de la société"*. Zeker in een democratisch bestel. Maar de EU is veel te weinig *"à l'écoute de la société"*. Haar reacties op de Franse NON en de Nederlandse NEEN

<sup>89</sup> *De Standaard*, 13 december 2005.

<sup>90</sup> *De Tijd*, 24 december 2005.

<sup>91</sup> W. DEWACHTER, *Van oppositie tot elite*, a.w., hoofdstukken I, II, III, VII.

<sup>92</sup> "The fifth annual A.T.Kearney/Foreign Policy Globalization Index shows that global integration survived the turbulence of the Iraq war, a sharp economic downturn, and the failure of trade talks. Our ranking of political engagement, economic integration, personal contact, and technological connectivity in 62 countries reveals that the world is still coming together". *Foreign Policy*, mei-juni 2005, blz. 5260.

<sup>93</sup> *De Tijd*, 31 december 2005.

bewijzen dat eens te meer. Onlangs heeft J.-C. Juncker een exemplatieve ontleding van de politieke fouten van de crisis in deze EU gemaakt, na de NON en de NEEN. "Wir waren furchtbar naiv. (...) Wir haben Fehler gemacht. Mindestens vier. (...) Wir reden zu oft schlecht über Europa. Wir haben die Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa nur fragmentarisch erklärt. Wir haben etwas leichfertiger einen europäischen Gesamtvertrag "Verfassung" genannt und damit die Menschen in ihrem Vorstellungsvermögen überfordert. Wir haben beispielweise den Eindruck geweckt, Europa sei eine reine Geldangelegenheit".<sup>94</sup> Weinig over de tien verklaringen van non-garantie voor verscheidenheid, democratie en besluitvaardigheid in een kern-Europa. Weinig over het "Europäische an Europa"...

Di Rupo zei: *L'Europe des gens; pas l'Europe de l'argent*.<sup>95</sup> Dit is enger dan être à l'écoute de la société, maar het erkent de noodzaak om naar de mensen te luisteren. Maar ook dat is: de la communication. Want België – en daarin is de PS-voorzitter toch een centrale besluitvormer – had al machtsafstand gedaan, nog voor de Grondwet is goedgekeurd.

Drie indicatoren wijzen dat aan.

Het referendum is het krachtigste wapen van de volkeren en de verscheidenheid in Europa. België heeft het hooghartig afgewezen; hooghartig ja, maar ook bang en verkrampt. Willen Vlaanderen en Wallonië enig gewicht aan subsidiariteit ontwikkelen dan moeten zij zich via een referendum over de Grondwet aan Europa tonen. Zij beiden dragen aparte maatschappijen. De rest is: *divide et impera, verdeel en heers* en "de la communication", ook intern Belgisch.

Op deze sterkste aanwijzing volgen nog twee indicatoren, op het eerste zicht vrij banale. Maar bij nader toezien is de eerste zeer operatief en de tweede sterk symbolisch.

De Raad besliste over de finale versie van de Grondwet op 18 juni 2004, in de Intergouvernementele Conferentie (de IGC). In Rome werd op 29 oktober 2004 de Grondwet plechtig ondertekend. Pas op 16 december 2004 was de officiële Nederlandse versie beschikbaar: zes maanden na de beslissing, anderhalve maand na de plechtige ondertekening. Men heeft dus voor de ondertekening niet eens gewacht tot alle Europese burgers de tekst in hun eigen taal hadden! Van elite-vorming gesproken: in de betekenis van selectie naar de 1 % van 1831. En dit terwijl in het eerste Protocol bij de Grondwet beloofd wordt dat de "ontwerpen van een Europese wetgevingshandeling aan de nationale parlementen in de officiële talen van de Unie beschikbaar worden gesteld" en dat men die parlementen zes weken onderzoekstijd gunt (art. 4).

Ondertussen verwijt men de burgers dat zij de Grondwet niet gelezen hebben, als men niet eens voor de plechtige ondertekening wacht op de beschikbaarheid van de tekst. En het Nederlands is toch niet de kleinste taal in de EU!

Een laatste indicator dan. België, toch het land met 6 miljoen Vlamingen, wordt in de Europese Grondwet – in het aanzien van gans Europa en de wereld – voorgesteld als een overwegend Franstalig land. Want de Grondwet wordt ondertekend: "Pour Sa Majesté le Roi des Belges". Daarop volgt een vertaling in het Nederlands en het Duits.

De politoloog haalt wel vlug de bovenhand op de verbaasde burger. Proclameert men niet vrij naar kardinaal Mercier in 1904: "Quiconque qui comprend le grand DESTIN de l'EUROPE ne peut raisonnablement prétendre de mettre les Flamands sur pied d'égalité avec les Francophones"? Dat volkje van "nouveaux riches" heeft toch niet l'envergure européenne nécessaire! De politologie noemt dat elitevorming en recuperatie van opklimmende leiders door de elite.

Als indicator voor de brood-noodzakelijke verdediging van het Nederlands in Europa én in de leidende Belgische elite kan dat tellen. Vlaanderen vindt bij deze de verwittiging in de Europese Grondwet zelf. En dat is beslist door België!

<sup>94</sup> *Der Spiegel Jahres-Chronik 2005*, blz. 260-262.

<sup>95</sup> *Le Soir* 28 februari 2005.

## Besluit

Bronislaw Geremek, de vroegere dissident in Polen en nu EU-parlementslid, zei in de aanloop naar het Franse referendum: *"Pour la première fois un débat dans toute l'Union européenne, au même moment: c'est un fait immensément positif"*.<sup>96</sup> Inderdaad, de referenda in de Europese landen hebben een zeer heilzaam effect. Zij onderzoeken of de EU goed bezig is.

Maar meteen roept het beaat europeanisme het schrikbeeld van de Europese crisis op. Dat debat leert dat de EU, zacht uitgedrukt, naast grote delen van de bevolking heeft gewerkt, en vele wezenlijke problemen niet onderkent of niet adequaat beantwoordt. Zij is te weinig: *"à l'écoute de la société"* door haar centralisme, haar bureaucratie, haar juridisme dat behoorlijk strak gesanctioneerd wordt, door haar technocratie en haar eurocratie als het genoeglijk-autoritair uitoefenen van de macht in het besef en dikwijls in de waan dat zij Europa maakt, daarbij niet bevroedend dat de gelijkschakeling fundamenteel anti-europees is. Europa is tot nog toe, en hopelijk nog voor heel lang, verscheidenheid wat precies haar rijkdom is en haar creativiteit waarborgt. Het sociaal-economisch Rijnland-model staat ver af van het Britse model. De Unie is tenslotte veel te weinig democratisch en veel te weinig actor. Eén van haar centrale actoren als de Commissie moet zich nooit democratisch verantwoorden voor de kiezers! De subsidiariteit is een tactische zet om landen over de Grondwet-streep te trekken. Het is "de la communication".

Nu zijn zowel het *"être à l'écoute de la société" – des sociétés multiples et diverses en Europe* als de democratie en dus de subsidiariteit én het federalisme typische kenmerken van *"das Europäische an Europa"*. Daar is in deze Europese Unie veel te weinig van terug te vinden.

De Europese Unie moet de opbouw van de "unie" grondig herzien. Een kern-Europa rond de oorspronkelijke zes, met nog de meeste euro-staten daarbij, dat bereid is tot grondige democratisering zoals de rechtstreekse verkiezing van de voorzitter, voorgesteld in 1984 door V. Giscard d'Estaing en Helmut Schmidt, met een beleidsagenda vooralsnog beperkt tot de wezenlijke internationaal politieke en economische taken, en met grote interne autonomie heeft meer kans op een waarachtig Europees Europa, als daadkrachtige politieke actor. En de huidige Europese Unie heeft meer dan de handen vol met een lucied beleid in enkele van haar exclusieve bevoegdheden. De markt mag de politiek niet onteigenen!

---

<sup>96</sup> VRT-radio, 2 mei 2005.



## HOOFDSTUK 3: WELK EUROPA?

### §1 Identiteit in Europa, identiteit van Europa<sup>1</sup>

Herman De Dijn  
*KULeuven – 8 mei 2003*

#### Inleiding

Postmoderne auteurs hebben zich uitgesloofd om te bewijzen dat identiteit of eigenheid eigenlijk niet bestaat.<sup>2</sup> Er is geen Franse of Nederlandse identiteit, laat staan een Belgische of Europese. Elke poging tot afbakening van de essentie leidt tot eindeloze disputen.

Het is bijvoorbeeld helemaal niet duidelijk wat de Franse identiteit wel zou zijn. Gaat het om iets cultureels, iets dat te maken heeft met eigenheid van taal, literatuur, eetcultuur? Dan moet men erkennen dat het hier gaat om zaken die heel erg aan verandering onderhevig zijn en waar allerlei 'vreemde' invloeden een grote rol in spelen en spelen. Volgens sommigen zou het eerder gaan om iets cultureel-politiek: het behoren tot de Franse *nation* die het tot haar opdracht rekent de universele waarden van de Verlichting uit te dragen. Maar hoe kan die universalistische pretentie typisch Frans zijn? Ze wordt ironisch genoeg gebruikt om minderheden in Frankrijk het toebehoren tot *la nation* te ontzeggen.

Of wat is Europese identiteit? Heeft dat te maken met een combinatie van erfenissen: de juridisch-Romeinse en de joods-christelijke religieuze erfenis? Of gaat het eerder om de vereenzelviging met moderne Verlichtingswaarden, die zich juist afzetten tegen de religieuze erfenis? Dat zou betekenen dat Europa en het Westen (en de globalisering) uiteindelijk op hetzelfde zouden neerkomen. Is er enige grond voor de mening dat Scandinaviërs, Engelsen of Serviërs minder Europees zijn dan Fransen, Duitsers of Tsjechen? Zo bezien is het begrijpelijk dat filosofen zoals Gadamer en Derrida tot de conclusie zijn gekomen dat de Europese identiteit eigenlijk een identiteit is *in* diversiteit.<sup>3</sup> Maar er moet dan toch *iets* zijn dat die diversiteit niet tot een loutere diversiteit maakt?

Progressieve denkers juichen het postmoderne scepticisme ten aanzien van identiteit toe. Identiteit zou een constructie zijn in dienst van bepaalde belangen, in dienst van uitsluiting. Ondernemen van de fictie van de identiteit is de basis wegslaan onder elke afwijzing van 'de ander'. Als het eigene niet bestaat, kan er ook geen probleem zijn met het vreemde, het andere. Wij zijn allemaal ten diepste gelijk: "wij zijn allemaal vreemdelingen", sensitieve wezens op zoek naar menselijke warmte en naar bescherming tegen geweld en hongersnood. De implicatie is duidelijk: als we maar bereid zijn het fictieve karakter van onze verschillen in te zien en de contingentie van onze erfenissen, en ons concentreren op het echt belangrijke (zoals de idealisten van de NGO's doen), dan pas kunnen allerlei tegenstellingen en kloven verdwijnen, dan pas

---

<sup>1</sup> Identiteit in Europa, identiteit van Europa werd uitgesproken als negende Schumanlezing in Maastricht op 8 mei 2003 (Herman De Dijn, *Identiteit in Europa, identiteit van Europa* (Schumanlezing 2003). Maastricht, Bureau Studium Generale-Universiteit Maastricht, 2003, 28p.). Eerdere sprekers van de Schumanlezing waren: Piet Dankert, staatssecretaris van buitenlandse zaken, Nederland; Wilhelm Haas, ambassadeur van Duitsland in Nederland; Jean Claude Juncker, premier van Luxemburg; 1998, Geert Hofstede, emeritus hoogleraar sociologie, Nederland; 1999, Peter Sloterdijk, hoogleraar filosofie, Duitsland; 2000, Abram de Swaan, hoogleraar sociologie, Nederland; 2001, Jozias van Aartsen, minister van buitenlandse zaken, Nederland; 2002, Guy Verhofstadt, premier van België.

<sup>2</sup> Zie Luisa Passerini, "From the Ironies of Identity to the Identities of Irony", in Anthony Pagden (ed.), *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press (& Woodrow Wilson Center Press), 2002, p. 191-208.

<sup>3</sup> Referenties naar Derrida en Gadamer in Anthony Pagden (ed.), *op. cit.*, p. 197-8, p. 206-7, p. 345.

zullen we een eind maken aan de geschiedenis die een geschiedenis is van eindeloze tegenstellingen en strijd.

Op het ogenblik echter dat *urbi et orbi* het einde van de identiteit wordt afgekondigd en het anders-globalisme de harten steelt, precies op dat ogenblik lijkt zich een *backlash* voor te doen van allerlei vormen van imperialisme, nationalisme en tribalisme. Men spreekt zelfs van de dreiging van een *Clash of Civilizations*.<sup>4</sup> Dé grootmacht van het ogenblik wil zich niet schikken naar een bepaalde idee van internationale orde en globalisme waarbij ze aan soevereiniteit dreigt in te boeten. En in tegenstelling tot Europa is ze niet bang haar zonen en dochters de oorlog in te sturen – zij het met mate.

In Europa worden verschillende staten nog altijd geconfronteerd met onuitroeibaar lijkende vormen van nationalisme en grote delen van het publiek zijn er niet op gebrand op te gaan in een Europese eenheid. Dit alles zal er niet op verbeteren nu Oost-Europa volwaardig deel is geworden van de Unie. Oude en nieuwe vormen van tribalisme, variërend van traditionele tot postmoderne maffia, van ultra-linkse tot rechtse bewegingen, lijken helemaal niet te verdwijnen, maar floreren integendeel in een grotere ruimte, dankzij de nieuwe vormen van communicatie. De ondraaglijke lichtheid van een bestaan dat losgeweekt is uit sociale verbanden (steeds meer mensen komen alleen te staan, door echtscheiding, uitstervende families, verlies van werk, ziekte en dergelijke), leidt ertoe dat de zwakste individuen soelaas zoeken in sektes of compleet vereenzamen.<sup>5</sup>

Afgezien van adolescenten die, als het nodig is, kunnen terugvallen op hun thuisbasis, en van kosmopolitische individuen, lid van een of ander globaal netwerk en steunend op een adequate financiële en intellectuele achtergrond, lijkt het niet mee te vallen zonder identiteit te leven. Hoe moeilijk het ook mag zijn je identiteit te bepalen, zelfs Vlamingen en Walen die elkaar treffen in een ietwat vreemd land ontdekken dat ze wel degelijk Belg zijn. Dat er wel degelijk 'verschillen' zijn, blijkt uit de klachten van Belgen die lang in Duitsland of Engeland verbleven hebben of van Britten die in Brussel moeten leven. En zeker de kosmopolitische adolescent, ambtenaar of intellectueel blijkt achter zijn rug maar al te duidelijk identificeerbaar te zijn en zal zijn 'verschil' zeker ontdekken als hij of zij ziek wordt in den vreemde of wordt afgesneden van communicatie met het netwerk. Zelfs de grootste bereidheid tot overbruggen van het verschil stoot vroeg of laat op grenzen, niet het minst omdat die bereidheid zelf reeds het verschil installeert.<sup>6</sup>

### Historische beschouwing

Waar ligt de oorsprong van deze reële verwarring van en in de geesten? Eén en ander is uiteindelijk terug te voeren tot de breuk in de geestesgeschiedenis die verbonden is met de ontdekking van het Cartesiaanse subject of het *Cogito* van de moderne wetenschap.<sup>7</sup> Dat de mens primair gedacht wordt als subject van de wetenschap, betekent dat hij geïnterpreteerd wordt, zichzelf interpreteert allereerst als capaciteit om de wereld te zien zoals hij is, *sub specie aeternitatis* (met behulp van wiskundige modellen), vanuit *the view from nowhere*, op een wijze die niets te maken heeft met onze spontane antropomorfe en antropocentrische denkbeelden. Het gaat hier tegelijk om de capaciteit zich te distantiëren van alles wat ten opzichte van die zuiver afstandelijke blik toevallig is, wat het product is van het toebehoren van de persoon tot toevallige, plaats-tijd-gebonden banden en verbanden waaraan hij zijn identiteit ontleent.

<sup>4</sup> Zie het werk van Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. London, etc., Touchstone Books, 1998.

<sup>5</sup> Dit wordt prachtig beschreven in diverse hedendaagse films en romans (zoals Milan Kundera's *De ondraaglijke lichtheid van het bestaan*, Don DeLillo's *Mao II*, Michel Houellebecq's *Les particules élémentaires*, Danny Boyle's *28 days later*, enz.).

<sup>6</sup> Zie de recente film gebaseerd op de gelijknamige roman van Amélie Nothomb, *Stupeur et tremblements*.

<sup>7</sup> Voor een meer uitgebreide behandeling van deze materie, zie: Herman De Dijn, "Comment survivre au désenchantement du monde", *Revue philosophique de Louvain* 100:4 (2002), p. 769-785.

