

Pleidooi Grondwettelijk Hof
verzoek tot Vernietiging instemmingswet Stabiliteitsverdrag
24 Februari 2016
Dr. Karin Verelst

Mijnheer de Voorzitter,
Dames en Heren rechters van dit Hof,

Dank aan de verslaggevers voor hun heldere samenvatting.

Dank voor de gelegenheid om onze zaak ook in levenden lijve voor u te mogen bepleiten.

Ik vind het een eer om hier voor U te mogen staan maar toch had ik het liever anders gezien, omdat het feit dat we zo talrijk hier aanwezig zijn uiting is van een fundamenteel probleem, waardoor, naar onze visie de fundamenteelste principes van onze rechtsstaat worden bedreigd.

Cfr. uitvoerige argumentatie in de neergelegde stukken + memories van antwoord tegenpartij, de verschillende regeringen

=> Vier aanvullende elementen

1. Belang
2. Het Stabiliteitsverdrag is geen Europees Verdrag
3. Het Stabiliteitsverdrag is ongrondwettelijk
4. Het Stabiliteitsverdrag in de context van de Zesde Staatshervorming

1. Belang

Er is de federale regering blijkbaar veel aan gelegen ons belang als burgers in deze hele nochtans voor ons maatschappelijk bestel wezenlijke zaak te ontkennen; ze spendeert er zowat de helft van de tekst van haar oorspronkelijke memorie aan. De Vlaamse regering daarentegen heeft meer democratisch fatsoen en maakt van ons belang geen punt, tenzij waar het ons vierde punt betreft.

In zijn antwoord op ons verzoekschrift bestond het de Ministerraad te beweren dat de door ons aangehaalde besparings- en hervormingsmaatregelen ten gevolge van het TSCG "louter speculatief" zouden zijn, en ons individueel belang bijgevolg denkbeeldig.

Sta mij een kleine bloemlezing toe. In hun critiek op onze argumenten omtrent de schending van het standstill-beginsel mbt sociaal-economische bescherming lezen we:

Memorie MINISTERRAAD

§246 De stellingen van de verzoekers zijn louter hypothetisch

§257 Verzoekende partijen tonen op geen enkele wijze aan welke concrete wetsbepalingen zullen worden afgebouwd

§258 Het kan (...) niet volstaan te verwijzen naar speculatieve uitspraken van bepaalde personen....

§§259 ... blijkt duidelijk dat de verzoekende partijen zich baseren op loutere verwachtingen van bepaalde critici...

§264 Verzoekers tonen evenwel op geen enkele wijze aan waarin de aanzienlijke achteruitgang in casu zou bestaan. Verzoekers beperken zich tot louter hypothetische stellingen. Van enige achteruitgang in de bescherming van sociale, economische en culturele rechten kan dan ook geen sprake zijn.

Ware ik woordvoerder voor de tegenpartijen, dan was ik nu wel een beetje gegeneerd, want ik neem aan dat Uw Hof wel gehoord heeft van volgende FEITEN (zowel op regionaal als op federaal vlak):

- de wet op de **verhoging van de pensioenleeftijd**;
- de wet op de **indexsprong** in het kader van een doorgedreven loonmatiging;
- de verschillende maatregelen mbt de energiefactuur, met als meest in het oog springende voorbeeld de zgn **Turteltaks**;
- de **Tax Shift** die door zijn voorkeur voor "vlakke", niet inkomensgerelateerde taxatiemechanismen de inkomensongelijkheid alleen maar doet toenemen;
- de zware **besparingen in de culturele en onderwijssector** (Vlaanderen)
- de **afschaffing van gratis toegang tot basisvoorzieningen** zoals water en energie, die natuurlijk de zwakste inkomens het hardste treft;
- enzovoort

Het rapport **European Economic Forecast winter 2016** stelt dan ook vast dat de Belgische werknemers ten opzichte van 2015 een netto inkomensverlies lijden van een vol 1%. De economische groei valt stil omdat de binnenlandse vraag stilvat, en dit ondanks de historisch lage energieprijzen op de internationale markt.

Deze maatregelen werden en worden door de regering (zie o.m. de verklaringen van minister van financiën Van Overtvelt) uitdrukkelijk genomen in het kader van het Europees semester, de hervormingsagenda en de begrotingscontrole opgelegd door de **correctieve en preventieve arm van het Stabiliteitspact, die door het Stabiliteitsverdrag permanent en bindend worden gemaakt**. Deze maatregelen komen dan ook nagenoeg allemaal, expliciet en in detail, aan de orde in de **rapporten, opinies en landenspecifieke adviezen van de Europese Commissie en de Europese Raad met betrekking tot de ontwerpbegroting** en de hervormingsplannen van de Belgische regering in 2015 en 2016.

