



De Verenigde Staten van Europa: de eindbestemming van het Europese project. Een internationaalrechtelijke beschouwing van de Europese Unie.

The United States of Europe: the final destination of the European project. An international law perspective on the European Union.

Yana BAYENS
101211

Promotor: Stefaan SMIS
Jury: Karel DE GUCHT, Tim Corthaut

Academiejaar 2015-2016

Masterproef ingediend voor het behalen van de graad
Master of Laws In de Rechten: internationaal en Europees recht

Voorwoord

Met deze masterproef rond ik mijn master 'Internationaal en Europees recht' af. Vooreerst wil ik dan ook de professoren die mijn interesse in het internationaal en Europees recht aanwakkerde bedanken. Het is dankzij hen dat ik koos voor deze afstudeerrichting.

Het schrijven van deze masterproef doorliep een hele evolutie die vorig jaar aanvang nam. Ik wil dan ook Dhr. Gombeer bedanken om bij de verdediging van mijn onderzoeksplan steeds met veel interesse achter mijn onderwerp te blijven staan. Daarnaast bedank ik ook mijn promotoren, Prof. Dr. Smis en Prof. De Gucht, net als Dhr. Spriet voor de vele tijd die ze besteden aan mijn begeleiding. Tot slot wens ik ook iedereen te bedanken die uren naar mijn ideeën en theorieën luisterden en mijn masterproef nalazen op schrijffouten.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
INHOUDSOPGAVE	5
INLEIDING	8
Onderzoeksvraag	8
Belang van het onderzoek	10
Overzicht	12
Methodiek	12
HOOFDSTUK 1: AAN WELKE KENMERKEN DIEN DE EUROPESE UNIE TE VOLDOEN OM ALS EEN STAAT TE WORDEN BESCHOUWD?	14
HOOFDSTUK 2: EEN GRONDGEBIED	18
2.1.Een internationaalrechtelijke omschrijving van het begrip ‘grondgebied’	18
2.2.Het grondgebied van de Europese Unie	21
HOOFDSTUK 3: EEN PERMANENTE BEVOLKING	22
3.1.Een internationaalrechtelijke omschrijving van het begrip ‘permanente bevolking’	22
3.2.De bevolking van de Europese Unie	23
HOOFDSTUK 4: EEN EFFECTIEF GEZAG	26
4.1.Een internationaalrechtelijke omschrijving van het begrip ‘effectief gezag’	26
4.2.Het effectieve gezag van de Europese Unie	27
4.2.1.Het gezag: de institutionele structuur van de Europese Unie	27
A.Algemeen: de instellingen van de Europese Unie	27
B.De staatsstructuur van de Europese Unie	28
	5

4.2.2.De effectieve uitoefening van het gezag	30
A.De directe werking van het Europees recht	31
B.Voorrang van het Europees recht	32
C.Aansprakelijkheid wegens fout van een lidstaat	34
D.Conclusie omtrent de effectieve uitoefening van het gezag	34
HOOFDSTUK 5: SOEVEREINITEIT	36
5.1.Inleiding	36
5.2.De eerste definities van het begrip ‘soevereiniteit’	36
5.2.1.Jean Bodin	36
5.2.2.De Vrede van Westfalen	37
5.2.3.Latere analisten van het begrip ‘soevereiniteit’	37
5.3.Sovereiniteit in het internationaal recht van coëxistentie en coöperatie	39
5.3.1.Sovereiniteit in het recht van coëxistentie	39
5.3.2.Sovereiniteit in het recht van coöperatie	40
A.De oprichting van de Verenigde Naties	41
B.De Europese Unie	42
b.1.Ontstaan van de discussie omtrent soevereiniteit in de Europese Unie	42
b.2.Theorieën omtrent soevereiniteit in de Europese Unie	43
5.4.De huidige invulling van het begrip ‘soevereiniteit’	45
5.5.De soevereiniteit van de Europese Unie: extern soeverein, maar interne strubbelingen	46
5.5.1.Inleiding	46
5.5.2.Externe soevereiniteit	47
5.5.3.Interne soevereiniteit	48
5.6.Is het noodzakelijk dat de Europese Unie zich profileert als een staat?	50
5.6.1.De Europese Unie: een sterke speler in de internationale gemeenschap?	50
A.Internationale organisaties	50
B.Sluiten van internationale verdragen	52
C.De Euro	53
D.Europese ontwikkelingshulp	53
E.De G20: 19 staten en de Europese Unie	54
5.6.2.Een Europese Staat: de kers op de taart!	55
CONCLUSIE	58