Ons interesseert hier vooral dat tweede aspect van de Cartesiaanse subjectiviteit: haar afstandelijkheid tegenover al het overgeleverde, inclusief de eigen, toevallige lichamelijkheid. Descartes vond het nota bene onvoorstelbaar dat hij ooit kind was geweest. Het is dat aspect dat de vrouwelijke hoofdfiguur in Kundera's roman *De ondraaglijke lichtheid van het bestaan* toelaat zich af te vragen, wanneer ze zich in de spiegel bekijkt, waarom ze met *dit* lichaam zit opgescheept, en of ze in een enigszins ander lichaam nog steeds Teresa zou zijn. Het is dat aspect van de moderne subjectiviteit dat *sf*-schrijvers en filosofen doet speculeren over de mogelijke overdraagbaarheid van de subjectiviteit op niet-evolutionair bepaalde, maar artificiële dragers. Het ware ik is vrij, principieel ongebonden, zelfs tegenover het lichaam.

Of we nu aan wetenschap doen of niet, moderne mensen hebben allemaal, zoals Teresa, geleerd zich te distantieren van zichzelf als persoon, dat wil zeggen als bepaald door kenmerken die te maken hebben met wat, vanuit de zuivere subjectiviteit gezien, moet overkomen als toevallig, contingent, niet essentieel. *Wij zelf* hadden even goed in een andere tijd, plaats, lichaam geboren kunnen worden. Dan zouden we andere waarden, taken of relaties belangrijk gevonden hebben. Al datgene wat wij nu zo ernstig nemen was ons dan vreemd gebleven, onbelangrijk of zelfs afschuwelijk. Ons eigenlijke ik is 'zonder eigenschappen', pure vrijheid en afstandelijkheid.

Pas in een dergelijke context kan men eigenlijk *eigendom* begrijpen, eigendom in de moderne, kapitalistische zin.<sup>8</sup> Eigendom is het vreemde dat men zich eigen maakt door arbeid of andere vormen van inbezitneming. Elk eigendom kan perfect geruild worden met de eigendom van anderen omdat het louter om een middel gaat dat ons niet in onze eigenheid constitueert, zoals traditionele bezittingen dat wél deden. Volgens de Cartesiaan Locke, een van de grondleggers van het moderne sociale en politieke denken, is ons allereerste bezit waarover wij vrij kunnen beschikken, los van ieder ander, ons eigen lichaam. Moderne mensen zijn mensen die vrij over hun eigen lichaam kunnen beschikken, en bijvoorbeeld de arbeid ervan kunnen verkopen in ruil voor andere waarden. Dit staat in scherpe tegenstelling met 'primitieve' of 'traditionele' culturen, waarin het lichaam geen bezit is, maar men via het lichaam behoort tot een of ander mystiek lichaam,<sup>9</sup> tot verbanden waaraan men letterlijk niet kan (laat staan wil) ontkomen.

Nu is het lichaam iets geworden dat eindeloos manipuleerbaar, verkoopbaar, binnenkort zelfs dupliceerbaar is. Het hoort dan ook eigenlijk nergens thuis; het is het kosmopolitische lichaam van de ontheemde, dat, in zijn verheerlijkte gestalte, voortdurend getoond wordt in reclame en media, eindeloos *fashionable* en contextloos, maar dat tegelijk abjecte koopwaar wordt in wereldomspannende mensenhandel, pornonetwerken en orgaansmokkel.

### Intermezzo

Hoe komt het dat het zolang heeft geduurd, zo'n 300 tot 350 jaar sinds Descartes, voor de waarheid van de subjectiviteit (de relativiteit en artificialiteit van elke vormgeving van identiteit) expliciet zichtbaar werd in de hele westerse cultuur? Dat heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de moderne mentaliteit zich niet onmiddellijk en rechtstreeks tot afzonderlijke individuen kon richten, maar zich slechts kon doorzetten via de mobilisatie van al dan niet revolutionaire massabewegingen (socialisme, communisme, maar ook liberalisme) die zich tegen de voortlevende traditionele verbanden keerden – welke dan op hun beurt gedwongen werden tot een tegenoffensief (bijvoorbeeld het Katholiek Réveil in katholieke landen) en soms hybride vormen aannamen (nationaal-socialisme, fascisme).

Factoren als industrialisering, ontvolking van het platteland en proletarisering speelden hier een belangrijke rol, en dat in de context van de consolidatie van moderne

---

<sup>8</sup> Voor het belang van het idee van eigendom in deze context, zie ook: Talal Asad, "Muslims and European Identity", in Anthony Pagden (ed.), *op. cit.*, p. 216.

<sup>9</sup> Meer over de betekenis van 'mystiek lichaam' in deze context: Herman De Dijn, *Hoe overleven we de vrijheid? Modernisme, postmodernisme en het mystiek lichaam*. Kampen / Kapellen, Kok Agora / Pelckmans, 1997<sup>1</sup>, passim.

nationale staten met imperialistische neigingen. De grote sociale mobilisaties gingen vergezeld van grote ideologieën, en vereisten het creëren van allerlei nieuwe sociale organen (vakbonden, persorganen, zorginstellingen, enzovoort). De traditionele verbanden werden aldus geleidelijk of soms ook plots vervangen door moderne politieke en sociale structuren en bewegingen die verregaand de identiteit van het individu gingen bepalen. Men kan hier werkelijk spreken van *een politiek van de massa-identiteit*, van bovenaf geleid, nationalistisch en/of ideologisch bepaald.

In het West-Europa van na 1945 werden de nationale en ideologische tegenstellingen steeds minder belangrijk, mede door een concentratie op de economische welvaart en door de oprichting van een West-Europese economische gemeenschap, die trouwens expliciet tot doel had de heropleving van nationale tegenstellingen te voorkomen. Het resultaat was een geleidelijke verzwakking van de greep van diverse ideologieën op burger en staat. Politieke partijen groeiden en groeiden naar elkaar toe, schuiven allemaal steeds meer op naar 'het centrum' en concentreren zich op het leveren van managers voor de politieke of sociale organen voor werkgelegenheid, gezondheidszorg en dergelijke, domeinen die almaar ingewikkelder worden en meer technische en bestuurlijke expertise vragen. Europese instellingen, bevolkt door managers en specialisten, coördineren de samenwerking tussen de Europese staten, wat onvermijdelijk leidt tot bijbehorende rechtsorganen, bevolkt door Europees denkende juristen die via regelgeving de integratie willen forceren.<sup>10</sup> Staatsburgers, geëmancipeerd van hun vroegere traditionele of ideologische verbanden, worden meer en meer benaderd als cliënten die van de staat neutraliteit verwachten en het handhaven van tolerantie.

Identiteit via politiek-ideologische affiliatie is overbodig geworden. Eindelijk lijkt er plaats voor het ongeremd floreren van het Cartesiaanse individu als *particule élémentaire* binnen de ruimte van de staat, of van Europa. De burger is er niet meer voor de staat. Integendeel, de staat haalt nu zijn rechtvaardiging uit het garanderen en begunstigen van de vrije interacties van individuen, en moet ook vangnetten organiseren als hier of daar iets misgaat.

Het moderne ik, zo zeiden we, is pure vrijheid, ongebonden door eigenschappen, staande in een relatie van eigendom zelfs tegenover het eigen lichaam. Dat betekent echter tegelijk dat het zich met één of ander lichaam of object *moet* bekleden wil het in relatie treden met anderen, wil het iets specifieks voor anderen betekenen. Het moderne individu wordt niet alleen gekenmerkt door vrijheid, maar tegelijk, zoals Jean-Jacques Rousseau zo terecht beklemtoond heeft, door de noodzaak van zelf-expressiviteit. De identiteit als zuivere subjectiviteit, afstandelijkheid, wordt een identiteit van *identificatie* met 'eigendommen', kenmerken of elementen waarin men zich uitdrukt en waardoor men begeerlijk wordt voor anderen. De homogenisering van alle individuen als zuivere subjecten zal daardoor in een paradoxale spanning komen te staan met het streven naar bewuste differentiëring tegenover anderen, met als doel de erkenning als werkelijk uniek, speciaal individu.

Moderne politieke denkers als Alexis de Tocqueville hebben er al in de 19e eeuw op gewezen dat er een samenhang bestaat tussen de liberale democratie en een voortschrijdende homogenisering van de individuen. Tocqueville wordt echter vooral herinnerd omdat hij meteen inzag dat deze homogenisering grenzen heeft, omdat ook in de liberale democratie mensen blijven wedijveren om erkenning of waardering. Hoe groter de homogenisering, hoe gemakkelijker kleine verschillen (in eigendom) afgunst of afwijzing kunnen oproepen. Doordat het moderne individu geen pure subjectiviteit kan blijven, maar tegelijk een expressief individu moet zijn, met een specifieke identiteit waarin het erkenning zoekt bij anderen, ontstaat het moderne probleem van de moderne identiteit: een identiteit waarin niets als echt wezenlijk verschijnt, maar die tegelijk activistisch op zoek is naar expressieve uniciteit.

Tocquevilles inzichten over homogenisering en naijver binnen de liberale democratie zijn nog altijd actueel. Het is niet omdat traditionele of ideologische verschillen

---

<sup>10</sup> Zie de bijdrage van Philip Rutley, "The Long Road to Unity", in Anthony Pagden (ed.), *op. cit.*, p. 259.

nauwelijks nog een rol spelen dat het probleem van de erkenning of waardering door de ander verdwijnt. Het neemt alleen een nieuwe vorm aan. Peter Sloterdijk heeft dat hier op deze plaats, verwijzend naar René Girard, eerder reeds uit de doeken gedaan, toen hij het had over de manier waarop de mimetische begeerte in de huidige maatschappelijke context functioneert.<sup>11</sup> Mimetische begeerte betekent dat de mens een object pas kan interessant vinden als het ook begeerlijk is voor anderen. Wat de ander heeft, willen wij ook. We kunnen alleen dan iemand zijn wanneer we ons in de ogen van de anderen verhouden tot interessante objecten of kwaliteiten. Trots en afgunst zijn wezenlijk verbonden met identiteit, met zelfexpressie. Omgekeerd zijn identiteit en zelfbevestiging alleen mogelijk in de spiegel van de ander, in de erkenning door de ander.

Het is niet toevallig dat de huidige democratische maatschappij nauw verbonden is met een markteconomie die veel van de producten levert via welke de mimetische begeerte opereert. De markt produceert goederen in begeerlijke verpakkingen en verkoopt zelfs begeerlijke tekens die ons onderscheiden van anderen. Identiteit wordt nu geconstrueerd in een *lifestyle* die opgebouwd is uit aantrekkelijke en fascinerende goederen en tekens, in een voortdurende wedijver met de zelfexpressie en zelfbevestiging van anderen door middel van hun 'eigendommen'. De reclame en de nieuwe media zorgen ervoor dat niemand ontsnapt aan het bombardement van de mimetische begeerte door tekens en modellen. Voor de fascistische en communistische regimes, die toch zo onoverwinnelijk leken, betekende dit zelfs de doodsteek. Alle individuen willen onder het juk van de ideologie uit; ze willen genieten van de vrijheid en de prikkelende overvloed van het westerse paradijs. .. en komen terecht in het rijk van de afgunst.

De nieuwe organisatie van de identiteit via de constructie van een *lifestyle* betekent dat de centrale kenmerken van de moderne subjectiviteit, de vrijheid en de expressiviteit van het ik via zijn 'eigendommen', zich eindelijk ten volle kunnen realiseren. De staat is de voorlopig ultieme context die enerzijds de vrijheid tot zelfexpressie garandeert (neutraliteit) en anderzijds de scheidsrechter is die de competitie tussen de individuen op basis van zelfexpressie regelt (tolerantie).

Een van de centrale problemen binnen dit bestel is dat de onderlinge concurrentie in de strijd om erkenning vervalst wordt door allerlei 'loterijen' die de gelijkheid van kansen tot een lachertje maken. Hoe succesvol individuen zijn blijft grotendeels afhankelijk van de loterij van de sociaal-culturele context waarin men geboren wordt, en vooral ook van de genetische loterij die in belangrijke mate verantwoordelijk is voor uiterlijk, intelligentie en karakter. Mensen weigeren echter steeds minder te aanvaarden dat dit het geval is, vooral als het om hun kinderen gaat. Vandaar het groeiende ondergrondse ongenoegen van vele individuen dat ze, ondanks al hun inspanningen, in het spel van de wederzijdse erkenning aan de kant blijven staan. Staat Enzensbergers nieuw soort burgeroorlog voor de deur?<sup>12</sup> In elk geval lijken we meer en meer geconfronteerd te worden met het fenomeen van *social rage*.<sup>13</sup>

Sloterdijk wijst terecht op een onvermijdelijke 'contradictie' in de huidige samenleving: enerzijds is er een voortdurende verhitting van de mimetische strijd (die des te heviger wordt naarmate de verschillen kleiner worden: het probleem van het afnemend grensnut van verschillen); anderzijds is een voortdurende afkoeling nodig door tendensen en maatregelen die de gelijkheid bevorderen. Vandaar ook de enorme uitbreiding van het verzekeringswezen. De franciscaan-filosoof Theo Zweerman had het jaren geleden al over een dubbel syndroom binnen onze huidige cultuur: het opvoerings- en het verzekeringssyndroom.<sup>14</sup> Het beheer van een dergelijke maatschappij wordt ook geconfronteerd met telkens weer opduikende golven van 'irrationele' paniek: wanneer de staat en zijn managers er niet in lijken te slagen de basisvoorwaarden van het systeem te handhaven of de regels van het spel te doen

<sup>11</sup> Peter Sloterdijk, *Römischer Komplex, römische Verträge* (Schuman Vortrag 1999). Studium Generale Maastricht / House of Europe, 1999.

<sup>12</sup> Verwijzing naar Hans Magnus Enzensberger, in Peter Sloterdijk, *op. cit.*, p. 21.

<sup>13</sup> Dit fenomeen zou de inspiratie zijn achter de recente SF-film *28 days later*.

<sup>14</sup> Theo Zweerman, *Om de eer van de mens. Verkenningen op het grensvlak van filosofie en spiritualiteit*. Delft, Eburon, 1991, p.199-200.

eerbiedigen. Niet alleen onveiligheid en terrorisme, maar ook allerlei epidemieën (of de schijn ervan) ondermijnen telkens weer het verzekeringssysteem waarin we leven. Net zoals de mimetische begeerte is ook die paniek bijzonder aanstekelijk: hij is er op gebaseerd.

Tot overmaat van ramp blijven, zoals gezegd, ondanks alle vooruitgang bepaalde particularismen van traditionele, tribale of nationale aard voor problemen zorgen, tot in het hart zelf van liberale democratieën. Zoals de bekende liberale denker Will Kymlicka schrijft:

*Over de hele wereld botsen minderheden en meerderheden over zaken als taalpolitiek, federalisme en regionale autonomie, politieke vertegenwoordiging, vrijheid van religie, organisatie van het onderwijs, landrechten, immigratie- en naturalisatiepolitiek, zelfs nationale symbolen zoals de nationale hymne of de officiële feestdagen.*

*Dergelijke disputen oplossen is wellicht de grootste uitdaging voor de hedendaagse democratieën. In Oost-Europa en in de Derde Wereld ondermijnen hevige nationale conflicten de creatie van liberale democratische instellingen. In het westen leiden onbeheersbare onenigheden over rechten van immigranten, autochtone en andere culturele minderheden tot de ondermijning van allerlei vanzelfsprekendheden die gedurende tientallen jaren het politieke leven regelden. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn etnisch-culturele conflicten de meest voorkomende brandhaarden van politiek geweld en er is geen teken van verbetering.<sup>15</sup>*

Zoals dus ook bepaalde liberale denkers nu aanvaarden, moeten zelfs deze problemen meestal begrepen worden in het licht van het verlangen niet alleen naar vrijheid, maar vooral naar gelijke erkenning. Dit betekent dat elk denken over politiek dat met deze ontwikkelingen geen rekening houdt, tekortschiet. Ook binnen de liberale democratie is de problematiek van de identiteit of van de erkenning van de verschillen waarin men zich uitdrukt of waarmee men zich identificeert onontkoombaar geworden.

### **Politiek van de erkenning van de identiteit<sup>16</sup>**

De traditionele liberale politiek is er een waarin elke burger als vrij en gelijk *erkend* wordt door en voor de wet. Alle burgers hebben dezelfde wettelijk bepaalde rechten en plichten *ongeacht* hun privé-verschillen (in rijkdom, afkomst, sekse, geloof, ras, enzovoort). De wet is natuurlijk nooit zo perfect neutraal als ze wil doen voorkomen: zelfs in de meest liberale democratieën bevordert ze in feite en soms in rechte welbepaalde groepen en hun waarden (mannen, blanken, Engelsprekenden, protestanten, enzovoort). En wanneer binnen eenzelfde staat verschillende nationaliteiten samenleven, blijft ook dat voor spanningen zorgen. Toch leken deze moeilijkheden aanvankelijk niet fundamenteel: de hoop was dat ze met het toenemen van de vooruitgang en de gelijkheid zouden afnemen.

Dit soort tekortschieten in liberaliteit of neutraliteit van de staat of van de wet wordt pas een fundamenteel probleem op het ogenblik dat burgers niet langer tevreden zijn met het vooruitzicht van het verwerven van formele vrijheid en gelijkheid, dat wil zeggen vrijheid en gelijkheid *ongeacht* allerlei verschillen, maar wanneer zij in hun *expressieve identiteit*, in hun al dan niet zelfgekozen *verschil*, publiek, door *de wet* erkend willen worden. Wanneer ze met andere woorden de gelijkheid willen, niet zonder meer als burger, maar in hun eigen identiteit: als vrouw, als zwarte, als moslim, als homo, als Nederlandstalige of Arabisch sprekende. Wanneer dit gebeurt, worden we geconfronteerd met de kwestie van wat Charles Taylor noemt: de *politiek van de erkenning* van de identiteit of de *politiek van het verschil*.<sup>17</sup>

Moderne individuen drukken zichzelf uit en realiseren zich via allerlei kenmerken of 'verschillen'. Het is *in* die zelfexpressie dat ze door anderen erkend willen worden.

<sup>15</sup> Vertaling (HDD) van citaat van Kymlicka in Anthony Pagden (ed.), *op. cit.*, p. 340.

<sup>16</sup> Voor verdere behandeling van deze problematiek, zie: Herman De Dijn, "Politiek van de erkenning en multiculturalisme", in Stefaan Cuypers en Willem Lemmens (ed.), *Charles Taylor. Een mozaïek van zijn denken*. Kampen / Kapellen, Kok Agora / Pelckmans, 1997, p. 141-197.

<sup>17</sup> Charles Taylor, *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition* (ed. by Amy Guttmann). Princeton N.J., Princeton University Press, 1994.

Vooral wanneer ze geïdentificeerd zijn met *groepsverschillen* waarvan ze zich niet zomaar kunnen of willen ontdoen, willen ze niet genegeerd of gediscrimineerd worden omwille van die verschillen. Ze willen in elk geval dat *de wet* deze verschillen op gelijke voet stelt met de *de facto* of *de iure* waardering die andere groepsverschillen genieten (andere talen, godsdiensten, nationaliteiten, ethische of juridische gebruiken, enzovoort). Ze willen dat de wet discriminatie op basis van deze verschillen onmogelijk maakt en ook op dat vlak gelijkheid garandeert. Dit is een nieuw idee en een nieuwe situatie: volwaardige wettelijke erkenning van (groeps)identiteit impliceert in deze visie de *publieke* erkenning van de gelijkwaardigheid van bepaalde (groeps)verschillen die mede de identiteit van velen bepalen, zoals huidskleur, sekse, taal of godsdienst. Met andere woorden: geen gelijkheid *ongeacht* allerlei verschillen, maar gelijkheid *in* allerlei verschillen.

Deze nieuwe situatie betreft, zoals Kymlicka opmerkt, zowel de 'traditionele' nationale minderheden in de staat, als oude of nieuwe 'minderheden' die speciale (groeps)rechten vragen zoals aboriginals, vrouwen, zwarten en allerlei immigrantengroepen. Het gaat er niet langer om dat oude naties als Schotten, Corsicanen of Catalanen relatieve autonomie opeisen *tegenover* de centrale staat. Het gaat er nu om dat individuen die behoren tot allerlei oude en nieuwe groepen *binnen* de staat de wettelijke erkenning opeisen van hun taal, symbolen en gewoonten, dat wil zeggen de *gelijkwaardigheid* met de officiële erkenning van de waarden van de gevestigde meerderheid die zich niet eens van haar politiek-culturele dominantie bewust lijkt te zijn. Onder het mom van liberale vrijheid en gelijkheid, universaliteit en vooruitgangstreven werden bepaalde niet-liberale waarden systematisch van het publieke forum verdreven of kregen ze er geen toegang toe. Al degenen wier identiteit met dergelijke waarden is verbonden, werden 'onzichtbaar' en konden niet anders dan zich tweede- of derde-rangs burgers voelen, zelfs wanneer ze succesvol waren op economisch vlak.

In de laat-kapitalistische maatschappij ontstaan dus diverse groepen marginalen die zich in of door hun identiteit geminoriseerd of gediscrimineerd voelen. Er is allereerst de marginaliteit van degenen die niet eens in staat zijn om mee te doen aan de jacht op erkenning via *lifestyle*-goederen, los van welk loterij-effect dan ook: gehandicapten, alleenstaande moeders, enzovoort. Zij vormen doorgaans geen grote bedreiging, aangezien ze te geïsoleerd zijn en vaak alleen al om te overleven een beroep moeten doen op hulp en inzet van anderen.

Daarnaast is er de marginaliteit van de traditionele, nationale minderheden die het in de huidige cultureel-maatschappelijke situatie niet gemakkelijk hebben om hun 'zaak' te verdedigen en dan ook soms vervallen in gewelddadige acties, waardoor ze nog verder geïsoleerd en gemarginaliseerd raken.

Tenslotte is er de marginaliteit van de allochtone minderheidsgroepen – migranten uit Derde Wereldlanden, bijvoorbeeld. Hun sociaal-economische achterstand betekent een frustrerende barrière om echt te deel te nemen aan de postmoderne *lifestyle*-cultuur. Tegelijk delen zij doorgaans in een sterke groepsverbondenheid terwijl ze de eigen groepswaarden niet erkend, maar integendeel eerder genegeerd zien binnen de heersende cultuur en politiek.

In feite voelen ook zeer vele individuen die tot de autochtone meerderheid behoren zich gemarginaliseerd. Ze zijn gefrustreerd in hun verlangen naar waardering (cf. de uitbarstingen van ongenoegen in België toen grote bedrijven als Renault en Sabena de poort moesten sluiten). Tegelijk zien ze de politieke eisen van minderheden en de politieke inspanningen ten voordele van die minderheden als een miskenning en zelfs achterstelling van de 'eigen mensen' en van de 'eigen' waarden.

Volgens de grote protagonist van de politiek van de erkenning, Charles Taylor, zullen wij er niet onderuit kunnen in de komende jaren de gelijke erkenning van (groeps)verschillen hoog op de politieke agenda te plaatsen. Taylor gelooft dat een dergelijke politiek tot goede resultaten kan leiden mits twee voorwaarden vervuld zijn: (1) de bereidheid om tradities te aanvaarden als wezenlijke en in principe positieve contexten van zelfontplooiing; (2) het geduld om diverse tradities (en ook de westerse liberale levenswijze is intussen een traditie) toe te laten tot een geleidelijke versmelting te komen van hun betekenis- en waardehorizonten.

Zoals vele andere hedendaagse auteurs, ziet Taylor tradities echter te zeer als discursieve formaties die onderling vooral verschillen wat betreft begrippen en

opvattingen. Tradities hebben echter in eerste instantie te maken met houdingen en verhoudingen die betrokken zijn op geïncarneerde betekenselementen, op hun beurt verbonden met allerlei taboes.<sup>18</sup> Taylors idee van een harmoniseren van verschillen of identiteiten via een open sensibilliteit voor diverse groepsverschillen – nota bene de drijvende gedachte achter het multiculturalisme – stuit dan ook op allerlei min of meer fundamentele moeilijkheden.

Er is allereerst een pragmatische moeilijkheid: gezien de onvermijdelijke incarnatie van (groeps)waarden en betekenissen, is gelijktijdige erkenning praktisch gezien soms gewoon onmogelijk. In een land met zeer vele talen bijvoorbeeld, kan men niet alle talen als gelijkwaardige, officiële talen aanvaarden. Taylors idee van een harmoniseren van verschillen dankzij een open sensibilliteit houdt evenmin rekening met de onvermijdelijkheid van hardnekkige onverenigbaarheden van betekenissen en waarden, of van onaanvaardbare contaminatie van betekenissen door ze in een vreemde context in te passen. Betekenissen of waarden zijn inderdaad wezenlijk verbonden met concrete, particuliere elementen: ze zijn noodzakelijk *geïncarneerd* in welbepaalde materialiteiten, zoals omgangsvormen, opvoedingsgewoonten, wijzen van wonen en eten, of lichaamscultuur. Het opnemen van religieuze gezangen in een festival van uitheemse muziek getuigt niet noodzakelijk van een gelukke fusie van betekenissen – evenmin als het laten paraderen van Koran-teksten op het jurkje van een mannequin. Betekenissen kunnen door dergelijke associaties zodanig afgevlakt of besmet worden dat individuen maar twee opties hebben: de associatie te verbreken of de betekenissen af te zweren. Zelfs al wensen mensen soms oprecht het contact, er is de onoverkomelijkheid van de walging of de morele afkeuring (zie bijvoorbeeld de episode in de film *Kaos*, van de gebroeders Taviani, over de onmogelijke toenadering tussen de moeder en haar zoon geboren uit een verkrachting door de moordenaar van haar man). Ook individuen die sinds lange tijd vertrouwd zijn geraakt met het vreemde, kunnen plots geconfronteerd worden met dergelijke momenten van ultieme onaanvaardbaarheid. Wie dit niet begrijpt, begrijpt niet wat identiteit en identificatie betekenen, met name bij die traditionele of minderheidsgroepen wier groepsrechten men wil erkennen. In een geest van solidariteit bepaalde vreemde symbolen overnemen zonder ze inhoudelijk te appreciëren, kan ergerlijk en beledigend zijn voor hen die hun tradities ernstig nemen. Taylor distantieert zich van de voorstanders van het multiculturalisme die *alle* culturele verschillen als gelijkwaardig opvatten, dergelijk pluralisme als enig ideaal beschouwen en identiteit zien als een spel *ad libitum* met en tussen verschillen. Maar zijn idee van de vruchtbaarheid van openheid en van de mogelijkheid van fusie van betekeniscontexten ontsnapt zelf niet aan een zekere naïviteit.

Alsof de situatie nog niet ingewikkeld genoeg is, wordt de liberale politiek niet alleen geconfronteerd met de vraag naar publieke erkenning van verschillen, maar ook met een *provocerend* gebruik van verschillen.<sup>19</sup> Inspelend op de liberale logica dat iedereen volkomen vrij is om zichzelf te realiseren, wijst men op voorhand elk negatief oordeel af ("Dat zijn jouw zaken niet!"). Tegelijk echter kiest men dat soort tekens (hakenkruisen, uitdagende of juist zeer traditionele kledij) die haast onvermijdelijk afkeuring moeten opwekken ("Durf eens te reageren!"). Natuurlijk leidt deze dubbele eis – weigering van communicatie en tegelijk uitdaging tot afwijzing – tot een voortdurende escalatie in de provocatie: als de ander niet reageert, wordt de uitdaging opgedreven. Het is duidelijk dat provocatie een (post)moderne attitude tot identiteit of verschil impliceert.

Aangezien de postmoderne identiteit hoe dan ook het karakter heeft van keuze en knutselwerk, is het gevaar verre van denkbeeldig dat traditionele vormen van identiteit gebruikt worden in het spel van de politiek van de erkenning en de provocatie die daar niet zelden onderdeel van is. Sociologen spreken hier over allerlei vormen van nieuw *tribalisme*,<sup>20</sup> variërend van de kunstmatige herleving of herbevestiging van bepaalde

---

<sup>18</sup> Omtrent het begrip 'incarnatie', zie verder: Herman De Dijn, "Values and incarnation", in Marco M. Olivetti (ed.), *Incarnation*. Padova, CEDAM, 1999, p. 371-379.

<sup>19</sup> Ik dank deze gedachte aan mijn collega Arnold Burms.

<sup>20</sup> Michel Maffesoli, *Le temps des tribus. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés de masse*. Paris, Klincksieck, 1988.



tradities en symbolen tot de opkomst van nieuwe sektarische bewegingen die in hun vormgeving gebruik maken van allerlei gadgets en iconen uit de technologische cultuur.

De antagonismen in de laat-kapitalistische maatschappij betreffen dus niet alleen tegenstellingen die te maken hebben met materiële ongelijkheid. Dat komt doordat iedere materiële ongelijkheid, hoe klein ook, in verband wordt gebracht met erkenning door anderen van de eigen identiteit. Tegelijkertijd is het niet voldoende om materiële gelijkheid te bereiken: nog altijd willen individuen *via* bepaalde waarden en betekenissen erkenning vinden, vooral wanneer ze zich in hun identiteit gemarginaliseerd voelen. In de ogen van bepaalde marginale groepen, nauw verbonden met traditionele waarden, verschijnt de postmoderne *lifestyle*-cultuur als een deplorabel leeg spektakel: een maatschappij van individuen zonder trots, alle eer en schaamte voorbij, een cultuur van 'laatste mensen' die niet langer bereid zijn zich voort te planten. Zoals Roger Scruton opmerkt in het interessante boek dat hij schreef naar aanleiding van 11 september (*The West and the Rest*), leeft bijvoorbeeld bij vele ook geschoolde moslimimmigranten in Europa tegelijk een fascinatie voor en een participatie in de consumptie- en leisure-cultuur, én een schuldbevuste afkeer van die cultuur. Dergelijke paradoxale houdingen die tot suïcidale terreur kunnen leiden, treft men niet alleen aan bij allochtonen, maar ook bij 'inheemse' reactionaire bewegingen die zich soms met geweld verzetten tegen de 'uitwassen' van de westerse cultuur.<sup>21</sup>

### Identiteit van Europa

Septici en tegenstanders van Europa, zoals Roger Scruton, wijzen er graag op dat die elementen die loyaliteit meebrengen tegenover de natiestaat – eenheid van taal, godsdienst, rechtssysteem, manieren van leven, mentaliteit – in het geval van Europa allemaal afwezig zijn.<sup>22</sup> En de gemeenschappelijke geschiedenis is er een, tot voor kort in elk geval, van eindeloze tegenstellingen en onderlinge oorlogen. Anderen, zoals Sloterdijk in zijn Schumanlezing van 1999, wijzen er dan weer op dat Europa willens of onwillens erfgenaam is van het Romeinse imperium en de imperiale gedachte. Sloterdijk ziet Europa zelfs als een soort Atlasfiguur, die de hele aardbol op zijn schouders torst: globalisering is geen toevallig gevolg van de West-Europese beschaving. De dreigende teloorgang van dit Atlas-bewustzijn zou een teken zijn van decadentie in een beschaving die altijd imperiaal naar buiten was gericht en niet naar binnen zoals bij de Aziatische grootmachten: een gerichtheid op de eindeloze einder, Europa als de voorste, altijd voorlopige grens van de beschaving, tegelijk in de rug in verdediging tegen Azië.<sup>23</sup> Ideeën reeds uitgedrukt bij Nietzsche; cf. Luisa Passerini, *art. cit.*, p. 206.

De uitbreiding van de Unie naar Oost-Europa wordt aangevoeld – niet het minst in de Oost-Europese landen zelf – als het opnieuw inlijven van wat altijd al tot Europa behoorde maar daar soms uit weggerukt of verbannen werd. Dat het Atlas-bewustzijn nu vooral bij de uitgeweken neven in Noord-Amerika floreert, brengt een verwarrende situatie mee, een soort besluiteloosheid ook in de keuze tussen een Europa als onderscheiden van al de rest en een Europa als onderdeel van *the West*.

Zoals Sloterdijk terecht opmerkt, is het imperiale Europese project op de meest intieme wijze verbonden geraakt met de moderniteit zelf.<sup>24</sup> Europa is dan de poging om de wereld binnen en buiten Europa radicaal te herscheppen in haar eigen Faustiaanse imago.<sup>25</sup> De kern van de moderne Europese identiteit, van die Faustiaanse identiteit, is, zoals we gezien hebben, een systematische 'de-essentialisering', het opbreken van de *roots* omwille van de vooruitgang. Wat zich daaraan niet kan of wil aanpassen (zoals de islam?) kan er niet bij horen.

---

<sup>21</sup> Roger Scruton, *The West and the Rest. Globalization and the Terrorist Threat*. London / New York, Continuum, 2002, p. 68 e.v.

<sup>22</sup> Roger Scruton, *op. cit.*, p. 154.

<sup>23</sup> Ideeën reeds uitgedrukt bij Nietzsche; cf. Luisa Passerini, *art. cit.*, p. 206.

<sup>24</sup> Idee ook aanwezig bij Valéry, bestreden door Derrida; cf. Luisa Passerini, *art. cit.*, p. 206.

<sup>25</sup> Zie Talal Asad, *art. cit.*, p. 218.

Typisch in dit verband was de *Declaration on European Identity* opgesteld in 1973 door de Europese Gemeenschap, zoals de Unie toen nog heette. De identiteit van Europa is volgens dit document gebaseerd op een gemeenschappelijke erfenis. Maar wat is die erfenis:

*"Gelijkaardige attitudes ten opzichte van het leven uitmondend in de creatie van een maatschappij die tegemoet komt aan de noden van haar individuen; de principes van de representatieve democratie, de rechtsstaat, sociale rechtvaardigheid en respect voor de mensenrechten".<sup>26</sup>*

Tegemoet komen aan de noden van de individuen gebeurt via de gemeenschappelijke markt die alle handelsbarrières afbouwt. Wat hiervoor is opgemerkt over de relatie tussen het moderne individu en het fenomeen eigendom, toont aan dat de band tussen moderne politiek en markt helemaal niet toevallig is.

Het gaat hier duidelijk om de erfenis van de moderniteit, van de Verlichting, met als centrale figuur de individuele burger, zijn rechten en het voldoen van zijn noden. Het is een erfenis ontdaan van alle traditionele erfenissen: de triomf van het liberale idee van Europa. Dit idee werd hier nog maar een jaar geleden verdedigd door de Belgische eerste minister Guy Verhofstadt.<sup>27</sup> Centraal in het Europese project staan, zo zei hij, de individuele burger en zijn ontvoogding:

*Te lang is de overheid in de eerste plaats dienstbaar geweest aan zichzelf, en niet aan de burgers die haar financierden. Te lang is men die burger ... blijven behandelen als een onmondig kind. Te lang hebben anderen voor ons willen bepalen wat goed was voor ons, zonder ons daarin te kennen.<sup>28</sup>*

Dat het Europese project voor Verhofstadt het project is van de Verlichting, bevestigt hij zeer uitdrukkelijk: "De essentie van dit project [is] de filosofie van de Verlichting."<sup>29</sup> Waarover gaat het? "Europa als een notie voor beschaving. De vrijheid, de rechtsstaat, de scheiding van religie en overheid, de drang naar wetenschap, het algemeen belang, de Europese muziek, de gelijkheid van man en vrouw."<sup>30</sup> De enige 'inhoudelijke' erfenis waarnaar hier verwezen wordt, is de Europese muziek (waarschijnlijk de 'klassieke' muziek?), die echter los lijkt te staan van elke traditie en puur universeel wordt gedacht. Verhofstadt kan ook maar niet begrijpen hoe mensen die thuishoren in zo'n context toch nog zo in onvrede kunnen leven (extreem-rechts) en blij kunnen geven van een zo grote radeloosheid (de postmoderne attitude). De overheid moet dan ook nog meer haar best doen in dienst van de cliënt en radicaal elke bevoogding overboord gooien. Maar vooral moet iedereen betrokken worden in een grote en grootse mobilisatie, waarin het project Europa als combinatie van een politiek van de mensenrechten en van economisch liberalisme een globalistisch project wordt. Het is niet toevallig dat Verhofstadt een uitgesproken voorstander is van een steeds verdere uitbreiding van de EU, inclusief Turkije.

Zoals de politiek van vier jaar paarse regering Verhofstadt in België heeft laten zien, impliceert deze liberale politiek dat erfenissen die niet uit de moderniteit stammen, niet langer een politieke betekenis kunnen hebben, maar verwezen moeten worden naar de privé-sfeer. De politiek moet integendeel ruimte scheppen voor elke mogelijke vorm van ontvoogding en van zelfoverstijging van de individuen – voor zover dit voor anderen geen schade oplevert, natuurlijk. Het resultaat is dat België Nederland nu de loef afsteekt als 'gidsland' op het terrein van de liberalisering ten aanzien van alle traditionele waarden.

Het Faustiaanse Europese project is echter sterk manicheïstisch: er is 'ons' en 'hen', of het nu gaat om 'buitenstaanders' die nog niet rijp zijn voor 'de moderne

<sup>26</sup> Vertaling (HDD) van citaat in Luisa Passerini, *art. cit.*, p. 184.

<sup>27</sup> Guy Verhofstadt, *Europa en de nieuwe wereldorde* (Schumanlezing 2002). Gemeente Maastricht / Universiteit Maastricht, 2002; zie ook: Olivier Depré, "L'Union Européenne a besoin de penseurs". Sur la philosophie politique européenne de Guy Verhofstadt", *Annales d'Etudes Européennes de l'Université catholique de Louvain* 5 (2001), p. 3-19.

<sup>28</sup> Guy Verhofstadt, *op. cit.*, p. 19.

<sup>29</sup> Guy Verhofstadt, *op. cit.*, p. 21.

<sup>30</sup> Guy Verhofstadt, *op. cit.*, p. 10.

beschaving' of 'binnenstaanders' die om onbegrijpelijke redenen niet mee kunnen of mee willen met het 'vrij en ongebonden'-devies van de verlichte mens. Groepen in de maatschappij die vasthouden aan de blijvende publieke erkenning van bepaalde symbolen, gebruiken of waarden worden telkens weer in militante coalities van alle progressieven in de minderheid gesteld.

Hoe zou het mogelijk zijn in een dergelijke politieke context te luisteren naar de vraag om *publieke* erkenning van identiteiten, als juist de ontvoogding ten overstaan van alle traditie en geschiedenis centraal staat? Evenmin lijkt in dit perspectief begrip mogelijk voor de diepere onvrede in de maatschappij die samenhangt met de altijd maar weer aangewakkerde naijver en de leegte van het bestaan van zovele mensen. Het enige antwoord op dergelijke problemen lijkt te zijn een vlucht vooruit: nog meer consumptiemogelijkheden, nog meer globalisering. Natuurlijk gaat dit gepaard met een politiek van het beklemtonen van de mensenrechten. Maar de indruk is niet ver weg dat die politiek eigenlijk gezien wordt als het beste middel om de eeuwige vrede tot stand te brengen, het einde van de geschiedenis, waarin 'de laatste mens' ongestoord kan genieten van het paradijs op aarde.

De miskennis van de problematiek van de identiteit of van de politiek van de erkenning (in zijn verschillende vormen) speelt natuurlijk de Eurosceptici in de kaart. Paradoxaal genoeg lijken zowel voorstanders van Europa (als Verhofstadt) als tegenstanders (zoals Scruton en vele Britten) het Europese project op dezelfde wijze te interpreteren: als een etappe op de weg (glorieus voor de enen, verderfelijk voor de anderen) naar de realisatie van de Verlichting en haar Faustiaanse denkbeelden. De economistische, bureaucratische en technocratische accenten die in het Europese project tot nu toe de bovenhand hadden, lijken de sceptici gelijk te geven. Zij zelf onderschatten echter de mate waarin ook de traditionele natiestaten reeds gekenmerkt zijn door intern pluralisme en de mate waarin Europa ondanks alles reeds een realiteit is.

Twee opvattingen staan radicaal tegenover elkaar: Europa als ondefinieerbare diversiteit, en Europa als bakermat en hoedster van de Verlichting. Beide denkwijzen komen neer op eenzelfde verdwyntruc: Europa laten opgaan in 'het westen'. Misschien moeten we toch maar eens de moed opbrengen dat alternatieve, nogal vreemde idee van Europa serieus te nemen: dat van Europa als een identiteit *van* diversiteiten. Misschien moet diversiteit toch op een andere wijze gezien worden dan als iets voorlopigs dat overstegen moet worden of dat slechts aan de rand van de politiek als folklore mag blijven bestaan. Misschien hoeven we dan Europa *niet* te vereenzelvigen met één aspect van haar geschiedenis en realiteit, de Verlichting en haar verlangen naar *tabula rasa* en voortdurende zelfoverstijging.

Het ontbreekt zeker niet aan pleitbezorgers van Europa die in de uitbouw van de Europese Unie juist de kans zien om bestaande identiteiten van verschillende niveaus op een geweldloze manier in een bredere eenheid te laten samenleven.<sup>31</sup> Vandaar de interesse in een Europa *ook* van de regio's, in een Europa waarin het idee van subsidiariteit een reële invulling zou krijgen (subsidiariteit hier begrepen in de zin dat bestuurlijke zaken die op een lager niveau kunnen worden behandeld, niet door een hogere instantie mogen worden gemonopoliseerd). Europa wordt hier gezien als een sleutel voor onopgeloste conflicten tussen staten en nationale 'minderheden' die bepaalde rechten of zelfbestuur opeisen, ook al geeft men toe dat de Europese politiek in dit opzicht tot nu toe al te beperkt is gebleven en dat het onbegrip van Eurocraten tegenover dit soort problemen soms ontstellend groot is. Europa als identiteit in/van diversiteit is echter een formidabele uitdaging. We hebben niet alleen te maken met de tegenstelling tussen kleine en grote staten (ook bij de nieuwkomers), tussen staten en regio's, maar ook tussen meerderheden en minderheden, autochtone en allochtone – waarbij de tegenstellingen dikwijls niet louter regionaal gebonden zijn, maar te maken hebben met diepgaande verschillen in taal, religie, cultuur in het algemeen.

Is een min of meer vreedzaam samenleven van identiteiten en diversiteiten binnen een eengemaakt Europa wel echt mogelijk? Denken we maar aan Noord-Ierland. Of, om

---

<sup>31</sup> Zie de bijdrage van Luisa Passerini in Anthony Pagden (ed.), *op. cit.*, p. 191-208.

*niet* zomaar iets te noemen: is een Europese islam mogelijk, kan een moslim een volwaardig Europees staatsburger zijn? Waarom toch zou dat anders liggen bij een moslim dan bij een katholiek of een orthodoxe jood? Is het omdat de islam de scheiding tussen politiek en religie niet aanvaardt, terwijl christendom en jodendom dat wel doen? Maar is het dan wel zo zeker dat christendom en jodendom akkoord gaan met een *absolute* scheiding, tussen politiek en ethiek bijvoorbeeld? Uiteraard is het denkbaar dat een Europese islam die een zekere scheiding aanvaardt tussen politiek en religie, nooit echt het licht zal zien. Het zou echter wel eens het geval kunnen zijn dat de moeilijkheid niet louter aan één partij te wijten is, dus ook hiermee verband houdt, dat een bepaalde verlichte, liberale idee van politiek *alle* elementen die mogelijk met religie en (brede) ethiek te maken hebben, wil uitbannen uit het publieke leven en hun elke invloed op de wet wil ontzeggen. Het probleem van gelovige moslims die leven in een westers-liberale politieke context, is misschien ook dat ze leven onder een wet die, onder het mom van vrijheid van meningsuiting, alle mogelijke provocaties en exhibitionisme lijkt toe te laten en gemeenschappelijke levenswijzen alleen kan zien als stof biedend voor private, individuele zelfexpressie.

Wie het Europa van de diversiteit wil promoten zal, zoals de antropoloog Talal Asad het uitdrukt, moeten ingaan tegen de homogenisering van ruimte en tijd en tegen de neiging om gemeenschappelijke waarden en leefwijzen te reduceren tot willekeurige aspecten van het leven van afzonderlijke individuen. Het houdt in dat je kiest voor subsidiariteit, voor ruimtelijke verschillen, voor verschillende snelheden van verandering.<sup>32</sup> (In dit perspectief was het verdrag van Maastricht, met zijn 'opting out'-mogelijkheden, wellicht helemaal geen stap achteruit, zoals sommigen beweren, maar integendeel het begin van een nieuwe trend in een realistische Europese politiek.) Het betekent ook dat aan individuele burgers in bepaalde contexten een zekere terughoudendheid wordt gevraagd ten gunste van de waarden of identiteiten van anderen: een in acht nemen van grenzen, niet alleen om de ander geen schade te berokkenen, maar ook uit respect voor wat die anderen als 'waarden op zich' beschouwen. Het gaat hier om de erkenning niet alleen van de rechten van het individu, maar ook van de waarde van bepaalde tradities en levenswijzen. Aangezien zoals we weten levenswijzen geen gedachteconstructies zijn, maar houdingen en verhoudingen tot anderen, tot lichamen en objecten, zullen er tegenstellingen opduiken tussen de belangen van individuen en groepen en tussen groepen onderling. Het zal mede de taak van de politiek zijn dit soort tegenstellingen 'op te lossen' op een niet-gewelddadige manier<sup>33</sup>

Die uitdaging recht in de ogen durven te kijken, weten dat ons bijzonder harde noten om te kraken te wachten staan, dat getuigt pas van politieke realiteitszin. Een realiteitszin, doordrongen van het besef dat een eindeloos uitdijende Europese realiteit (zoals zowel Verhofstadt als Prodi voorstellen) onzin is, dat grenzen nodig zijn die toch enigszins te maken hebben met geschiedenis, met erfenissen (zij het veelvormige), en dat een eigen reële defensieve kracht essentieel is. Die realiteitszin kan er niet omheen nieuwkomers een zekere aanpassing te vragen, niet vanuit een puur pragmatisme, maar vanuit de eerbied en trots ten aanzien van de erfenissen, ook de moderne, waarin autoctonen staan. Zo'n houding zullen de nieuwkomers wellicht beter begrijpen en aanvaarden dan het pure individualisme en pragmatisme dat juist de context vormt voor eindeloze revendicaties en provocaties.

Waar zal echter de politieke wil vandaan komen om een dergelijke politiek te voeren? Zijn we daar ook maar in de verste verte klaar voor? Ook al is de geschiedenis niet te voorspellen, toch kan men wijzen op een aantal ontwikkelingen die minstens de voorwaarden scheppen of versterken waarbinnen zo'n politiek mogelijk is. Men kan hier wijzen op de logica, of is het de noodzaak, verbonden met de recente golven van uitbreiding van de Unie om subsidiariteit en verschillende snelheden in te stellen. Dat

---

<sup>32</sup> Zie hieromtrent de interessante bijdrage van Talal Asad in Anthony Pagden (ed.), *op. cit.*, p. 226-7.

<sup>33</sup> Zie verder het hoofdstuk "Tolerantie en democratie" in Herman De Dijn, *op. cit.*, p. 71 e.v.; eveneens: Herman De Dijn, "Cultural Identity, Religion, Moral Pluralism and the Law", *Bijdragen. International Journal in Philosophy and Theology*, te verschijnen in jaargang 2003, nr. 3.

heet 'van de nood een deugd maken'. De sterke aandrang waarmee vooral Oost-Europese landen erbij willen horen, is in dit opzicht tegelijk een enorme buitenkans en een enorme uitdaging. Een andere veelbetekenende ontwikkeling lijkt me de vanzelfsprekendheid van Europa voor zovele jongeren, wat een belangrijke factor is voor de toekomst. (Overigens laat dit goed zien hoe bepaalde maatregelen – in dit geval de Erasmus-Socrates-onderwijspolitiek – een werkelijke mentaliteitsverandering teweeg kunnen en zullen brengen.)

Hoe kan men 'liberaal-denkers' überhaupt beginnen te overtuigen niet alleen van een zekere onontkoombaarheid, maar vooral van het belang van diversiteit? Onder meer door erop te wijzen dat vooruitgang zelf het *de facto* voortleven veronderstelt van bepaalde houdingen en verhoudingen van vertrouwen, loyaliteit, overgave, inzet, enzovoort. Deze kunnen slechts 'achter onze rug' in allerlei sociale verbanden worden doorgegeven – sociale verbanden waarin het om iets anders gaat dan het maximaliseren van voorkeuren door afzonderlijke individuen.

Steeds meer sociologen, politieke denkers en zelfs economen benadrukken het belang van sociale verbanden en sociaal kapitaal. Wat zij er niet altijd bij vertellen is dat dergelijke houdingen en verhoudingen *niet rechtstreeks* geproduceerd kunnen worden, maar slechts via allerhande sociale weefsels. Precies die weefsels dus die in de huidige maatschappij voortdurend onder druk staan.<sup>34</sup> Om een cruciaal voorbeeld te geven: eerbied opbrengen voor mensenrechten is niet het resultaat van verlicht nadenken van individuen, maar van een goede opvoeding waarin een bepaalde sensibiliteit wordt doorgegeven voor wat de grenzen zijn die niet overschreden mogen worden. Een dergelijke opvoeding kan noch door de staat aan het individu, noch door het individu aan zichzelf worden gegeven.

Er is minstens een tweede reden voor een politiek van de erkenning van diversiteit: dat aldus bepaalde identiteiten die echt nog iets betekenen een kans krijgen zich concreet te manifesteren en te organiseren binnen een moderne samenleving én zich tegelijk daaraan aan te passen. Als dit niet gebeurt, dreigt zich een scenario voor te doen waarin identiteiten louter middelen worden voor bepaalde cynische individuen om zichzelf op provocerende wijze voor het voetlicht te plaatsen.

Het komt erop aan, zo zeggen velen, de constructie van Europa tot een uitdaging te maken. Die uitdaging *kán* een andere zijn dan de Faustiaanse uitdaging van het achter zich laten van alle erfenissen in een tomeloze vooruitgang die uiteindelijk de mens zelf zal willen transcenderen. Die andere uitdaging is niet alleen denkbaar, ze is er reeds: de uitdaging van de eenheid *in* een diversiteit van identiteiten die het bij elkaar uithouden in een eindeloos proces van onbeheersbare transformatie – even onbeheersbaar als de transformatie van het Romeinse Rijk van de Caesars in de figuren van het Roomse Rijk vanaf de vroege Middeleeuwen tot ver in de Moderne Tijd. Als uitvoerster van een dergelijk experiment zou Europa van enorme betekenis zijn op weg naar een *anders*-globalisme waarin *reële* verschillen ook een politieke betekenis en waarde kunnen hebben. Of het zal lukken, is een andere zaak. Maar zoals Willem de Zwijger zei: "Point n'est besoin ... de réussir pour persévérer."

---

<sup>34</sup> Zie verder: Herman De Dijn, "Vooruitgang en traditie", *Studia Europaea* V (1998), p. 123-136.



## §2 Evolutie van waarden en normen in Europa

Jan Kerkhofs  
KULeuven – 1 januari 2006

In 1978 begon de Stichting *European Values Study* aan een grootschalig onderzoek naar de evolutie van waarden en normen in Europa. Talrijke universiteiten en instituten namen eraan deel. Opzet was te peilen naar het eigene van Europa's identiteit. Daarom werd een vergelijkende survey eveneens doorgevoerd in de USA en Canada en in Rusland en Turkije. De resultaten werden geanalyseerd in meer dan honderd boeken en duizenden artikelen in vele talen.<sup>1</sup> Voor de enquêtes werden meer dan 40.000 interviews afgenomen, met ongeveer 300 vragen. Deze laatste betroffen alle grote levensdomeinen, als gezin en seksualiteit, arbeid en vrije tijd, ethiek, religie en politiek. De survey had plaats in alle landen van Europa, inclusief Rusland, Oekraïne en Belarus. De eerste peiling vond plaats in 1981, een tweede in 1990, een derde in 1999-2001 en momenteel is een vierde, voor 2007-2008, in voorbereiding. In deze korte bijdrage worden vooral de tendenzen die tijdens de voorbije twintig jaar tot uiting kwamen geïllustreerd.

### Gezin

Als belangrijkste levensdomein kwam duidelijk het gezin naar voor. Maar hier doen zich opmerkelijke verschuivingen voor. De stabiliteit van de gezinnen wankelt. Zo goed als overal wordt de bevolking steeds meer tolerant voor echtscheiding. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de langere levensverwachting, nl. in 1801 ongeveer 35 jaar, in 1901 50 jaar, nu voor de mannen meer dan 76 jaar en voor de vrouwen meer dan 82 jaar, behalve in Rusland waar de levensverwachting veel lager ligt.

Vervolgens is het aantal kinderen sterk gedaald. Al ligt de kinderwens nog gemiddeld bij 2,5 kinderen per vrouw beneden 45 jaar, het feitelijk aantal kinderen bereikt nergens nog 2,1 kinderen, aantal vereist om de bevolking stabiel te houden. Duitsland, Spanje en Italië bereiken hier nauwelijks één enkel kind, terwijl Rusland al met ongeveer één miljoen inwoners per jaar afneemt.

Waar 54% van de vrouwen in Europa en 47% van de mannen vinden dat men om als mens voltooid te zijn kinderen dient te krijgen, is dit vooral het geval in Centraal- en Oost-Europa. Het vroeger kinderrijke Nederland scoort hier het laagst (met, voor de vrouwen, 7%), gevolgd door Finland (12%), Ierland (15%) en Zweden (24%). België bereikt nog 38%. In Centraal- en Oost-Europa ligt de kinderwens duidelijk hoger, behalve in Tsjechië en Slovenië, ofschoon men feitelijk even weinig, zo niet minder kinderen heeft dan in het Westen. In Wallonië ligt de kinderwens ongeveer dubbel zo hoog als in Vlaanderen.

Ook op de vraag of men het eens is met de uitspraak "een huwelijk of een langdurige relatie is noodzakelijk om gelukkig te zijn", antwoordden haast dubbel zoveel Walen als Vlamingen positief. Een resultante van dit alles is dat vele werkgevers uitkijken naar werkrachten van buiten Europa. Er werd eveneens gepeild naar de houding van de Europeanen tegenover de 'anderen'. Het valt op dat men veel strenger is tegenover rechtse en linkse extremisten dan tegenover moslims, al is Vlaanderen hier veel meer terughoudend dan Wallonië.

Al gaat de voorkeur overal nog uit naar het instituut huwelijk, toch vindt in Frankrijk een derde en in België een vierde van de jongere generaties dit niet nodig. Dit alles belet niet dat tussen 1981 en 2000 in West-Europa wederzijds respect en vooral

<sup>1</sup> Een algemeen overzicht vindt men in: L. Halman ,e.a., *Atlas of European Values*, Brill, Leiden-Boston, 2005.

trouw toenamen als belangrijk voor een beslaagd huwelijk (voor trouw van 80 naar 84%), al wordt steeds minder gehuwd en nemen de echtscheidingen voortdurend toe.

Opvallend is ook dat in de meeste Westeuropese landen een meerderheid het goed keurt dat een vrouw een kind krijgt zonder een vaste relatie met een man, vooral in Groot-Brittannië en in Spanje. Er groeit een scheiding tussen seksualiteit en huwelijk. Op de vraag of men akkoord gaat met een volledige seksuele vrijheid, gaat in West-Europa hiermee 52% geheel akkoord (vooral in Spanje en in Groot-Brittannië), 20% niet akkoord en voor 19% "hangt het er vanaf". Voor een geslaagd huwelijk worden eenzelfde religieuze ovetuiging, eenzelfde sociaal milieu en eenzelfde politieke ovetuiging steeds minder belangrijk. De vroegere sociale druk ebt voortdurend verder weg.

Wat de eigenschappen betreft die men thuis aan de eigen kinderen wenst mee te geven, komen duidelijk ver vooraan: verdraagzaamheid, verantwoordelijkheidsgevoel en goede manieren, al liggen de percentages hier lager in Centraal en Oost-Europa dan in West-Europa.

Zijn er verschillen in houdingen tussen mannen en vrouwen? Opvallend weinig. Vrouwen wensen in een huwelijk wat meer trouw, al lijkt deze af te nemen. Vrouwen zijn duidelijk wel religieuzer dan mannen, omdat zij gevoeliger zijn voor de 'heelheid' van het bestaan? (zoals G.K. Chesterton ergens schreef). Zij staan toleranter tegenover homoseksualiteit dan de mannen. Wat de kinderen betreft lopen de houdingen parallel: waar mannen in West-Europa gemiddeld 2,52 kinderen wensen, is dit voor vrouwen 2,59 kinderen. De protestanten verlangen 2,37 kinderen, de katholieken 2,65 en de praktiserende christenen 2,84. Waar men een halve eeuw geleden dacht dat de katholieken door hun geboortecijfer het overwicht zouden halen in Europa, blijkt dit een illusie.

## **Arbeid**

Het tweede belangrijke levensdomein is de arbeid. Op lange termijn is de betekenis van de arbeid in het leven zeer sterk verschoven. In noordelijk West-Europa, met ook Frankrijk, België, Nederland, werd in 1800 voor een levensverwachting van ongeveer 35 jaar 11 jaar besteed aan arbeid tegenover slechts 7 jaar in 1994, bij een levensverwachting van 74 jaar. De beschikbare vrije tijd nam toe van 3 naar 21 jaar. Er blijven opvallende verschillen tussen West en Oost. In Oost-Europa scoort de arbeid hoger; men wil duidelijk inhalen en een hogere levensstandaard bereiken. In de rijkere landen scoren goede interpersoonlijke relaties op de werkvloer meestal even hoog als het salaris en duidelijk hoger voor de meer geschoolden dan voor de minder geschoolden. Vergeleken met vroeger neemt de scholing steeds meer toe, met een overgewicht voor de tertiaire sector. Voor de ouderen betekent arbeid ook meer dan voor de jongeren. In het Oosten zijn vrouwen meer tewerkgesteld dan in het Westen, maar ook in het Westen wensen de vrouwen progressief meer tewerkstelling, o.m. omwille van hun onafhankelijkheid.

## **Ethiek**

Een domein waar zich belangrijke verschuivingen voordoen is ongetwijfeld dit van de ethiek. De meerderheid van de Europeanen kiest voor de zogenaamde 'situatie-ethiek', wat wil zeggen dat wat goed en kwaad is afhangt van de omstandigheden. Dit is vooral het geval in Scandinavië, behalve Finland, en in Hongarije, en het minst in Ierland, Malta en Polen. Meer specifiek dient men een onderscheid te maken tussen enerzijds gedragingen die betrekking hebben op het sociale leven, als respect voor regelgeving, steekpenningen aannemen, proberen gratis mee te rijden met het openbaar vervoer, belasting betalen (behalve in Italië en België in tegenstelling vooral met de noordelijke landen) en anderzijds gedragingen die te maken hebben met het persoonlijke leven, als seksualiteit.

Het valt op dat men voortdurend toleranter wordt inzake buitenechtelijke relaties, abortus, euthanasie en vooral homoseksualiteit, ofschoon, wat dit laatste betreft, veel minder in het Oosten dan in het Westen. Dit belet niet dat bij de vraag omtrent de 'tien geboden' men nog steeds het gebod 'gij zult niet doden' als het belangrijkste beschouwt, maar de opinie is veel gevoeliger geworden voor wat men uitzonderings-situaties kan noemen.



Wat abortus betreft scoort Zweden inzake tolerantie op een tienpuntschaal veruit het hoogst (met 7,38) en Malta het laagst (met 1,31). Voor euthanasie is Nederland het meest tolerant (met 6,65) en weer Malta het meest terughoudend (met 2,18). In België is Vlaanderen toleranter voor euthanasie, Wallonië voor abortus.

De versnelling van de evolutie in de opvattingen valt op. In België bijvoorbeeld vond in 1981 52% dat abortus nooit kan worden toegelaten, in 2000 nog 40%. Hetzelfde merkt men voor echtscheiding: van 44% naar 20%, voor euthanasie van 57% naar 22% en voor homoseksualiteit van 64% naar 35%. Zoals elders, maar vooral hier, lopen de verschillen tussen wie ouder zijn dan 60 jaar en wie jonger zijn sterk uiteen. Waar bijvoorbeeld in West-Europa in 1981 29% van de leeftijdscategorie 18-30 jaar zei dat abortus nooit kon worden toegelaten, daalde dit percentage in 2000 tot 20%, en waar toen 40% hetzelfde zei voor homoseksualiteit, was dit in 2000 nog slechts 11%. Opvallend is dat in dezelfde leeftijdscategorie trouw in het huwelijk, als belangrijk geacht, toenam van 77% tot 85%. Opinies en feiten komen uiteraard lang niet altijd overeen.

## **Religie**

Het valt op dat de vroegere band tussen ethiek en religie niet enkel voortdurend zwakker wordt maar in een aantal landen weggefallen is. Op religieus vlak is Europa ver van homogeen. Al noemt de grote meerderheid zich nog steeds 'religieus', wat dit ook mag betekenen, en al is het percentage van wie zich 'overtuigd atheïst' noemt noch in het Noorden, het Westen, het Zuiden en het Oosten gestegen tijdens de periode van de peilingen (namelijk gestabiliseerd tussen 4 en 6%), het aantal agnosten of niet geïnteresseerden is duidelijk toegenomen.

Voor het geloof in God geeft Europa een zeer gevarieerd beeld. In Ierland en Polen scoort hier de opinie boven 90%, zoals overigens in de USA en in Zwitserland. Daarentegen scoort dit geloof lager dan 20% in Litouwen en lager dan 10% in Estland en Letland. Het geloof in de verrijzenis vertoont juist hetzelfde beeld. En zelfs het geloof in de reïncarnatie. In de landen waar men hoog scoort wil men duidelijk toch niet helemaal dood gaan. En overal scoort Tsjechië hier het laagst. Enkel in zuidelijk Europa, ofschoon zich diepgaande verschuivingen voordoen in Spanje, en eveneens in Polen, Litouwen en Roemenië blijven religiositeit én kerkelijkheid hoog scoren. Rusland keert geleidelijk terug naar de situatie van voor het communisme. Zeer laag scoort Scandinavië, ofschoon daar de overgrote meerderheid nog een kerkelijke begrafenis wenst en blijft toebehoren tot de lutherse kerken.

De minst religieuze en kerk-gebonden landen zijn Frankrijk, Tsjechië en Estland en ook het vroegere Oost-Duitsland dat sterk blijft verschillen van het westelijk deel van Duitsland. Nochtans, behalve de vermelde uitzonderingen, verzwakt de kerkelijkheid overal, maar niet de religiositeit: in West-Europa nam deze laatste zelfs toe tussen 1981 en 2000 bij de leeftijdscategorie 18-30 jaar. Hier erkende in 2000 61% dat de kerken aan de religieuze noden beantwoorden, tegenover 41% in 1981, ook het geloof in een persoonlijke God groeide van 30 naar 45%.

Behalve in Zweden, scoort de politiek het laagst van alle levensdomeinen.

## **Politiek**

Haast overal, doch niet in Rusland, prevaleert de vrijheid boven de gelijkheid. Ierland en Spanje, rijker geworden evolueerden tussen 1981 van een voorkeur voor gelijkheid naar deze voor vrijheid. Italië, vooral in het zuidelijk gedeelte, blijft de gelijkheid prefereren. Hetzelfde geldt in België voor Wallonië, in tegenstelling tot Vlaanderen.

Overal, ook in Rusland, gaat de voorkeur naar een democratisch systeem en in de meeste landen wenst men niet dat het beleid in handen komt van een sterke leider (hier nochtans scoort Rusland hoog), noch in deze van experts en zeker niet wordt toevertrouwd aan het leger. Toch scoort dat leger hoog in Groot-Brittannië en vooral in Scandinavië en Nederland, en laag in België en in zuidelijk Europa.

Het nationaal gevoel blijft meestal sterk, maar duidelijk meer in het Noorden, maar ook in het hele Westen en in Centraal Europa, ofschoon minder in Duitsland en in België. In de landen waar de orthodoxie als religie overweegt is men veel minder 'fier'

tot de eigen natie te behoren, met uitzondering van Griekenland. Wat de 'instellingen' betreft scoort het onderwijssysteem zo goed als overal het hoogst, vooral in Vlaanderen, gevolgd door het gezondheidssysteem, maar dit laatste scoort veel lager in Centraal-, maar ook in Oost-Europa, en eveneens in Italië, Portugal en, eigenaardig genoeg, in Duitsland. Het eigen nationale parlement scoort overal zeer laag, met uitzondering van Nederland, Luxemburg en IJsland.

Ook de Europese Unie haalt lage vertrouwenspercentages, behalve in Italië, Portugal en Hongarije. Voor het geheel van Europa, Rusland en Oekraïne inclusief, halen de nationale parlementen een vertrouwensscore van 35%, de Europese Unie van 43%, de UNO van 51%...en de kerken van 53%.

Maar ook het vertrouwen in de medeburgers is opvallend laag. Enkel in Scandinavië ligt dit vertrouwen hoger dan het wantrouwen.

De houding tegenover de migranten volgt ongeveer een curve van Gauss: een kleine 10% meent dat men alle migranten dient toe te laten en ongeveer evenveel vindt dat men de grenzen resoluut moet sluiten. De anderen oordelen dat men hen mag toelaten naarmate er werkgelegenheid is. De meerderheid (58%) oordeelt dat de migranten zich moeten schikken naar de gebruiken van het land dat hen opneemt, terwijl 42% van oordeel is dat zij hun gebruiken kunnen bewaren.

Verder merkt men dat de oude spanning tussen kerk en staat zeer verzwakt is. De grote meerderheid (72%) oordeelt dat religieuze leiders regeringsbeslissingen niet mogen beïnvloeden. Toch zijn er een paar opvallende uitzonderingen, zoals Zweden, waar enkel 57% deze mening deelt, evenals Groot-Brittannië (met 65%) en Italië (met 67%), in tegenstelling tot vooral Frankrijk, Denemarken, en opvallend Griekenland en Polen. De zogenaamde 'civil society' lijkt het sterkst gewaardeerd in Nederland en in Vlaanderen, waar het lidmaatschap van socio-culturele organisaties hoog scoort, gevolgd door de Scandinavische landen.

### **Slot**

Een laatste bemerking is hier op haar plaats, namelijk het gewicht van de zogenaamde 'lange geschiedenis'. De noordelijke protestantse landen verschillen relatief sterk van de zuidelijke, meer katholieke landen en deze verschillen weer van de oostelijke orthodoxe landen, zeker waar het om de specifiek democratische waarden gaat. Dit alles verklaart waarom Europa op het gebied van waarden het beeld van een lappendeken vertoont en men moeilijk kan spreken van homogeniteit.

Het noorden van Italië, van Portugal en van Spanje verschilt duidelijk van de zuidelijke delen van deze landen, zoals in België Vlaanderen van Wallonië. Hetzelfde merkt men voor Zwitserland, waar de kantons waar Duits, Frans of Italiaans wordt gesproken opmerkelijk onderling verschillen.

Nog steeds draagt Europa zijn lang verleden mee. Dit komt eveneens tot uiting bij de antwoorden op de vraag of onze Europeanen zich gelukkig voelen, de oude Griekse waarde van de 'eudaimonia'. 'Gelukkigst' noemen zich vooral de noordelijke landen, met Nederland vooraan. Zij worden gevolgd door de andere Westeuropese landen, behalve Griekenland. Minder gelukkig ziet zich Centraal-Europa en het minst Oost-Europa. En ook hier speelt de 'lange geschiedenis' overduidelijk mee. De secularisatie, als gevolg van o.m. de Verlichting, heeft Europa veel sterker getekend dan het geval is voor de USA. En toch blijft de grote meerderheid van de Europeanen zich tot het christendom rekenen, ongetwijfeld met sterk uiteenlopende interpretaties.

O.i. is de belangrijkste uitdaging voor Europa deze van de voortschrijdende vergrijzing. En daarbij aansluitend de vraag naar de integratie van migranten. De spanning tussen een oude cultuur met Griekse en christelijke wortels en de cultuur van de Islam zal ongetwijfeld de nabije toekomst steeds sterker beïnvloeden, ook al lijkt het geboortecijfer van de immigrerende moslims het lage Europese geboortecijfer steeds meer te benaderen.

Een andere belangrijke vraag betreft het identiteitsgevoel van de Europeanen. In tegenstelling tot de Noord-Amerikanen lijken zij veel minder toekomstgericht te zijn en zich te nestelen in hun huidige relatieve welvaart zonder zich erg druk te maken over de komende decennia. Staan we opnieuw voor een toestand die het einde van het Romeinse Rijk kenmerkte?

### §3 Talen en identiteit

Liliane Tasmowski

Universiteit Antwerpen – 20 december 2005

Heel wat factoren liggen aan de grondslag van spanningen in de relaties tussen zowel individuen als gemeenschappen of naties. Zowat al deze factoren zijn terug te brengen tot onevenwicht (in bezit, in kunde, in macht), tot verschillen in religieuze opvoeding en geloofsfactoren, of tot verschillen in gepromote ideaalbeelden voor maatschappelijk gedrag, en tot het nazinderen van historisch verleden in het collectief geheugen.

Ook oncommunicerbaarheid, die angstreacties veroorzaakt, behoort daartoe. Verschil in taal – het communicatiesysteem bij uitstek –, is daarbij wel niet dreigend op zich, maar verschil in taal gaat prompt gepaard met wantrouw: wat zeggen zij? wat beramen zij, enerzijds met verschil in machtsverhoudingen; anderzijds: wie zijn taal kan opleggen, wint de debatten, wie afstand moet doen van zijn taal doet afstand van zijn culturele achtergrond. Al bij al worden in Europa thans 250 à 300 talen gesproken. Hoe moet en hoe kan de EU daarmee om?.

#### De talen in Europa. Een overzicht

Ongeveer 95% van de traditionele talen uit Europa stamt af van de Indo-Europese groep. De volkeren met Indo-Europees als taal zijn vermoedelijk afkomstig van de steppen van Zuid-Oekraïne, van waaruit zij zich hebben verspreid in Azië en in Europa. Archeologische vondsten laten toe verschillende golven van migraties na te trekken vanaf het vierde millennium voor Chr. Bij hun nederzetting hebben deze volkeren verschillende inheemse talen geassimileerd, en is de Indo-Europese groep uiteengevallen in subgroepen. Deze subgroepen zijn verder uiteengevallen in nog meer subgroepen, talen en dialecten, waarvan de sprekers elkaar over het algemeen niet meer begrijpen. In de thans nog gesproken Indo-Europese talen van Europa herkent men de volgende subgroepen<sup>1</sup>:

keltisch	'Italiaans' (Latijn) =>romaans	germaans	baltisch	slavisch	[albanees]	grieks	[zigeuners]
Bretoens Schots Gallisch Welsh Iers	<b>W.</b> Portugees Galicisch-ptg Spaans Catalaans Frans Occitaans Franco- Provencaals Corsicaans Italiaans Sardisch Frioelaans Rhetoromaans <b>O.</b> Roemeens	<b>N.</b> Zweeds Deens Noors Feroees... <b>W.</b> Engels hoog-Duits: Duits Luxemburgisch [Yiddish]... neder-Duits: Nederlands..	Lets Litouws	<b>N.</b> Witrussisch Russisch Oekraïens <b>W.</b> Pools Tsjechisch Slovaaks <b>Z:</b> [Bulgaars / Macedonisch] [Croatisch / Servisch / Bosnisch] Sloveens	Albanees	Grieks	caló romani sinti...

<sup>1</sup> De taalgegevens die volgen zijn geput uit Sala M. & I.Vintilă-Rădulescu *Limbile Europei*, Academia Română, Institutul de Lingvistică, Univers Enciclopedic, București, 2001, en werden vluchtig vergeleken met andere bronnen.

Niet Indo-Europees zijn:

Finno-Oegrische groep	Semitische groep	[Altaische groep]	Baskisch
Estlands Fins Hongaars Laplants	Maltees	Turks	Euskara

De volgende tabel geeft een overzicht van de status, het aantal inwoners, de officiële talen en de godsdienst van de lidstaten van 2005<sup>2</sup>

	Status	Inwoners	Officiële talen	Andere talen (inheemse of niet inheemse)	Godsdienst
België Brussel	< 1957 (verdrag van Rome)	>10.200.000. Franstalig 2/5 Nederlandstalig > de helft Duits 1% Brussel tweetalig	1830 Frans 3.350.000 1898 Nederlands (<1930 gelijkwaardig in recht) > 6.000.000 Duits: STVith, Eupen 100.000	Arabisch > 1% 160.000 Turks < 1% 90.000 (Italiaans > 2,5% 250.000) (Spaans 50.000)	gesubsidieerd: christen (katholiek 75%/ protestants) islam, joods
(Z) Cyprus Nicosia	nieuw	< 800.000 Grieks: 85%	Grieks 640.000 Turks 12% 190.000	Arabisch, Cypriotisch arabisch (Engels)	Grieks orthodox 78% sunnietische moslims 18%
Denemarken Copenhagen	< 1973	<5.350.000 Deens 5.000.000	Deens	Turks 47.000 Arabisch < 40.000 Z.Slavisch < 40.000, ...	lutheriaans 87% protestants/ katholiek 3%
Duitsland Berlijn (16 Länder)	< 1957	< 82.000.000 (9%buitenlanders)	Duits 75.000.000	o.a.Turks 1.750.000 Koerdisch 400.000 Z-Slavisch + Pools < 1.500.000 Italiaans > 600.000 Grieks > 350.000, enz.	christen traditie (protestants, vnl lutheriaans 38% / katholiek 34%)
Estonië Tallinn	nieuw	< 1.500.000 Estlands 950.000	Estlands (60% v.bevolking)	30% Russisch (+ Oekraïens, Wit-Russisch) Fins 13.000, ...	oosters/ Russisch orthodox lutheriaans
Finland Helsinki	< 1995	< 5.200.000	'nat.' Fins 4.800.000 Zweeds 6% <300.000	Zigeurns, Tataars.. Laplants (2000)	lutheriaans 87%
Frankrijk Parijs	< 1957	< 60.000.000	Frans + (plaats in onderwijs) reg.Bretoens 800.000 reg Occitaans 700.000 reg Catalaans 260.000 reg Baskisch 100.000 reg Corsicaans 80.000	Elzassisch 1.000.000 Nederlands 90.000 Arabisch & Aziat. & O.Eur. 800.000 Portugees <700.000 Italiaans >260.000 Spaans 220.000. Turks 210.000	christen traditie 90% moslim, joods...
Griekenland Athene	< 1981	< 10.600.000	Grieks (1976:dhimotiki; katharevousa in recht, kerk.)	Turks 100.000 Pomak,cf.Macedoniaans/ Bulgaars 22500 Albanees, Megleno & Macedo-Roomeens	Grieks orthodox 96% moslim

<sup>2</sup> De gegevens over godsdienstverhoudingen werden gehaald van het web. De cijfers hebben enkel indicatieve waarde ("<" = 'minder dan', ">" = 'meer dan').

	Status	Inwoners	Officiële talen	Andere talen (inheemse of niet inheemse)	Godsdienst
Groot Britannië London	1973	>59.650.000 80% Engelsen 10% Schotten 4% Ieren	Engels 58.000 of.reg: Welsh 570.000	Schots Cornisch, Gaelisch, Iers Bengali (Bangladesh), Gujarati, Kashmiri, Punjabi, Tamil, Urdu, Chinees, Vietnamees, Somali	Anglicaans 46% protestants, katholiek; moslim, joods, hindu, sikh..
Hongarije Boedapest	nieuw	<10.000.000	Hongaars	Duits, zigeurns, Serbo- croatisch, ..	katholiek 65% calvinist 20%
Ierland Dublin	1973	>3.900.000	Iers (niet voor de EU) 60.000 Engels >3.700.000	?Aanzienlijke immigratie uit O.Europa (geen gegevens)	katholiek 92%
Italië Rome	1957	>57.450.000 Italiaans 54.290.000	Italiaans of.reg. Duits (Z.Tirol), of.reg.Frans (Val d'Aoste) [dolomitisch ladijns & sardisch toegelaten in onderwijs]	Sardisch 1.500.000 Friolaans 720.000 Catalaans in Alger (Sardinië) Sloveens 120.000 Albanees 120.000 Zigeurns 110.000 Grieks...	katholiek 98%
Letland Riga	nieuw	< 2.400.000 55% Letten	Lets 1.340.000	Russisch <800.000 Wit-Russisch 90.000 Oekraïens 70.000 Pools 50.000, ...	lutheriaans, katholiek; O.orthodox
Litouwen Vilnius	nieuw	< 3.700.000 81% Litouwers	Litouws 3.020.000	Russisch 300.000 Pools 260.000 Wit-Russisch, Oekraïens...	katholiek lutheriaans Russisch orthodox
Luxemburg Luxemburg	1957	< 450.000 66% Luxem- burgers	Luxemburgs<280.000 Frans 19.000 Duits 11.000	Portugees > 250.000 ...	katholiek 95% protestants, joods 4%
Malta La Valette	nieuw	<400.000	Maltees (sinds 1947) 365.000 Engels 13.000	Italiaans (cultuurtaal)	katholiek 98%
Nederland Amsterdam		<16.000.000 95,6% Hollanders	Nederlands 15.230.000 Fries 600.000	Turks >100.000 Koerdisch enz. 435.000 Arabisch 130.000 Berbers, Hindi, Javanees, Maleisisch, Papiamentu ( < Spaans + Portugees)	gereformeerd + Calvinist + katholiek 53% niet godsdienstig 39%
Oostenrijk Wenen	1995	<8.100.000 90,8% Oosten- rijkers	Duits <7.500.000 of.reg. Croatisch >175.000 of.reg.Sloveens 30.000	Turks 123.000 Hongaars 34.000 Tschejisch 19.000, Pools 19.000, Roemeens 17.000...	katholiek 78% protestants 5%
Polen Warschau	nieuw	>38.550.000 (98,7% Polen, 0,6%Oekraïners)	Pools	Duits 500.000 Oekraïenisch 230.000 Wit-Russisch 190.000 Caschoeba (Pools dialect rond Gdansk) 150.000	katholiek 95%
Portugal Lisboa	1986	<10.000.000 (99%Portugees)	Portugees of.reg. in Mirando de Douro (N.O.)	Negro-Afrikaans ...100.000	katholiek 97%
Slovakije Bratislava	nieuw	> 5.400.000 85,7% Slovakken 10,6%Hongaren	Slovaaks > 4.625.000 (latijns alfabet) of.reg. Hongaars in Z < 570.000	Zigeurns 90.000 Tsjechisch < 60.000 (in recht) Ruteens (Oekraïenisch) en Russisch	katholiek > 50% andere christen 10%

	Status	Inwoners	Officiële talen	Andere talen (inheemse of niet inheemse)	Godsdienst
Slovenië Ljubljana	nieuw	<2.000.000 87,8% Slovenen	Sloveens (latijns alfabet)	Croaten <3%, Serviërs 2,4% (155.000 Serbo-Croatisch)...	katholiek 70% andere christen...
Spanje Madrid	1986	<40.000.000	Spaans <30.000.000 of.reg. Catalaans >6.750.000 of.reg.'Gallego' >2.560.000 of.reg.Baskisch 630.000 (País Vasco & deel Navarra) coof.reg.[Aranes in Val d'Aran (=Gascons,Occitaans)]	500.000 anderstaligen (Marokkanen, Britten, Portugezen, Fransen, Duitsers)	katholiek 98%
Rep.Tsjechië Praag	nieuw	10.300.000 Tsjechisch 8.340.000	Tsjechisch (latijns alfabet)	Moravisch dialect (Ts.) >1.300.000 Silezisch dialect (Ts.) 44.000 Slovaaks > 300.000 Pools 60.000 Duits < 48.000 Zigeurns 33.000...	katholiek 39% niet godsdienstig 30% protestants 5% orthodox 3%
Zweden Stockholm	1995	8.850.000 89,3% Zweden (2,3% Finnen + 8500 Lappen)	Zweeds	Fins > 200.000 Noors < 50.000, Deens > 40.000, Lapländs Pools <40.000 Arabisch < 70.000, Iraneees <50.000 Spaans >55.000 Z-Slavisch >115.000...	lutheriaans 90%

De gegevens voor de staten die vermoedelijk toetreden in 2007 zijn:

Bulgarije Sofia	2007	> 8.000.000 85,7% Bulgaren 9,4% Turken 3,7% Zigeurners	Bulgaars 6.800.000	Turks 770.000 Zigeurns 300.000 Macedonisch 200.000. Gagauzen 7000...	orthodox > katholiek, protestants moslim, joods
Roemenië Boekarest	2007	<22.500.000 89,5% Roemenen 7% Hongaren 1,7% Zigeurners	Roemeens 20.345.000	Hongaars >1.500.000 Zigeurns 165.000 Saksisch, Schwabisch <100.000 Russisch, Serbo-croatisch, Turks, Tataars uit de Krim...	orthodox 87% lutheriaans 31% katholiek & uniaten 5%

Voor de staten waarover de discussie nog volop aan de gang of nog niet aangevat is geldt:

	Status	Inwoners	Officiële talen	Andere talen (inheemse of niet inheemse)	Godsdienst
Albanië Tirana		< 3.300.000	albanees (< tosk in Z., in N.gheg)	Grieks 65.000...	islam > orthodox, katholiek
Bosnië/Herzegovina Sarajewo		> 4.000.000	'Bosnisch' 1.700.000 Serbisch <1.200.000 Croatisch 650.000	∅0,1% andere	islam 40% orthodox 31% katholiek 15%
Croatië Zagreb		> 4.670.000 Croatisch > 4 milj	Croatisch	Serbisch, Albanees, Istro-roemeens, Sloveens, Hongaars...	katholiek 76,5% orthodox 11% protestans, moslim
?Kosovo Pristina		1.750.000	Albanees (gheg)		vnml. islam christen
Macedonië Skopje		2.050.000 66% Macedoniërs	Macedonisch <1.400.000 tussen serbisch en bulgaars	Albanees 467.000 (23%) Turks > 80.000 Zigeurns > 45.000 Serbo-croatisch >40.000	christen, vnl orthodox 67% islam 30%
Yoegoslavië [Servië (+Voivodina)/ Montenegro] Belgrado		>10.500.000	Serbisch (8.000.000) [cyrillisch & latijn]	Albanees 16,5%, hongaars, Slovaaks 70.000	Orthodox In het Z. moslim
Turkije Ankara (3% in Europa)		> 68.500.000 (80%Turks, 10% Kurden)	Turks	Kurdisch <7.000.000 Arabisch <1.000.000 andere 300.000	sunnietische moslims 99% orthodoxen Armeense kerken
N.Cyprus		12% bevolking	Turks <200.000	o.a. cypriotisch arabisch	islam

### Welke taal voor de Europese Unie?

Die grote diversiteit – een rijk en boeiend cultureel gegeven – speelt echter niet in het voordeel van de afzonderlijke talen zelf. Zoals gezien, zijn de talen binnen Europa zeer onevenwichtig verdeeld qua aantal sprekers en verspreiding, terwijl taal net een belangrijk instrument is voor politieke en economische macht, en dus een factor is van discriminatie. Of men het wil of niet, het lijkt evident dat aan de talen binnen de toekomstige EU hetzelfde lot zal zijn toebedeeld als aan de talen binnen de Europese landen nu: groepen zullen buiten schot blijven en al dan niet worden beschermd, en groepen zullen uitsterven.

En die grote diversiteit speelt ook niet in het voordeel van een EU, die er geen baat bij heeft.

#### Welke talen dan voor Europa?

Alle officiële talen voor alle werkzaamheden aanwenden zou een enorme, economisch onverantwoorde kost met zich meebrengen. Een keuze dringt zich op.

Zuiver statistisch blijkt uit voorgaande tabellen dat binnen de EU, zoals ze er in 2007 zou uitzien, 8 talen naar voren komen met meer dan 20 miljoen sprekers: het Duits (85 miljoen sprekers), het Engels (60 miljoen), het Frans (60 miljoen), het Italiaans (55,5 miljoen), het Pools (40 miljoen), het Spaans (40 miljoen), het Roemeens (20,5 miljoen) en het Nederlands (20 miljoen). Van deze talen zijn het Engels, het Spaans, het Frans, het Duits, het Italiaans en het Pools het meest verspreid in de wereld, met respectievelijk 350, 350, 200, 100, 60 en 47 miljoen sprekers. Pragmatisch schijnt het aangewezen de werktalen voor Europa vooralsnog tot deze sprekers te beperken.

Zo een verdere inkrimping van het aantal werktalen wordt overwogen, moeten zeker meerdere criteria worden gehanteerd: een keuze uitsluitend gebaseerd op het

aantal sprekers, of op historische traditie, of op welke andere, meer of minder arbitraire grond dan ook, zou moeilijk door alle partijen te aanvaarden zijn.

Van groot belang hierbij is de bruikbaarheid niet alleen binnen, maar ook buiten de EU.

Het feit dat de tendens om het Engels als tweede taal te leren thans in gans Europa bij de jongeren een vanzelfsprekendheid is geworden, en dat deze tendens zich in alle gebieden (wetenschappelijke publicaties, handelsverrichtingen, enz.) heeft doorgezet, pleit er voor om het Engels als enige taal verder te promoten voor de besprekingen op Europees vlak. Men zou daarbij een bonussysteem kunnen uitdenken voor diegene die het zonder simultane vertaling stellen.

Daarnaast moet voor de geschreven teksten zeker een beroep worden gedaan op een vaste cel van beëdigde vertalers die regelmatig met elkaar overleg plegen, gezien de vele problemen waarmee de omzetting van een taal in een andere wordt geconfronteerd (zo wordt bvb. de weergave zonder meer van een naamwoordgroep als "terugtrekking uit de bezette gebieden" in een Slavische taal, die geen lidwoorden gebruikt, totaal ambigu, zowel "terugtrekking uit de bezette gebieden" als "terugtrekking uit bezette gebieden").

### Ideologische modellen

Naast het pragmatisch probleem van de werktaal/talen voor Europa blijft natuurlijk dat ook gezocht moet worden naar een geijkte manier om voor iedere taalgemeenschap de verwevenheid met de moedertaal en de bijhorende cultuur te steunen. Hedendaagse uitwisselingsprojecten zoals het Erasmus-programma zijn daarbij welkom, maar het blijven zeer lokale middelen om taal- en cultuurimmersie te bevorderen.

Grosso modo kan men stellen dat het huidige Europese model een resultante is van de tweede wereldoorlog, waarin het verlangen naar vrede en het uitbannen van armoede de grootste twee drijfkrachten waren voor het ontstaan van de Unie. Maar de filosofie die aan deze drijfkrachten ten gronde ligt, heeft Europa van meet af aan verdeeld in enerzijds een liberaalsocialistisch vrij model, en anderzijds een communistisch, beschermend model. Het eerste model is gebaseerd op persoonlijke ontplooiing met algemene welvaart tot gevolg (van 'member' naar 'set') en het tweede op welzijn van allen met reflectering op de enkeling (van 'set' naar 'member').

Geen van beide modellen kan wellicht definitief standhouden: het eerste model wordt geconfronteerd met tegenstrijdige belangen die hoe langer hoe meer tot splitsingen leiden, en het tweede wordt geconfronteerd met de noodzaak van gewelddadige onderdrukking en revoltes. Het communistisch model is ondertussen ook al voor een deel ingestort, vermoedelijk omdat een 'set'-welvaart wezenlijk gebaseerd moet zijn op een samenhorigheidsgevoel, en dit was er nauwelijks. Het liberaalsocialistisch model kampt met het feit dat ze de problematiek van het communisme aan het internaliseren is: de belangengroepen bestrijden elkaar ten koste van het individu, zodat er een massa 'onbruikbaren' wordt gekweekt die uiteindelijk voor de actieve 'members' een te grote last moet worden.

Het liberaalsocialistische model zoekt inmiddels ook ijverig naar oplossingen, met name nieuwe afzetgebieden voor de goederen die het laat produceren door goedkope arbeidskrachten (waardoor het aantal 'onbruikbaren' alleen nog groter wordt). Het communistisch model daarentegen wil deelnemen aan een welvaart die het nooit heeft gekend en waarvan het het gereguleerd mechanisme niet beheerst. De eersten willen rijk blijven, de tweeden willen rijk worden, en hopen op een schadevergoeding.

Anders gezegd: het 'Westblok' dat de EU-gedachte verwezenlijkt, heeft het 'Oostblok' nodig voor haar welvaart, maar heeft amper benul van de fierheid en de frustraties van dat Oosten. Een belangrijk misverstand is hier het begrip 'corruptie', dat één van de strijdpaaieren is van het Westen. 'Corruptie' in het Oosten is niet zomaar te identificeren met 'corruptie' in het Westen. Een duidelijke weergave van deze problematiek is te vinden in de bijdrage van Lory aan de bundel "Ontmoetingen met de Balkan"<sup>3</sup>:

<sup>3</sup> B. LORY, 'Pour une approche historique des Balkans', in: *Ontmoeting met de Balkan*, Proceedings van het contactforum, KVAB, 2005, pp. 45-52.



het Oosten heeft sinds jaar en dag geleefd in een semi-feodaal stelsel van beschermheer-beschermeling en het clientalisme is er consubstantieel. Het Westen kent clientalisme enkel in het kader van politieke partijen, maar in de Balkan bestaat dat in ieder facet van het leven. Misschien is dat de erfenis van 400 à 500 jaar Turkse overheersing, het is zeker een punt van cultuur- en beleidsverschil dat moeilijk juist in te schatten valt en voor veel onbegrip kan zorgen.

Maar niet alleen 'corruptie' (naast 'schending van de mensenrechten' een strijdpaard van de Westerse democratie), staat in de weg van een vlotte integratie. Want 'corruptie' staat niet in tegenspraak met 'dienst vraagt wederdienst', ook hier en nu een vuistregel uit de dagelijkse omgang, en hoe dit wordt geïnterpreteerd hangt meteen samen met wat men verstaat onder 'beleefdheid' – de olie die de gewrichten van de samenleving helpt onderhouden. Een EU die er niet uitsluitend op uit is haar welvaart te beschermen zal verder actief werk moeten maken van de vraag "Comment peut-on être Persan," en haar eigen vooroordelen moeten aanzien voor wat ze zijn.

Mobiliteit van de jongeren, uitwisseling op familiaal en groepsniveau, Erasmus-programma's en dergelijke, zijn hierbij inderdaad vitaal. Culturele studies en taalstudies blijven daarnaast van het grootste belang.



## TOT SLOT: ENKELE BELEIDSPERSPECTIEVEN

Mark Eyskens

De kans dat het grondwettelijk verdrag, zeker in zijn huidige vorm, ooit tot Europese Grondwet wordt, lijkt vandaag zeer gering. Een afwachtende houding aannemen en de EU in een winterslaap wiegen tot 2007 (of later) lijkt niet verantwoord, gezien de enorme beleidsuitdagingen waarvoor de EU staat.

### 1.

De regeringen van de 25 lidstaten dienen samen met de Europese commissie vrij snel een alomvattend Europees relance- en hervormingsplan uit te werken. De EU-burgers verwachten oplossingen. Ze liggen niet wakker van de inhoud, laat staan van de – al dan niet – goedkeuring van een Europees grondwettelijk verdrag. *They prefer solutions to constitutions.* Ze zijn wel zeer bezorgd over de toekomst (delocalisaties, werkloosheid, veiligheid, problemen van vergrijzing en dalende bevolking, te hoog overheidsbeslag op de factor arbeid via sociale zekerheid en belastingen, competitiviteitsverlies van de Europese economie, innovatiedrain naar gunstiger continenten, enz.) Eens dit Europees relanceplan vastgelegd, moet worden uitgemaakt welke institutionele verbeteringen moeten worden aangebracht aan de huidige werking van de EU, ook rekening gehouden met de recente en toekomstige uitbreiding van de EU.

Het lijkt derhalve aangewezen *de volgorde om te keren: eerst een omvattend nieuw beleid uitstippelen en vervolgens de werkwijze van de Unie aanpassen, zo nodig met een pragmatisch en beperkt verdrag.* Het zou bv. zeer opportuun zijn een beperkte fiscale bevoegdheid toe te kennen aan het Europees parlement met het oog op de financiering van de Europese begroting. Een aantal eurocent geheven op de benzine in Europa onder de vorm van een Europese BTW of accijns zou het mogelijk maken de hele Europese begroting te financieren zonder die, zoals thans, te moeten voorleggen aan de goedkeuring van 25 nationale parlementen. Dat de ontworpen grondwet geen enkele institutionele poort heeft geopend ten einde enige fiscale bevoegdheid – beperkt tot indirecte belastingen en dit onder stringente voorwaarden – toe te kennen aan het Europees parlement kan worden beschouwd als een van de grote tekortkomingen van de werkzaamheden van de Europese Conventie.

### 2.

De inhoud van een Europees relanceplan dient tenminste drie luiken te bevatten:

1. Er moet een Europese begroting worden opgesteld voor de periode 2007-2013, die de financiering van een structurele relance en nieuwe beleiden mogelijk maakt. Hierbij is een afbouw van de Britse compensatie (*rebate*) en een stapsgewijze oplossing van het landbouwprobleem de enige uitweg, tenzij een consensus zou ontstaan om de begrotingsgrens van 1,06 van het Europese BNP te overschrijden en terug te keren tot het begrotingsontwerp van de Commissie die 1,14% van het EBNP wilde spenderen.

Wat ook de begroting voor de volgende jaren moge worden, het gemeenschappelijk landbouwbeleid met zijn artificieel hoge richtprijzen en subsidies zal geleidelijk moeten worden teruggeschoefd. Steun aan moderniserings- en reconversie-investeringen in de landbouwsector blijft natuurlijk verantwoord. Een fundamentele herziening van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid kan bovendien slechts worden doorgevoerd als ook de Verenigde Staten van Amerika een aantal steun-

en protectiemaatregelen voor hun landbouwsector wegwerken. Vandaar het belang van de onderhandelingen in het raam van WTO.

Het Europees begrotingsontwerp, dat onder het Britse voorzitterschap op 16 december 2005 uit de bus is gekomen, is een mank compromis (1,045 van het Europese BNP), dat de verdienste heeft te bestaan en wat hoger uitvalt dan de aanvankelijke Britse voorstellen maar dat de uitvoering van doortastende relancemaatregelen zeer problematisch maakt. Een herziening van die begroting dringt zich dan ook op.

2. Dank zij het programma van Lissabon, als uitgangspunt, kan een drastisch beleid van modernisering van de Europese economie worden nagestreefd, met de klemtoon op R&D, innovatie, betere competitiviteit en hogere groei. De bedoeling van de Lissabon-agenda is immers de Europese economie op te tillen tot de meest competitieve en innovatorische van de planeet. Vandaag kan enkel worden geconstateerd dat deze ambitie nauwelijks een begin van implementatie heeft gekregen. Er is nog veel te veel versnippering tussen de lidstaten, het aandeel van het BNP dat naar onderzoek en ontwikkeling gaat, blijft nog steeds beneden de 3%-norm en de begrotingsperspectieven zijn alles behalve aanmoedigend wat betreft de financiering van R&D-programma's door de Europese Unie.

3. Tegelijkertijd moeten de lidstaten vanuit de Unie geholpen worden om aan de problemen inzake veroudering, ontgroening, financiering van de welvaartsstaat, werking van de arbeidsmarkt, te geringe tewerkstelling en tewerkstellinggraad, denataliteit, een oplossing te bieden.

Een geloofwaardig Europees antwoord geven wat betreft de betaalbaarheid en houdbaarheid van de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten is hierbij van kapitaal belang. Met name de financiering van de sociale uitgaven door vooral en zeer zwaar de arbeid te belasten moet worden omgebogen naar financieringswijzen, zoals indirecte belastingen, die de consumptie belasten, ecotaksen of bepaalde roerende meerwaardebelastingen. De sociale zekerheid, in de welvarende lidstaten van de EU, dient meer selectief te worden toegepast en vormen van decollectivisering van de verplichte verzekeringsstelsels dienen overwogen. Een herschikking van de sociale zekerheid in die zin dient echter gepaard te gaan met een beter nationaal en Europees gecoördineerde strijd tegen allerlei vormen van fiscale fraude.

Tevens moet door de lidstaten en op Europees vlak een meer doelmatig beleid van armoedebestrijding worden gevoerd. Het regelmatig statistisch meten van de armoede en het publiceren van regionaal uitgesplitste armoede-indexen zou daarbij richtinggevend zijn wat betreft o.m. de aanwending van de Europese sociale en regionale fondsen. Een Europees beleid van *smart immigration* moet eveneens bespreekbaar worden gemaakt, gegeven bepaalde schaarsten op de arbeidsmarkt vooral voor knelpuntberoepen en de ongunstig evoluerende demografie in zeer veel Europese landen.

De geloofwaardigheidskloof die is ontstaan tussen de Europese instellingen enerzijds en de publieke opinie in de meeste lidstaten anderzijds, wat tot uiting is gekomen in de tribulaties rond de goedkeuring van de Europese grondwet, moet dringend worden gedicht door een doelmatig en zichtbaar Europees beleid en de coherente samenwerking van de lidstaten, gedragen door een politiek van informatie en motivering van de Europese openbare opinie.

### 3.

Indien over zulk een globaal Europees herstel- en relanceplan geen eenparige consensus mogelijk zou zijn, kan men in het raam van de verdragen van Amsterdam en Nice een 'versterkte of nauwere samenwerking' organiseren tussen die lidstaten, die wel gezamenlijk resoluut voortgang willen maken, die de problemen wensen aan te pakken en de slagkracht van de Unie wensen te vergroten. Het 'dreigen' met versterkte samenwerking kan trouwens van aard zijn om druk uit te oefenen op de lidstaten met het oog op voldoende consensus.

Voor zover institutionele ingrepen nodig zijn om in de toekomst de EU doelmatig te laten functioneren, dient het wijzigen van de Europese verdragen, thans

onderworpen aan de eenparige goedkeuring van alle lidstaten, grondig te worden herzien. Waarom niet aanvaarden dat de basisverdragen van Europa zouden kunnen worden aangepast via een gekwalificeerde meerderheid in het Europees parlement en van de Europese lidstaten? In de Verenigde Staten van Amerika kan de grondwet van de Unie worden gewijzigd indien tweederden van de leden van het Congres en tweederden van de deelstaten zich hierover positief uitspreken.

Tevens moet worden uitgegaan van de constatering dat de Europese Unie twee essentiële dimensies vertoont wat de besluitvorming betreft.

Ten eerste : bevoegdheden onderworpen aan de communautaire methode van gekwalificeerde meerderheid (meestal) en waarbij de Europese Commissie een exclusief initiatiefrecht heeft. Deze bevoegdheidsdomeinen kunnen worden beschouwd als Europees geïntegreerd en zij worden supranationaal beheerd, volgens de beginselen van de federale Europese bondstaat. Het betreft de bevoegdheden van de zogenaamde eerste pijler meer bepaald inzake de eenheidsmarkt en de monetaire unie.

Ten tweede: de bevoegdheden die voorwerp zijn van samenwerking tussen de lidstaten en die slechts kunnen worden uitgeoefend op basis van eenparige consensus. Deze competenties zijn gegroepeerd in de tweede en de derde pijler en betreffen hoofdzakelijk het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het intern justitie- en politiebeleid. Het is de originaliteit van de EU dat federale communautaire bevoegdheden en confederale intergouvernementele competenties gezamenlijk worden geïmplementeerd. De Europese Unie is dan ook een constructie sui generis met bevoegdheden die tevens federaal, deels confederaal – wat steeds consensus van de lidstaten veronderstelt – worden uitgeoefend, zonder de bevoegdheden te vergeten die nog berusten bij de individuele nationale lidstaten. De Europese Unie is dus een confederale federatie of een federale confederatie, alvast een mengvorm en voor de volaristen die ijveren voor een federaal Europa is de Europese Unie in de beste hypothese vandaag een federerende confederatie.

Toch is het een divisie te denken dat Europa ooit een institutionele vorm zal aannemen die vergelijkbaar is met die van de Verenigde Staten van Amerika. Hiervoor is de Europese geschiedenis te verschillend en de Europese cultuur te divergent. De mengvorm van federale en confederale mechanismen is een compromis dat natuurlijk ook nadelen vertoont. Zo hebben de Europese ministerraden en meer bepaald de Europese Raad ambigue competenties. De federale bevoegdheden worden democratisch gecontroleerd en gelegitimeerd door de werking van het rechtstreeks verkozen Europees Parlement. De confederale competenties, die intergouvernementeel zijn zoals het buitenlands- en defensiebeleid, worden democratisch gelegitimeerd door vertrouwensstemmingen in de afzonderlijke nationale parlementen van elk van de lidstaten (momenteel 25 en eerlang, na de toetreding van Roemenië en Bulgarije, 27 en misschien 28 als ook Kroatië aan de toetredingsvoorwaarden beantwoordt).

In deze procedure van goedkeuring door de lidstaten schuilt een belangrijk element van democratisch deficit. Nationale parlementen kunnen wel hun eigen regering be- en gebeurlijk veroordelen, maar niet die van de andere landen waarmee intergouvernementeel wordt samengewerkt. Om die reden is het wenselijk een interparlementaire assemblee op te richten die het intergouvernementeel beleid van de EU zou beoordelen en waar de voorzitter van de Europese ministerraad ter verantwoording zou worden geroepen. Het mislukken van een aantal referenda georganiseerd in verband met de Europese grondwet bewijst dat er onvoldoende aansluiting is tussen de Europese besluitvorming en de burgers in de diverse landen. De oprichting van een interparlementaire assemblee, naast het Europese parlement, en bestaande uit delegaties van de nationale parlementen (dus geen nieuwe categorie van vertegenwoordigers) zou de democratische legitimatie van het Europese beleid, in zijn intergouvernementele component, aanzienlijk versterken.

Terloops kan worden opgemerkt dat dergelijk interparlementaire assemblee bestaat binnen de West-Europese Unie, in principe bevoegd voor het gecoördineerd defensiebeleid. Men zou kunnen overwegen het verdrag houdende oprichting van de West-Europese Unie te integreren in de Europese verdragen en meteen de interparlementaire West-Europese assemblee ombouwen tot een algemeen interparlementair controleorgaan van het intergouvernementele beleid.

#### 4.

De kernlanden van Europa zijn de zes *founding fathers*, thans uitgebreid met de lidstaten die ook zijn toetreden tot de Europese Monetaire Unie (samen 12). Deze landen hebben zeer convergerende economieën en voeren binnen de EU een vrij intens coördinerend monetair en financieel beleid.

De toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EMU is zeer gewenst. Dit land is immers nodig indien de kernlanden verder willen gaan dan alleen maar een gezamenlijk economisch en monetair beleid, maar ook een gemeenschappelijke defensiepolitiek en een coherent buitenlands beleid willen voeren. Aan de Britten moet een constructief compromis worden voorgelegd, er van uitgaande dat begrip kan worden opgebracht voor de stelling van Groot-Brittannië om het pond te behouden, gezien de rol van Londen als wereldwijde financiële draaischijf en omwille van de relaties tussen Groot-Brittannië en zijn 53 Commonwealth-landen. Maar tevens moet worden onderstreept dat wisselkoersschommelingen tussen het pond en de euro de marktwerking tussen de lidstaten verstoren, protectionistische gevolgen sorteren voor landen waarvan de muntkoers daalt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid bemoeilijken, allen consequenties die gebeurlijk ook in het nadeel van Londen uitpakken. Een versterking van de samenwerking tussen de 12 landen van de EMU zonder Groot-Brittannië kan bovendien op termijn ook het VK isoleren.

Waarom kunnen de lidstaten van de EMU aan het VK geen opbouwend voorstel formuleren erop gericht de ééngemaakte en geïntegreerde markt eindelijk te realiseren met het Verenigd Koninkrijk (wat een onderlinge muntunie vereist), een prioriteit waarop de Engelsen steeds hebben aangedrongen? Het vergelijk zou dan hierin bestaan: Groot-Brittannië wordt lid van de EMU en treedt toe tot alle organen van de EMU (zoals de ECB en de Eurogroep), maar behoudt (formeel) het pond in zijn relaties met derde landen. Dit veronderstelt evenwel dat de Bank of England en de Europese Centrale Bank hun monetair beleid voldoende coördineren teneinde de wisselkoersschommelingen tussen het pond en de euro binnen perken te houden. Het is evident dat *at the end of the day* dergelijk beleid moet uitmonden in een wederzijdse stabilisatie van de wisselkoersen en het vastklinken van de pariteiten. Meteen zou het gewicht van de EMU binnen en buiten Europa aanzienlijk toenemen.

#### 5.

Een Europa met een kern beantwoordt aan het *Saturnus-model*, dit wil zeggen een EU bestaande uit een grote planeet (van sterk communautair geïntegreerde lidstaten) in het midden omringd door ringen van lidstaten, die evenwel geroepen zijn om op termijn te convergeren naar het centrum. Inmiddels bevinden de landen op de buitenste cirkels zich in een transitietoestand. Dit zou het geval kunnen zijn voor landen die niet toetreden tot de EMU en voor landen die niet meteen alle voorwaarden vervullen, ook al hebben ze die aanvaard, zoals Roemenië en Bulgarije, later ook de Balkanlanden en Turkije.

Het Saturnusmodel, dat combineerbaar is met formules van variabele meetkunde zodat binnen de EU beleidsgewijs bepaalde groepen van landen zouden ontstaan, heeft het grote voordeel dat het de discussie over de uitbreiding en over de grenzen van Europa in een ander, veel flexibeler en dynamisch daglicht plaatst. Het Saturnusmodel maakt het mogelijk uitbreiding van de Unie en verdieping als een tweesporenbeleid te verenigen. Wel mag het Saturnusmodel niet de indruk verwekken dat de kernlanden opteren voor een Europa met twee of drie verschillende klassen. De positionering op de 'ringen' rond de kernplaneet is in elk geval te beschouwen als een overgangsmaatregelen en moet van aard zijn om de convergentie te vergemakkelijken.

#### 6.

De EU zal steeds meer geconfronteerd worden met de gevolgen van de globalisering en de concurrentie van goedkopere, nieuwe industriestaten zoals China, Indië en verscheidene andere landen van Zuid-Oost-Azië en Oost-Europa. Gegeven een aantal

structurele handicaps in Europa (te hoge arbeidskosten, slinkende demografie, vergrijzing, onvoldoende activiteitsgraad, te dure arbeid, te hoog overheidsbeslag, nog te veel brain drain, te weinig technologische innovatie...) ontstaat steeds meer twijfel over de handhaving van het Europese welvaarts- en welzijnsmodel.

Wat in Europa na WO II het licht heeft gezien, waren niet de sintels van een tot as opgebrande geschiedenis. De Europese welvaartsstaat is opgebouwd als een origineel systeem van samenleven in solidariteit – het Europese model – en is geboetseerd door de naoorlogse generatie. Vandaag evenwel lijkt het niet steeds doelmatig in zijn taakvervulling (een aantal problemen geraakt niet opgelost), zeer complex in zijn werking en vooral kwetsbaar omwille van zijn toenemende onbetaalbaarheid in een wereld van onverbiddelijke concurrentie.

Het Europese model – soms Rijnlandmodel genoemd – stoelt, na een rijpingsproces en de ziftende invloed van de geschiedenis, op vier pijlers: 1) de pluralistische democratie; 2) de sociaal gecorrigeerde concurrentiële markteconomie; 3) de rechtsstaat en 4) de sociale welvaartsstaat met zijn uitgewerkt stelsel van sociale zekerheid en zijn welzijnssamenleving. Het gaat om een vierspan van krachten dat men het *tetranoom* zou kunnen noemen. Vooral de laatste pijler – de welvaartsstaat – is typisch Europees en onderscheidt het Europese samenlevingsmodel van bijvoorbeeld het Amerikaanse, waar privé-verzekeringssystemen de doorslag geven, en uiteraard van de Aziatische en Afrikaanse samenlevingen.

Het behoud van de essentiële bestanddelen van dit model vergt een grondige aanpassing, zelfs een diepgaande hervorming, die zowel sociaal als politiek op heel wat weerstand en onbegrip zal stuiten. Het is evident dat elk sociaal hervormingsbeleid, uit te voeren door elke lidstaat, wordt vergemakkelijkt wanneer de EU-instanties dit aanbevelen of coördineren. Nog belangrijker is dat de Europese economie dynamischer zou worden, met een hogere economische groeivoet, en vooral meer gedreven zou worden door inventie en innovatie, ten einde juist voldoende groei te genereren. Het EU-effect, bv. in het raam van de Lissabonstrategie, zoals reeds onderstreept, kan hierbij instrumenteel zijn. Men vergeet evenwel ook niet dat de uitbreiding van de gemeenschappelijke markt op zich een groei-effect inhoudt. Vandaar het economisch belang van het toetreden van nieuwe lidstaten in goede voorwaarden. De uitbreiding van de EU en haar groter wordende interne markt, waarop door 500 miljoen en meer inwoners veel traditionele gebruiks- en verbruiksgoederen en diensten worden verhandeld, kan het economisch leven stimuleren. Dit argument geldt zeker ten aanzien van een zeer bevolkt land als Turkije. Of de toetredingsonderhandelingen met dit land tot een goed einde zullen worden gebracht hangt in eerste instantie af van de grondigheid waarmee Turkije de gestelde voorwaarden en met name het aanvaarden van het zeer omvangrijke *acquis communautaire* maar ook van de meer kwalitatieve en essentiële voorwaarden van Kopenhagen inzake de fundamentele Europese waarden van democratische vrijheden en mensenrechten, zal weten te realiseren.

## 7.

Europa is sedert 50 jaar een voorbeeld van continentale eenwording. Geleidelijk aan, mede onder druk van opeenvolgende wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen, zal ook een neiging tot intercontinentale samenwerking en integratie ontstaan. Het groeien naar een Atlantische gemeenschap is er zo een, wat samenwerking met andere continenten niet mag uitsluiten. Naarmate de handelsronden en de werking van de World Trade Organisation steeds meer efficiënte resultaten opleveren, zal de mogelijkheid toenemen om tussen de EU en de VS stapsgewijs een vrijhandelszone uit te bouwen. Waarom president Bush niet nemen op zijn woord wat betreft de geleidelijke afbouw van de handelsbelemmeringen? Dit kan aanvankelijk beperkt worden tot een aantal industriële sectoren, naar het voorbeeld van wat in Europa is geschied in 1950 toen het Schuman-plan zich aanvankelijk beperkte tot staal en steenkool, de toenmalige economische basissectoren.

De Europese ervaring heeft geleerd dat een vrijhandelszone maar goed functioneert als vervolgens een douane-unie wordt uitgebouwd, ten einde de omleiding van de handelsstromen te beletten die optreedt bij ontstentenis van een gemeenschappelijk buitentarief. Een douane-unie vereist echter intense economische samenwerking die

uiteindelijk noopt tot de uitbouw van een economische gemeenschap, met de kenmerken van een eengemaakte interne markt. En een dergelijke markt kan finaliter maar functioneren als ook een einde wordt gemaakt aan de wisselkoersschommelingen tussen de leden van zulk een gemeenschap.

*At the end of the day* is het dan ook logisch dat tussen de VSA en de dollar enerzijds en de EU en de euro anderzijds een 'Atlantische Monetaire Unie' of AMU zou worden opgericht. Aldus wordt ook het perspectief geopend van een veel ruimere intercontinentale samenwerking tussen verscheidene economische grootmachten in de wereld in het raam van een gezamenlijke *economic governance* van grote delen van de wereldeconomie. Hieruit kan een vernieuwde en aangepaste heruitgave groeien van de akkoorden van Bretton Woods (1944) en een beleid dat er in zou slagen de globalisatie te stroomlijnen en binnen goede (sociaal gecorrigeerde) banen te leiden. Het gaat ongetwijfeld om een lange termijn-perspectief, dat als een '*great design*' moet worden aangeprezen. Het ligt voor de hand dat reeds op korte termijn een trans-Atlantische economische en monetaire unie veel meer mogelijkheden biedt om het hoofd te bieden aan bepaalde gevolgen van de globalisering van de planetaire economie dan de huidige verdeeldheid, laat staan rivaliteit tussen Europa en de Verenigde Staten van Amerika.

## 8.

Europa, zijn leiders en bevolking zullen uiteindelijk moeten kiezen tussen het Europa van het verleden en dat van de toekomst. Dat van het verleden, vanaf het Schumanplan tot aan het einde van de Koude Oorlog in 1991, is gegroeid uit de heldhaftige poging om volgens een totaal nieuwe methodologie (economische integratie en de communautaire methode van Jean Monnet) een oorlog tussen Frankrijk en Duitsland onmogelijk te maken en aldus de Pax Europea definitief te vestigen. Bovendien is de Europese integratie sterk in de hand gewerkt door de dreiging die uitging van de expansiedrang van de Sovjet-Unie. Deze bladzijden van de naoorlogse geschiedenis zijn evenwel definitief gekeerd. Het Europa van het verleden was erg defensief, zelfbeschermend in de schaduw van de muur van Berlijn maar trots op eigen verwezenlijkingen, want elke vergelijking met het alternatieve mensonwaardige model achter het ijzeren gordijn gaf steun aan de aanpak in West-Europa.

Sedert de implosie van het communisme, de explosie van de Sovjet-Unie en de wonderbaarlijke beëindiging van de Koude Oorlog, is de internationale en de continentale situatie in Europa totaal omgewenteld. Defensieve begrenzing is vervangen door offensieve ontgrenzing waarbij het grote Europa (generaal de Gaulle sprak van het Europa van de Atlantische oceaan tot aan de Oeral) zich meer en meer profileert. De bepaling en afbakening van Europa in louter geografische termen dient aangevuld met andere criteria van Europees toebehoren, die te maken hebben met het Europese maatschappelijke model en de waardenschaal die dit impliceert. Daarbij komt dat de ICT en het daarmee gepaard gaande grensoverschrijdende 'informatisme' het wetenschappelijke, economische, financiële, culturele,... gebeuren steeds meer deterritorialiseert, internationaliseert en multiculturaliseert. De uitbreiding van Europa dient alvast in het licht gezien en geplaatst van dit revolutionaire gebeuren en aan een meervoudige criteriologie getoetst. Daarbij zijn gemeenschappelijk gedeelde waarden van essentieel belang bij de uitbouw van een economische, sociale, culturele en politieke unie.

De historische roeping van het Avondland bestaat erin in de loop van de 21<sup>ste</sup> eeuw de hefboom te worden van een stapsgewijze intercontinentale eenmaking in diverse windrichtingen en domeinen van menselijk streven. De versterking van Europa vandaag en morgen is dan ook een essentiële voorwaarde om in de tweede helft van de 21<sup>ste</sup> eeuw het werelddorp – *the global village* – dat de wereld aan het worden is, mede gestalte te geven.









De Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten is zich de jongste jaren steeds meer gaan toeleggen op het analyseren van maatschappelijk relevante fenomenen en vraagstukken, die gekenmerkt worden door een hoog actualiteitsgehalte. Zo werden al standpunten ingenomen in verband met de vergrijzing, de financiering van de sociale zekerheid, de demografische evolutie en het gebruik van bibliometrie in de menswetenschappen.

Toen Europa in de zomer van 2005 het nieuws domineerde met discussies over de grondwet, en dan vooral met de afwijzing daarvan, besloot de Academie om ook over dit onderwerp een standpunt met advies te formuleren. Acht deskundigen, waarvan zeven leden van de Academie, gingen samenzitten om een stand van zaken op te maken, en een - voorzichtige - vooruitblik op de toekomst te werpen. Dit standpunt, *'Welke toekomst voor welk Europa?'*, is de neerslag van deze vergaderingen. Het bundelt acht teksten over alle domeinen van een mogelijk, toekomstig Europa: de economie van Europa, het sociale luik, Europa als welvaartsstaat, de vraag naar de identiteit van Europa, het probleem van de talen binnen de EU, een blik in de waardenschaal van de Europeanen, de subsidiariteit, en, vanzelfsprekend, de grondwet zelf. Tot slot verzorgde Mark Eyskens, voorzitter van de werkgroep, een conclusie waarin een nieuw model voor Europa wordt gesuggereerd.