Ze gaven aanleiding tot massale vakbondsprotesten met tot twee maal toe honderduizend man in de straten van de hoofdstad, tot stakingen, Grote Parades en een lawine aan nieuwe verzoeken tot vernietiging ingediend bij Uw Hof. Ik mag aannemen dat daarmee voor ditzelfde Hof hun realiteit, en dus ook die van het erop gebaseerde belang, afdoende is aangetoond.

2. Het Vedrag is geen Europees Verdrag

Het Stabiliteitsedrag is geen Europees Verdrag; het is volgens de EU-Commissie zwart op wit een "Intergovernmental agreement (not EU law)".¹ Het beweert wel van zichzelf dat het binnen maximum vijf jaar zou ingekanteld worden in het vigerende Europese recht (Titel VI, art. 16). De relatie tot het Unierecht wordt gedefinieerd in Titel II, art. 2, lid 1, waarbij enkel verwezen wordt naar VEU 4, lid 3, dat de geest van eerlijke samenwerking binnen en met de Europese instellingen definieert, en lid 2, waarbij gestipuleerd wordt dat het TSCG slechts van toepassing is in zoverre het verenigbaar is met het Unierecht. Dat laatste is interessant, omdat **het TSCG op ten minste één cruciaal punt niet verenigbaar is met het Unierecht**, te weten het gebruik van de bijzondere meerderheid op het niveau van de Raad:

In de toelichting stelt de regering dat het Stabiliteitsverdrag geen wijziging meebrengt van het VWEU. Dit zou ook niet mogelijk zijn omdat de verdragen waarop de Unie is gebaseerd, slechts gewijzigd kunnen worden met de instemming van alle lidstaten. Dit roept de vraag op naar de verhouding van die bepalingen in het Stabiliteitsverdrag die afwijken van het VWEU. Artikel 7 van het Stabiliteitsverdrag in het bijzonder bevat een andere besluitvormingsprocedure (de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid) dan die welke is voorzien in artikel 126 VWEU. Strikt genomen gaat het hier om een wijziging van het VWEU.²

¹ EUC (Economic and Financial affair on the Stability and Growth Treaty: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

² Advies Nederlandse Raad van State van donderdag 19 april 2012.

De tegenpartijen blijven er desondanks in hun verschillende memories op hameren dat het Stabiliteitsverdrag

1) nauwelijks iets toevoegt aan, of een verandering betekent, ten opzichte van reeds bestaande, in de correcte zin van het woord Europese, regelgeving, zoals het "Six Pack", het Europees semester en het Stabiliteitspact (§144 MMIN). Hierover zo dadelijk meer.

2) volledig valt binnen het kader van de bestaande Europese wetgeving.

De tegenpartijen laten ook bij herhaling uitschijnen dat **niet-deelname aan het Stabiliteitsverdrag voor België** op het vlak van zijn Europese verplichtingen een **ramp** zou betekenen.

Sta me toe het Hof gerust te stellen. Het vernietigen van België's instemming met het Stabiliteitsverdrag betekent niet het einde van de wereld. Immers, alle bepalingen voorzien **in de echt-Europese verdragen, zoals het verdrag van Lissabon**, en de verdere verordeningen en directieven ivm het begrotingsbeleid blijven onverkort van kracht. Ook de Belgische deelname aan de euro komt op geen enkel moment in gevaar. **De euro behoort sinds het verdrag van Maastricht intrinsiek tot het Europese verdragsrechtelijke kader**; daar verandert voor België niets aan als het uit het TSCG stapt zolang dat TSCG niet is opgenomen in het eigenlijke Europese verdragsrecht (Het TSCG trad trouwens al in werking toen slechts twaalf lidstaten het ondertekend hadden). Het enige wat verdwijnt met het verdwijnen van de instemmingswet is een grondwettelijk onaanvaardbare situatie m.b.t. tot onze eigen interne rechtsorde.

3. Het Verdrag is ongrondwettelijk

Het TSCG eist **voor het eerst de vastlegging op nationaal grondwettelijk niveau van een zeer strenge begrotings- hervormings-, en schuldnorm** (Titel III, artikel 3, lid 1), die de belichaming is van een specifieke en betwistbare politiek-economische visie, onder het mom van het bestrijden van de financiële en eurocrisis.