Inleiding

Onderzoeksvraag

"Een schip dat zijn bestemming niet kent heeft tegenwind." Deze uitspraak van de Romeinse filosoof Seneca is van toepassing op de Europese Unie.¹ Het Hof van Justitie beschouwt de Unie vandaag als een rechtsorde *sui generis* dat binnen een eigen constitutioneel kader fungeert, op specifieke fundamentele beginselen berust en beschikt over een zeer fijn ontwikkelde institutionele structuur en over een afgerond geheel van rechtsregels.² Uit het feit dat het moeilijk is om de Unie vandaag te definiëren, kan worden afgeleid dat het moeilijk is een helder beeld te vormen van de toekomst die men voor ogen heeft.

Wat vaststaat, is dat de Europese Unie haar eindbestemming nog niet heeft gevonden. De verdragen waarop de Unie is gegrond vermelden "een proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa".³ Deze zinssnede is echter voor kritiek vatbaar. Het is zo ruim geformuleerd dat het op verschillende manieren kan worden ingevuld. Wanneer men de term 'ever closer union' teleologisch interpreteert, geeft dit het Hof van Justitie een zeer ruime discretionaire bevoegdheid. Wat het geschikte niveau van integratie is, kan verschillend worden beoordeeld op verschillende tijdstippen. Het geeft enkel de richting aan, met name vooruit. Over de mate en de snelheid kan verschillend worden geoordeeld.⁴

Sinds de oprichting van de drie gemeenschappen⁵ heeft de Unie al verschillende integratiefases doorlopen. In dit kader kan, onder andere, verwezen worden naar de interne markt om de competitiviteit ten aanzien van de Verenigde Staten van Amerika en Japan te vergroten.⁶ Ook kan verwezen worden naar het Verdrag van Maastricht⁷ dat in drie fases een

¹ X, "Een schip zonder bestemming", *De Standaard Plus*, 10 maart 2009, 6-7.

² HvJ 18 december 2014, *Ontwerp van internationale overeenkomst – Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden – Verenigbaarheid van dit ontwerp met het VEU en het VWEU*, advies 2/13, *Jur.*, 2014, 2454, r.o. 158.

³ Dit staat vermeld in Art. 1 Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb. C.* 326, 13-390 en in de preambules van dit verdrag en die van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390 en van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, ondertekend te Nice, 7 december 2000, *P.B. C* 364/01 van 18 december 2000.

⁴ G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, Hart Publishing, 2013, 146-147.

⁵ Het betreft de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal opgericht door het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van 18 april 1951, de Europese Economische Gemeenschap opgericht door het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 15 maart 1957 en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, ook bekend onder de naam EURATOM, opgericht door het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van 15 maart 1957.

⁶ T. DELVA, I. RYCKBOST, D. STERCKX, A. VAN BOSSUYT, S. VANDECASTEELE en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa*, Heule, INNI publishers, 2016, 38-57.

⁷ Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 326, 13-390.

Economische en Monetaire Unie wenste te creëren, wat uiteindelijk leidde tot een gemeenschappelijke munt, die vandaag door negentien lidstaten van de Unie wordt gedeeld.⁸ Maar ook recenter werden stappen gezet in het Europese integratieproces. Zo werden er naar aanleiding van de financiële en economische crisis in Europa in 2009 maatregelen genomen ter verwezenlijking van een bankenunie. Financiële problemen in één lidstaat betekenden al snel financiële problemen in andere lidstaten.⁹ Dit zijn slechts enkele voorbeelden die aantonen dat de Unie nog steeds in evolutie is.

Maar waar zal dit proces van integratie stoppen? Is een verenigd Europa mogelijk in de vorm van een staat? Er bestaan verschillende voorstanders van een Europese staat. De term '*Verenigde Staten van Europa*' werd al in 1849 in de mond genomen door Victor Hugo.¹⁰ Ook Altiero Spinelli hanteert de term in zijn '*Ventotene Manifesto*'¹¹, net als Winston Churchill, die sprak over "*a kind of United States of Europe*"¹². Naast deze historische voorstanders zijn ook hedendaagse voorbeelden te vinden. In dit kader kan, onder andere, verwezen worden naar de '*Spinelli Group*' die met haar '*Fundamental Law of the European Union*' een stap in de richting van een federale unie wens te zetten¹³, Guy Verhofstadt die een kwantsprong wenst te maken naar de Verenigde Staten van Europa¹⁴ en de '*Union of European Federalists*'¹⁵.

In dit onderzoek zal ik mezelf de vraag stellen in welke mate de huidige Europese Unie voldoet aan de kenmerken van een staat volgens het internationaal recht. Enkel en alleen door dit te onderzoeken, kan geantwoord worden op de vraag of de Verenigde Staten van Europa de eindbestemming van het Europese project kan zijn. Dienen er juridisch nog vele aanpassingen te worden gedaan opdat de Europese Unie de vorm van een staat aanneemt of is er enkel en alleen een politieke beslissing nodig? Toch dient er vooraf een belangrijke

⁸ M-T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne*, Brussel, Edition complexe, 2004, 249-251 en Y. DEVUYST, *De nieuwe Europese Unie: een heldere gids door de Europese doolhof*, Brussel, VUB University Press, 2004, 59-61.

⁹ EUROPESE COMMISSIE, *The economic and monetary union: stronger economies for a stronger Union*, Luxemburg, Publicatiebureau van de Europese Unie, 2014, 11.

¹⁰ V. Hugo sprak over de twee grootmachten, de Verenigde Staten van Amerika en de Verenigde Staten van Europa, die op een dag elkaar over de zee de hand zullen reiken en hun producten, hun handel, hun industrie, hun kust en hun ideeën uit zullen wisselen. H-J. BLANKE en S. MANGIAMELI, *Governing Europe under a constitution. The hard road from the European Treaties to a European Treaty*, Berlijn, Springer, 2006, 3-7.

¹¹ In 1941 brachten Ernesto Rossi en Altiero Spinelli hun befaamde "*Ventotene Manifesto*" uit. Hierin zetten ze uiteen dat de absolute soevereiniteit van staten leidt tot de wens om te domineren wat onvermijdelijk tot oorlog zal leiden. Daarom pleitten ze voor een vrij en verenigd Europa. A. J. MENENDEZ, *Altiero Spinelli. From Ventotene to the European Constitution*, Oslo, Arena, 2007, 11-28.

¹² Het betrof een speech aan de universiteit van Zürich in 1946. Hij pleitte voor een regionale structuur om de Europese familie te herenigen. Het was ook Churchill die de spil was achter de 'Europese Beweging' die haar eerste congres hield in 1948 in Den Haag dat leidde tot de oprichting van de Raad van Europa. B. VAN DEN BOS, *De Europese Unie in een notendop*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 2011, 17-19.

¹³ THE SPINELLI GROUP, *A Fundamental Law of the European Union*, Bertelsmann Stiftung, Bielefeld, 2013, 12-13.

¹⁴ D. COHN-BENDIT en G. VERHOFSTADT, *Voor Europa!*, Antwerpen, De Bezige Bij, 2012, 155 p.

¹⁵ UNION OF EUROPEAN FEDERALISTS, *UEF Manifesto 2014: Towards Federal Union*.

nuancering te worden gemaakt. Er bestaan verschillende manieren waarop er naar de Europese Unie kan worden gekeken. Er bestaan politieke, sociale, economische, enz. visies, maar ook binnen het recht bestaan er verschillen. Zo heeft het Europees recht zich gedurende haar evolutie autonoom ontwikkeld van het internationaal recht. De visie tussen Europese rechtsgeleerden en internationale rechtsgeleerden omtrent een Europese staat verschillen dan ook. Ikzelf zal vertrekken vanuit het internationaal recht, maar ook hier dient een nuancering te worden gemaakt. Binnen het internationaal recht bestaan er verschillende definities van een staat én verschillende definities per criterium van de definitie van een staat. Het antwoord dat op mijn onderzoeksvraag kan worden geformuleerd, hangt met andere woorden af van de omstandigheden en criteria waar men rekening mee houdt.

Belang van het onderzoek

"Er is niet genoeg Europa in deze Unie. En er is niet genoeg eenheid in deze Unie. We moeten dat veranderen. En wel nu." Dit waren de woorden van de huidige voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, in zijn 'Staat van de Unie' van 2015. Telkenmale hij over een actuele problematiek van de Europese Unie sprak, waaronder de vluchtenlingencrisis en de klimaatproblematiek, werden deze woorden herhaald.¹⁶

Moet er verder worden gestreefd naar een verenigd Europa? Volgens Herman Van Rompuy wel. De Unie heeft vrede en welvaart gebracht. Meer redenen zijn volgens hem dan ook niet nodig om voorstander te zijn van een verenigd Europa. Daarnaast verwijst hij naar de gemeenschappelijke uitdagingen van de Europese samenlevingen. De wereld wordt steeds mondialer, wat het moeilijker maakt als individuele Europese lidstaat in de economische wereld een plaatsje te verwerven. Vernieuwen is de boodschap en het bundelen van krachten leidt tot schaalvoordelen, wat het concurreren op de geglobaliseerde wereld gemakkelijker maakt.¹⁷

Maar waarom een verenigd Europa in de vorm van een staat? Eerst en vooral kan er worden verwezen naar het feit dat de termen '*Verenigde Staten van Europa*', '*Europese superstaat*', '*de Europese Unie als een federatie van natiestaten*', enz. vaak worden gebruikt in de media en in discussies omtrent de toekomst van de Europese Unie. Dit gebeurt echter zonder dieper in te gaan op de term staat. Een staat is een rechtssubject van het internationaal recht. Dit internationaal recht werd lange tijd gedefinieerd als "*het geheel van rechtsnormen dat de betrekkingen regelt tussen staten*". Staten waren dan ook zeer lang

¹⁶ J-C. JUNCKER, *Staat van de Unie 2015: Tijd voor eerlijkheid, eenheid en solidariteit*, 9 september 2015.

¹⁷ H. VAN ROMPUY, *Europa in de storm: lessen en uitdagingen*, Leuven, Davidsfonds Uitgeverij, 2014, 138-140; EUROPESE COMMISSIE, *De Europese Unie in het kort: De Economische en Monetaire Unie (EMU) en de euro*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015, 20 p.

de enige subjecten van het internationaal recht. Pas vanaf de twintigste eeuw kwam hier verandering in en werden ook internationale organisaties, individu's en andere entiteiten subjecten van internationaal recht. De term '*staat*' draagt met andere woorden een hele geschiedenis met zich mee.¹⁸ Het is dan ook interessant om de hierboven vermelde termen, gebruikt in Europese middens, te ontleden vanuit het internationaal recht.

Wanneer we de Unie stap voor stap toetsen aan de criteria van een staat, is er geweten wat de huidige stand van zaken is. Het antwoord op deze onderzoeksvraag zal het zowel mogelijk maken een beter beeld te vormen van wat de Unie *vandaag* is en hoe we haar kunnen plaatsen in de internationale gemeenschap, als ook hoe de Unie er in de *toekomst* kan uitzien.

Aangezien de Europese Unie in de internationale statengemeenschap komt te staan, wanneer ze de vorm van een staat aanneemt, is het essentieel haar te benaderen vanuit het internationaal recht. Het Europees recht wordt vandaag namelijk vaak beschouwd als een afzonderlijke rechtstak naast het internationaal recht.

Tot slot, wens ik nog te benadrukken dat het onderzoek naar de mate waarin de Unie voldoet aan de criteria van een staat ook relevant is voor de burgers van de Unie. Het opsommen van feiten creëert namelijk zekerheid. De burgers willen weten wat hen te wachten staat. Ondanks het feit dat het geloof van de burgers in de Unie geen vereiste is opdat de EU de vorm van een staat kan aannemen, is het in de praktijk toch van groot belang dat de burgers achter de Unie staan, om sterk te staan in de internationale gemeenschap. Interne strubbelingen zijn nefast voor de externe positie van de Unie.

Overzicht

Om te bepalen in welke mate de huidige Europese Unie voldoet aan de criteria van een staat, onderzoek ik in een eerste hoofdstuk de definitie van een staat. Zoals hierboven al vermeld, zijn er verschillende definities voorhanden. De keuze van een definitie en de hierin opgesomde constitutieve bestanddelen van een staat, beïnvloedt niet enkel het oplossingsproces, maar ook de uitkomst.

Hierna volgen vier hoofdstukken die de vier criteria van een staat, volgens de definitie die ik koos, verder uitwerken. Er wordt telkens dezelfde systematiek gebruikt. Eerst een internationaalrechtelijke bespreking van het begrip, gevolgd door een toetsing van de Europese Unie aan dit begrip. Volgende criteria zullen worden besproken: grondgebied, bevolking,

¹⁸ J. WOUTERS en M. BOSSUYT, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 3-4.

effectief gezag en soevereiniteit. Op het einde van het hoofdstuk soevereiniteit zal worden nagegaan of het wel relevant is dat de Unie de vorm van een staat aanneemt. De vraag zal worden gesteld wat de huidige Europese Unie betekent in de internationale gemeenschap en wat de omvorming naar een staat als meerwaarde heeft.

Deze bespreking mondt uit in de conclusie, waar een antwoord zal worden geformuleerd op de vraag in welke mate de huidige Europese Unie voldoet aan de kenmerken van een staat. Hieruit wordt verder geconcludeerd wat nog dient te worden verwezenlijkt opdat de Unie de vorm van een staat aanneemt. Welke juridische aanpassingen zijn noodzakelijk? Of volstaat het nemen van een politieke beslissing?

Methodiek

Het onderzoek inzake een Europese staat vergde zowel het bestuderen van het internationaal recht als het Europees recht. De kenmerken van een staat maken onderdeel uit van het internationaal recht, terwijl het bestuderen of de huidige EU voldoet aan deze kenmerken, moet worden nagegaan vanuit het Europees recht. Hiertoe zijn zowel de huidige verdragen, waaronder het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, als de voorgaande verdragen, waaronder het Verdrag tot oprichting van een Europese Economische Gemeenschap en het Verdrag van Maastricht, van belang.

Aangezien het interessant is om bij de kenmerken van een staat voorbeelden aan te halen vanuit de politieke wereld, bestudeerde ik naast juridische teksten ook enkele politieke teksten. Toch wens ik te benadrukken dat dit een juridisch werk is en geen politiek manifest. De politieke voorstellen zullen enkel bij wijze van voorbeeld worden aangehaald.

Hoofdstuk 1: Aan welke kenmerken dient de Europese Unie te voldoen om als een staat te worden beschouwd?

Is de Verenigde Staten van Europa de eindbestemming van het Europese project? Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient te worden onderzocht in welke mate de huidige Europese Unie voldoet aan de kenmerken van een staat. Op deze manier weet men welke handelingen nog dienen te worden ondernomen om een Europese staat op te richten. In de volgende hoofdstukken zal de Unie stap voor stap worden getoetst aan de definitie van een staat.

Maar wat is een staat? Er bestaat geen universeel verdrag dat de bestanddelen van een staat opsomt en er bestaat ook geen centrale autoriteit die bepaalt of er voldaan is aan deze bestanddelen. Het verwerven van de status 'staat' is een wettelijke vordering op een recht en geen feitelijke situatie. De feiten zijn echter wel van belang om te determineren of de verwerving van de status 'staat' gerechtvaardigd kan worden.¹⁹

De meest wijdverspreide en algemeen aanvaardde definitie van een staat is die van de *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* van 26 december 1933²⁰. Het eerste artikel bepaalt: "*The state as a person of international law should possess the following qualifications: a permanent population, a defined territory, a government and capacity to enter into relations with the other States*". Er moeten met andere woorden vier voorwaarden worden voldaan, met name: een permanente bevolking, een grondgebied, een overheid en de mogelijkheid relaties aan te gaan met andere staten. Ondanks de traditionele verwijzing naar deze conventie, wordt er kritiek op geuit. De mogelijkheid om relaties aan te gaan met andere staten wordt beschouwd als een gevolg van de andere bestanddelen. Ook beschouwt men deze bestanddelen als niet-exhaustief.²¹ Verschillende rechtsgeleerden²² zien liever het exclusieve recht om binnen zijn grondgebied publiek gezag uit te oefenen, ongehinderd door andere staten, als een vierde bestanddeel naast bevolking, grondgebied en overheid verschijnen. Om dit bestanddeel te definiëren worden vaak de termen soevereiniteit of onafhankelijkheid gebruikt. Toch mogen deze termen volgens J. Crawford²³ niet door elkaar worden gebruikt. Hij beschouwt onafhankelijkheid als

¹⁹ J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 61.

²⁰ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States van 26 december 1933, *League of Nations Treaty Series*, vol. 165, 19.

²¹ A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 66.

²² M. CRAVEN, "Statehood, self-determination and recognition" in M. EVANS (ed.), *International Law*, New York, Oxford University Press, 2010, 202-232; J. CRAWFORD, "The criteria for statehood in international law" in J. WEILER en A.T. NISSEL (eds.), *International Law: Critical Concepts in Law. Volume II: Fundamentals of International Law I*, New York, Routledge: Taylor & Francis Group, 2011, 229-277; A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 66.

²³ James Crawford is professor in het internationaal publiekrecht aan de universiteit van Cambridge, voormalig lid van de International Law Commission en sinds 6 februari 2015 rechter bij het Internationaal Gerechtshof.

een bestanddeel en soevereiniteit als het wettelijke gevolg hiervan. De term soevereiniteit werd gedefinieerd in de *Island of the Palmas* zaak²⁴. Wat betreft het concept soevereiniteit kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe soevereiniteit. De interne dimensie heeft betrekking op het feit dat het de soevereine macht is die recht maakt. De rechtsgeldigheid van dit recht hangt niet af van een hogere macht. De externe dimensie daarentegen, heeft betrekking op het feit dat een staat geen andere entiteit dient te gehoorzamen. Het betreft met andere woorden een verschil tussen de veruitwendiging van de macht binnen en buiten het grondgebied. Soevereiniteit naar internationaal recht behelst de externe dimensie.²⁵ Andere rechtsgeleerden²⁶ houden het bij de drie bestanddelen die in elke definitie voorkomen en voegen geen vierde bestanddeel toe. Toch valt op te merken dat het kenmerk soevereiniteit, of door sommigen onafhankelijkheid genoemd, bij deze rechtsgeleerden meestal wordt besproken als onderdeel van het kenmerk gezag. Er wordt in dit kader vaak gesproken van een effectieve en onafhankelijke overheid.

Ook *Opinion 1 of the Arbitration Commission of the Conference of the EC on Yugoslavia* van 29 november 1991²⁷ vermeldt als vierde bestanddeel, naast bevolking, grondgebied en overheid, de soevereiniteit. In overweging b) vermeldt men: "*That the State is commonly defined as a community which consists of a territory and a population subject to an organized political authority; that such a State is characterized by sovereignty.*"

Toch zijn geen van de hierboven vermeldde definities op universeel niveau opgesteld. De *International Law Commission*²⁸ heeft in 1949 een *Draft Declaration on the Rights and Duties of States*²⁹ opgesteld. Het ontwerp bevat tien verplichtingen en vier rechten. In de opmerkingen bij dit ontwerp, die werden bijgevoegd in het rapport aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, staat vermeld dat het Verenigd Koninkrijk en Indië voorgesteld om de term 'staat' te definiëren. De commissie verklaarde in haar commentaar op deze *draft declaration* dat de term 'staat' gebruikt wordt in dezelfde betekenis als die van het Handvest van de Verenigde Naties³⁰, het Statuut van het Internationaal Gerechtshof³¹,

²⁴ *Island of the Palmas* (Verenigde Staten van Amerika t. Nederland), 1928 R.I.A.A. II, 829.

²⁵ B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143.

²⁶ G. JELLINEK, *Algemeine Staatslehre*, Berlijn, Häring, 1914, 396; J. WOUTERS en M. BOSSUYT, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 179.

²⁷ OPINION NO. 1 Arbitration Commission E.C. Conference on Yugoslavia of 29 November 1991, 92 I.L.R. 162.

²⁸ De International Law Commission is een hulporgaan van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, bestaande uit 34 onafhankelijke experts en belast met de codificatie van bestaand internationaal recht en de progressieve ontwikkeling van het internationaal recht.

²⁹ Resolutie 375 (IV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (6 december 1949), *UN Doc. A/375* (1949).

³⁰ Het Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945, *United Nations Treaty Series* XVI,1.

³¹ Statuut van het Internationaal Gerechtshof van 26 juni 1945, *United States Treaty Series* 993.

de Conventie van Genève inzake de volle zee³² en het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer³³. De term 'staat' moet met andere woorden begrepen worden in een internationaalrechtelijke context, wat een definiëring, volgens de International Law Commission, overbodig maakt. Wanneer we echter naar de rechten kijken die volgens het ontwerp aan een staat toekomen, zien we de hierboven vermelde bestanddelen verschijnen. Het eerste artikel bepaalt dat elke staat het recht heeft op onafhankelijkheid en het tweede artikel vermeldt het recht om rechtsmacht uit te oefenen over haar grondgebied en alle personen en voorwerpen hierin. (vrij vertaald)³⁴ Dit ontwerp werd echter nooit aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.³⁵

Ook in latere teksten van de International Law Commission werd niet ingegaan op deze term, ondanks het feit dat er wel gebruik van wordt gemaakt. In dit kader kan gedacht worden aan het eerste artikel van de resolutie van de Algemene Vergadering inzake de definitie van agressie.³⁶

In het moderne internationaal recht is erkenning door de andere staten, in de internationale gemeenschap, geen voorwaarde om als een staat te worden beschouwd. Erkenning heeft een declaratoire en geen constitutieve functie. In de negentiende eeuw was dit echter anders. Zo konden de Europese Staten determineren welke "kandidaat-staten" konden toetreden tot de zogenaamde "beschaafde samenleving".³⁷ Toch mag de politieke en juridische waarde van erkenning niet worden onderschat. Zo zal een staat pas kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer wanneer er erkenning door een grote hoeveelheid staten heeft plaatsgevonden.³⁸

In dit werk zal ik onderzoeken in welke mate de Europese Unie, zoals die vandaag bestaat, voldoet aan de volgende bestanddelen: een bevolking, een grondgebied, een overheid en soevereiniteit. Ik sluit me, voor dit onderzoek, met andere woorden aan bij de rechtsgeleerden die soevereiniteit als vierde kenmerk beschouwen. De reden hiertoe is dat, wat betreft de Europese Unie, er zeer veel discussie wordt gevoerd omtrent de overdracht van

³² Verdrag van Genève inzake de volle zee, UNO, Genève, 29 april 1958, BS 2 februari 1972.

³³ Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961, *United Nations Treaty Series*, vol. 500, 95.

³⁴ Artikel 1: "Every State has the right to independence and hence to exercise freely, without dictation by any other State, all its legal powers, including the choice of its own form of government." Art. 2: "Every State has the right to exercise jurisdiction over its territory and over all persons and things therein, subject to the immunities recognized by international law." (eigen onderlijning)

³⁵ J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 37-46.

³⁶ Resolutie 3314 (XXIX) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (14 december 1974), *UN Doc. A/9631*.

³⁷ J. CRAWFORD, "The criteria for statehood in international law" in J. WEILER en A.T. NISSEL (eds.), *International Law: Critical Concepts in Law. Volume II: Fundamentals of International Law I*, New York, Routledge: Taylor & Francis Group, 2011, 229-277; A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgeverij, 2001, 66.

³⁸ A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgeverij, 2001, 66.

bevoegdheden door de lidstaten aan de Unie en het al dan niet daarmee gepaard gaande verlies aan soevereiniteit.

Hoofdstuk 2: Een grondgebied

2.1. Een internationaalrechtelijke omschrijving van het begrip 'grondgebied'

Een eerste klassiek criterium om als staat te worden beschouwd, is het grondgebied. Dit is het gebied waarop de onafhankelijke overheid haar activiteiten zal ontplooien. Het bevat zowel de oppervlakte, de ondergrond als het luchtruim. Voor staten aan zee gelegen wordt ook 12 zeemijl meegerekend tot het grondgebied van de staat.³⁹

Er is geen minimum of maximum oppervlakte bepaald. Staten kunnen met andere woorden zeer klein zijn, zoals Monaco, of zeer groot, zoals China. Ondanks het feit dat de Montevideo Conventie spreekt over een '*defined territory*' is het niet noodzakelijk dat de grenzen vast liggen. Dit werd bepaald in een uitspraak van een Duits-Pools Arbitrage-tribunaal in de zaak *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State*⁴⁰. Het betrof een zaak omtrent een Duitse onderneming, met name '*Deutsche Continental Gas-Gesellschaft*', gevestigd in Warschau dat deel uitmaakte van het Russische Rijk. In 1918 werd echter een Poolse staat opgericht met Warschau als hoofdstad. Polen besliste, op basis van artikel 297 van het Verdrag van Versailles⁴¹, deze Duitse onderneming te onteigenen. Het verdrag van Versailles maakte het immers mogelijk voor staten, die tijdens de eerste wereldoorlog schade hadden ondervonden van Duitsland, om Duitse activa te onteigenen. De onderneming stapte naar het arbitrage-tribunaal en stelde dat dit niet mogelijk was, aangezien Warschau ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag van Versailles deel uitmaakte van het Russische Rijk. Artikel 297 is volgens hen enkel van toepassing op de Poolse gebieden die deel uitmaakten van Duitsland. Het arbitrage-tribunaal ging hier niet mee akkoord, waardoor de onteigening stand hield.⁴² Het is in dit kader dat het arbitrage-tribunaal uitspraak deed over de al dan niet noodzakelijkheid van vastliggende grenzen.⁴³ Deze uitspraak werd bevestigd in de *North Sea Continental Shelf Case*⁴⁴. Het betrof een zaak tussen, aan de

³⁹ M. COGEN, *Handboek internationaal recht*, Mechelen, Kluwer, 2003, 47-48.

⁴⁰ Duits-Pools Arbitrage-tribunaal, *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State*, arbitrale uitspraak, *Annual Digest 1929-1930*, 5.

⁴¹ Art. 297 Verdrag van Versailles inzake de vrede met Duitsland van 28 juni 1919, *Trb.* 1955, 161.

⁴² T.D. GRANT, "Defining Statehood: The Montevideo convention and it's Discontents", *Colombia Journal of Transnational Law* 1989-1999, 403-457.

⁴³ "In order to say that a state exists [...] it is enough that this territory has a sufficient consistency, even though its boundaries have not yet been accurately delaminated, and that the State actually exercises independent public authority over that territory."

⁴⁴ IGH, *North Sea Continental Shelf* (Germany v. Denmark; Germany v. The Netherlands), *ICJ Reports* 1969, par. 46. "[...]There is for instance no rule that the land frontiers of a State must be fully delimited and defined, and often in various places and for long periods they are not, as is shown by the case of the entry of Albania into the League of Nations."

ene zijde, Duitsland en aan de andere zijde, Denemarken en Nederland, omtrent de afbakening van het continentaal plat in de Noordzee.⁴⁵

Ook continuïteit van het grondgebied is niet vereist. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de afscheiding van Oost-Pakistan van West-Pakistan in 1971. Oost-Pakistan werd de staat Bangladesh, maar aan het "staat-zijn" van West-Pakistan veranderde niets. Dit zelfde voorbeeld kan worden gebruikt om aan te tonen dat het grondgebied van een staat geen aaneengesloten gebied hoeft te zijn. Toen Oost- en West Pakistan samen nog een staat vormden, waren deze gebieden geografisch van elkaar afgescheiden.⁴⁶

Een grondgebied kan met andere woorden in alle vormen en formaten bestaan. Dit is niet van belang om in het internationaal recht als een staat te worden beschouwd. Op het vlak van erkenning kan dit echter wel een rol spelen. Zo weigerde het Verenigd Koninkrijk de staat Bophuthatswana te erkennen wegens haar gefragmenteerd grondgebied. Deze staat werd opgericht door Zuid-Afrika ter bevordering van de scheiding der rassen en werd enkel door haar erkend. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties riep de internationale gemeenschap op niet te erkennen wegens de racistische grondslag waarop deze staat werd gegrondvest en de afhankelijkheid van Zuid-Afrika.⁴⁷

In dit kader dient, tot slot, nog te worden vermeld dat vorderingen op een deel of zelfs het geheel van het grondgebied van een staat, geen afbreuk doen aan het "staat-zijn". Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de staat Israël die door vele staten en de Verenigde Naties werd erkend, ondanks haar grensgeschillen.⁴⁸

Wanneer we het hebben over het criterium grondgebied, dienen we melding te maken van het concept 'territoriale soevereiniteit'. Men kan pas als een staat worden beschouwd wanneer er gezag wordt uitgeoefend op dit welbepaald grondgebied. Het was arbiter Huber die in de *Island of the Palmas* zaak⁴⁹ bepaalde dat ontdekking niet volstond. Er moesten op effectieve wijze soevereine rechten worden uitgeoefend. Daarnaast moest de staat bewijzen dat de soevereine rechten bij hem berustten. Het betrof *in casu* een zaak tussen Nederland en de Verenigde Staten van Amerika omtrent het eiland Palmas. Spanje droeg het

⁴⁵ J. CRAWFORD, "The criteria for statehood in international law" in J. WEILER en A.T. NISSEL (eds.), *International Law: Critical Concepts in Law. Volume II: Fundamentals of International Law I*, New York, Routledge: Taylor & Francis Group, 2011, 229-277.

⁴⁶ J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 47.

⁴⁷ J. WOUTERS en M. BOSSUYT, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 47 en N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK, *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2007, 159-195.

⁴⁸ N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK, *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2007, 159-195.

⁴⁹ PHA, *Island of the Palmas Arbitration* (Nederland/Verenigde Staten van Amerika), arbitrale uitspraak van 4 april 1928, *R.I.A.A.*, II, 829.

eiland over aan de Verenigde Staten van Amerika, maar bij aankomst op het eiland bleek dat Nederland de soevereine rechten uitoefende. