

Precies een week geleden werden de Europese staatshoofden en regeringsleiders in een mum van tijd bereid gevonden om de Verklaring van Laken te ondertekenen. Inmiddels was er tijd om die Verklaring uit te vlooiën: maakt ze de vooropgezette ambities waar? Is ze een werkbaar document?

Als we de conclusies van de Europese Raad van Laken van het afgelopen weekeinde mogen geloven, vormen de aldaar goedgekeurde Verklaring van Laken en de perspectieven die zij biedt „voor de burger een beslissende stap naar een eenvoudiger Unie, die sterker staat bij het nastreven van haar wezenlijke doelstellingen en die nadrukkelijker in de wereld aanwezig is”.

Lectuur van de Verklaring verplicht evenwel tot relativering. Uiteraard biedt de bijeenroeping van een in het openbaar werkende en breed samengestelde Conventie kansen op verdragswijzigingen met een groter maatschappelijk draagvlak dan voorheen het geval was. Dit is op zichzelf al een belangrijke verdienste. Ook de beklemtoning in de Verklaring dat de Unie democratischer, transparanter en efficiënter moet worden, met een sterkere burgerbetrokkenheid, verdient alle steun. Twaalf maanden na het nachtelijke gekibbel in Nice is het hoopgevend dat de Europese Raad dit signaal geeft.

Nochtans rijst hier meteen een eerste paradox. De Verklaring van Laken zegt dat „de burgers vinden dat alles veel te veel over hun hoofd heen bedisseld wordt en beklemtoont voortdurend het grote belang van democratie en transparantie in de Unie. Maar als er iets is waar de burgers, parlementen en de burgermaatschappij buiten zijn gehouden, is het de totstandkoming van de Verklaring van Laken zelf. Ook de benoeming van de voorzitter en twee vice-voorzitters van de Conventie is geen toonbeeld van openheid en democratie: het had de staatshoofden en regeringsleiders gesierd indien zij deze beslissing hadden overgelaten aan de Conventie zelf -- zoals dit geschiedde met de conventie die het EU-Grondrechtenhandvest voorbereidde -- in plaats van daartoe in een besloten vergadering over te gaan.

Bovendien kan men moeilijk staande houden dat de Verklaring een „beslissende stap” betekent. Zowel haar doel als haar inhoud spreken dit tegen.

Eenzijds is de Verklaring weinig meer dan een wegbereider voor de Conventie, die vanaf 1 maart 2002 de opdracht heeft „de wezenlijke problemen die de toekomstige ontwikkeling van de Unie met zich meebrengt te bespreken en de verschillende mogelijke oplossingen te onderzoeken”. Het slotdocument van de Conventie, met opties en aanbevelingen, zal „samen met het resultaat van de nationale debatten over de toekomst van de Unie” slechts het uitgangspunt vormen voor de besprekingen in een nieuwe intergouvernementele conferentie, waar de staatshoofden en regeringsleiders ten slotte de uiteindelijke beslissingen zullen nemen. Heel veel zal derhalve afhangen van de politieke dynamiek die de Conventie weet te realiseren (én van de uitkomst van de nationale debatten!).

Anderzijds zendt de Verklaring zoveel tegenstrijdige signalen uit, dat ze weinig richtinggevend wordt. Het tweede luik van de Verklaring somt een groot aantal -- meer dan 50 -- „gerichte vragen” op. Men kan evenwel moeilijk beweren dat deze vragen consistent de richting uitzetten naar de „duidelijke, doorzichtige, doeltreffende en democratisch gestuurde communautaire aanpak” die de burger blijkens de Verklaring wenst (het is bijna miraculeus dat het woord „communautair” het hier gehaald heeft). Vragen als „Dient niet verduidelijkt te worden dat elke bevoegdheid die niet door de Verdragen aan de Unie wordt toegekend, tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort?” of „Moeten zij (d.w.z. de lidstaten of de regio's) geen garanties krijgen dat aan hun bevoegdheden niet zal worden geraakt?”, suggereren op zijn zachtst gezegd een terughoudende benadering van het Europese integratieproces. De Verklaring onthoudt zich ook expliciet van een uitspraak ten gunste van meer meerderheidsstemmingen („Is er nood aan meer beslissingen met gekwalificeerde meerderheid?”). Aan de andere kant wordt -- ditmaal zonder vraagteken -- geaffirmeerd dat de Unie „ook in de toekomst moet (...) kunnen reageren op nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen en (...) nieuwe beleidsdomeinen (moet) kunnen aftasten”, en wordt het klaarblijkelijk vanzelfsprekend geacht dat „de autoriteit en de doeltreffendheid van de Europese Commissie worden versterkt”. Vragen als „Moet de rol van het Europees Parlement worden versterkt?” Breiden we het medebeslissingsrecht al dan niet uit?” en „Moet de rol van de Raad worden versterkt?” staan allebei in de Verklaring, al impliceren ze sterk verschillende politieke opties.

Het wekt dan ook weinig verwondering dat de slotversie van de Verklaring van Laken door de staatshoofden en regeringsleiders het afgelopen weekeinde zonder grote discussie werd goedgekeurd.

De Verklaring kan eurofielen én eurosceptici bekoren. Tegelijkertijd is dit natuurlijk haar zwakte.

Ondanks de grote ambities van het Belgische voorzitterschap lijkt het weinig waarschijnlijk dat de Verklaring een concreet referentiepunt zal zijn wanneer de Europese Raad op de eerstvolgende intergouvernementele conferentie de uiteindelijke beslissingen over de verdragswijzigingen neemt. Hopelijk wordt het slotdocument van de Conventie dat wel.

(De auteurs zijn respectievelijk hoofddocent Europees recht aan de Universiteit van Antwerpen en hoogleraar internationaal recht aan de KU Leuven.)