*(...) The European Union (EU) has gone further than any other country or institution in internalising the prescriptions of the Washington Consensus. Embedding neoliberal principles in the treaties defining its governance, the EU has enshrined a particular doctrine within its constitution.*³

³ Fitussi and Saraceno, Cambridge Journal of Economics, 2013

Het punt is inderdaad nu juist dat het Verdrag eist dat dit financieel-economische a priori niet enkel op het niveau van de Unie, maar ook op het niveau van de lidstaten in het primair (grondwettelijk) recht wordt ingebouwd. De reden dat men dit zo graag wilt is dat, in tegenstelling tot een veelgehoorde stellingname, **het Unierecht geen voorrang heeft op het primaire recht van de lidstaten, enkel op het uit de verdragen voortvloeiende afgeleide of secundaire recht** (wat ook de bevoegdheidsbeperking is die het Europese Hof van Justitie krijgt opgelegd, zie art. 260, 273 VWEU). Het is intengendeel zo dat het **Verdrag van Lissabon (art. 4, lid 2)**, uitdrukkelijk de verschillende politieke en constitutionele structuren van de Europese lidstaten respecteert.

Constitutionalisering ("middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen" Title III; art. 3, lid 2) geeft aan hogergenoemde subjectieve maatschappijvisie evenwel **de juridisch-politieke status van objectief gegeven werkelijkheid**, waaraan alle verdere wetgevende initiatieven die een impact hebben op de begroting dienen te worden getoetst en aangepast. De **uitslag van democratische verkiezingen** heeft dan ook geen echte impact meer op de wezenlijke keuzes van de politieke beleidsverantwoordelijken, zoals door commissievoorzitter **Juncker** in de nasleep van de Griekse crisis overigens openlijk werd erkend (**contra §48, memorie Vlaamse regering**). Een land als Portugal ondervindt op dit moment aan den lijve wat deze beperking van politieke keuzevrijheid in de realiteit betekent. Om onder andere die reden was de implementatie na ratificatie van de verdragsbepalingen in heel wat landen overigens een bijzonder moeizaam proces. De reden dat het Stabiliteitsverdrag niet "Europees" is hangt er eveneens mee samen: immers, slechts 25 van de 28 lidstaten hebben ondertekend.

De grond van de zaak is dat begrotingspolitiek wordt herleidt tot een vorm van **boekhoudkundige ingreep op het niveau van het afgeleid recht**, van nabij gesuperviseerd door de Europese Commissie, en op grond van haar gesecondariseerd wettelijk karakter bij niet-naleving van de budgettaire norm **blootgesteld aan sanctionering door het Europese Hof van Justitie**, en dus afdwingbaar gemaakt.

Wij hebben in ons oorspronkelijk verzoekschrift uitvoerig aangetoond dat de uitdrukkelijke eis tot permanent en bindend maken van de begrotings- en schuldnormen door een de facto of de iure constitutionalisering (alook de invoering van een automatisch correctiemechanisme) in strijd zijn met de **ondeelbaarheid en niet-overdraagbaarheid van de soevereine macht zoals vastgelegd in art. 33 GW**, waar het beheer over 's lands portefeuille (art. 170, 174) onvervreemdbaar deel van uitmaakt. De eisen gesteld door het Stabiliteitsverdrag gaan de beperkte context van **loutere opdracht tot uitoefening van bepaalde soevereine machten** zoals mogelijk gemaakt door art.

34 GW dan ook ver te buiten. **Bevoegdheden "opdragen" is iets heel anders dan ze "overdragen"** (contra §145 MMIN). De zorg voor mijn huis aan iemand opdragen heeft andere consequenties dan diezelfde zorg over te dragen; in het laatste geval ben ik mijn huis de facto kwijt. Wat de uitleg die eraan gegeven wordt ook is, het is duidelijk dat een de facto grondwetswijziging m.b.t. de machtsuitoefening over de begrotingspolitiek NIET met de in art. 34 ingeschreven beperkingen verenigbaar is. En iedereen weet dat een échte herziening van onze Grondwet juist op het punt van begrotings- en andere financiële competenties neerkomt op **het openen van een doos van Pandora** die het einde kan betekenen van de communautaire vrede in dit land.

De Grondwetgever heeft er dan ook zorg voor gedragen om de Grondwet tegen lichtzinnige pogingen tot wijziging binnen één legislatuur te beschermen. De regering **Di Rupo heeft een typisch Belgische ad hoc oplossing uit haar mouw** geschud om dit probleem van wetgevend schaakmat te omzeilen, door middel van een ingreep in de context van de Zesde Staatshervorming, waarover zo dadelijk meer.

4. Verwevenheid met de Staatshervorming

De regering Di Rupo heeft op een, het moet gezegd, nogal briljante manier een typisch Belgische mouw gepast aan het probleem dat door die Gordiaanse knoop van conflicterende prioriteiten binnen onze rechtsorde wordt gesteld.

De wet van 13 december 2013 stelt een **ssamenwerkingsaccord** in tussen de federale en regionale overheden van dit land, met als doel de de omzetting van het Begrotingspact uit het Stabiliteitsverdrag in Belgisch recht. Er worden vergaande machten toegekend aan **de afdeling financieringsbehoeften van de Hoge Raad voor Financiën** om de naleving van en de correcties op het interne begrotingstraject op de verschillende bestuursniveaus op te volgen en af te dwingen. De Raad speelt naar buitenuit (De EU-Commissie) toe de rol van rapporteur, naar binnen toe de rol van waakhond en beleidsadviseur. Dat is wel erg veel macht in handen van een onder de uitvoerende macht ressorterend administratief orgaan. Het samenwerkingsaccord voorziet dan ook dat een in de context van de staatshervorming reeds bestaand orgaan, het **overlegcomité**, over de gezamenlijke begrotingsdoelstellingen van de overheden politiek beslist. Ook voorziet het samenwerkingsakkord (art. 3) dat de Hoge Raad voor Financiën de bevoegdheid krijgt om de verdeelsleutels te bepalen van de bijdrage van de lokale besturen om afwijkingen van het door de EU-Commissie bepaalde begrotingspad vast te leggen. Deze bijdrage betreft ook de OCMW's. De aantasting van de grondwettelijk vastgestelde lokale autonomie wordt hiermee nog verder doorgedreven dan al het geval was door de invoering van de vijfjarige beheers- en beleidscycli op gemeentelijk vlak. Die lokale overheden vallen zelf weer onder de

voogdij der deelstaten die vertegenwoordigd zijn in het overlegcomité, waarin ze zelf geen zitting hebben. Dus blijft men voorzichtig:

*De akkoord-sluitende partijen verbinden zich ertoe **een maximale inspanning te leveren om tot een consensus te komen**. De vaststelling van de individuele **budgettaire doelstellingen** van de akkoord-sluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen **moet worden goedgekeurd** door een **beslissing** van het Overlegcomité.(art. 2 §4)*

De Vlaamse regering laat in haar memorie niet na hierop te wijzen (§12). Maar als er geen consensus is, wat gebeurt er dan? En wat is dat overlegcomité eigenlijk? Is dat een parlement? Nee, want er zitten alleen vertegenwoordigers in van de uitvoerende macht. Is het een regering? Nee, want het heeft geen formele legitimiteit en wordt niet gecontroleerd door een parlement. Toch krijgt het **beslissingsmacht over grondwettelijke prerogatieven** toegeschoven. Hét zwakke punt bij uitstek in deze constructie is inderdaad de quasi totale afwezigheid van de wetgevende macht in de hele procedure. Specialisten ter zake spreken van

*(...) de achilleshiel van de samenwerking. Wat bij alle instrumenten van samenwerking in het oog springt, is de zwakke positie die het parlement bekleedt bij de samenwerking tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Het Belgisch coöperatief federalisme blijft in eerste instantie een zaak van de uitvoerende macht ("**oligarchisch federalisme**" of "**executief federalisme**")⁴*

Nu krijgt het overlegcomité achter de schermen van de Hoge Raad dan ook nog eens een enorme politieke verantwoordelijkheid over het begrotingsbeleid als zodanig toebedeeld, ook voor bestuursniveaus die er niet eens in vertegenwoordigd zijn.

*Overwegende dat een in het Overlegcomité afgesloten samenwerkingsakkoord voor elke ondertekenende partij **bindende en permanente bepalingen kan voorzien en een permanent karakter biedt** waarvan de volledige inachtneming en naleving gedurende de nationale begrotingsprocessen gewaarborgd kunnen worden;*

Een interne overdracht van grondwettelijk vastgelegde soevereine machten in het raamwerk van het samenwerkingsakkoord is m.a.w. al even ongrondwettelijk als die **van de Belgische staat naar een supranationaal niveau** in het raamwerk van een al dan niet Europees verdrag. Men heeft dus de

⁴ Y. Peeters, Samenwerkingsakkoorden in het Belgisch staatsrecht; A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 18

vis in het water verdrinken door een element uit de door grondwetsherzieningen tot stand gekomen staatshervorming, het overlegcomité, door een samenwerkingsaccord te koppelen aan een administratie van de uitvoerende macht, en dit op grond van een bij gewone meerderheid gestemde wet (13 december 2013), om met **niet dwingende dwingendheid een ongrondwettelijke bevoegdheidsoverdracht** mogelijk te maken. **Die typisch Belgische juridische koterij** moet zelfs voor de specialisten van de Commissie arcaan zijn overgekomen, en bovendien, het "werkt" toch voor zolang als het duurt, zoals onze tegenpartijen niet nalaten in hun memories op te werpen. Dat neemt niet weg dat ze zowel vanuit het standpunt van de grondwettelijkheid, als vanuit het standpunt van het Stabiliteitsverdrag, een gedrocht is, dat natuurlijk natuurlijk niet kan worden gerectificeerd door de grondwetsschending nog wat verder door te drijven dan nu reeds het geval is.

Want de Europese Commissie heeft natuurlijk ook niet liggen slapen. Men heeft ondertussen door dat de Belgische manier van implementatie van het Stabiliteitsverdrag **helemaal geen implementatie van juist het belangrijkste onderdeel**, een permanente en op constitutioneel niveau bindende begrotingsnorm, inhoudt, maar **slechts het voornemen om bij consensus een mogelijk dwingende besluitvorming** op poten te zetten.

At the end of 2013, a Cooperation Agreement on fiscal coordination was concluded between the federal government and the regional and community governments to implement the Fiscal Compact. The agreement introduces a structural government balance rule (defined in line with the medium-term objective) at general government level. Furthermore, it formalises established coordination practice by making official the role of the intergovernmental 'Consultative Committee' in the process and making the advisory role of the High Council of Finance (Public Borrowing section) more explicit. The agreement also envisages strengthening the monitoring role of the High Council by introducing an explicit correction mechanism in case of significant deviation from the agreed targets. However, this agreement does not seem to have been fully implemented so far. The new governments in place at federal, community and regional level have all set their own fiscal trajectory for 2015 and beyond without formal coordination to date.⁵

Dat de Europese Commissie de afdwingbaarheidseis nochtans zeer ernstig neemt en niet aanvaardt dat het bij een loutere ondertekening van het verdrag en het tonen van goede begrotingsintenties blijft, wordt overduidelijk aangetoond door het feit dat zij geïrriteerd de eis keer op keer opnieuw stelt. Zo luidt het in het landenspecifiek advies in 2015,

⁵ Commission staff Working document, SWD(2015) 21 final/2 p. 58.

1. (...) Agree on an enforceable distribution of fiscal targets among all government levels.⁶

en opnieuw in 2016, in de Opinie van de Commissie over het Belgisch begrotingsontwerp:

(...) to agree on an enforceable distribution of fiscal targets among all government levels⁷

Het probleem zal dus blijven liggen rotten tot de zweer openbarst.

5. Besluit

Zowel vanuit het democratisch standpunt als vanuit het idee van goed bestuur is een **terugkeer naar Grondwetsconforme manieren van besluitvorming** over Europese samenwerking, alsook over de interne samenwerking die daaruit voortvloeit, dringend noodzakelijk. Fundamentele rechten en principes komen in gedrang, terwijl de mogelijkheid van de politieke gemeenschap om aan soevereine begrotingspolitiek te doen wordt beknot. Niemand heeft daarentegen de indruk dat deze maatregelen **de diepe economische en maatschappelijke crisis waar we in zitten ook maar enigzins dichterbij een oplossing brengt**, terwijl de Belgische Grondwet in het verleden zijn deugdelijkheid al ruimschoots heeft bewezen.

We doen dan ook een urgent beroep op de wijsheid en vastberadenheid van het Hof om de inhoud van dit waardevolle document, dat aan zijn goede zorgen is toevertrouwd, ook in het licht van politieke druk met hand en tand te verdedigen.

Ik dank U.

⁶ Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2015 National Reform Programme of Belgium, p. 6.

⁷ Analysis of the 2016 Draft Budgetary Plan of Belgium. Accompanying the document Commission Opinion, p. 13, p. 13.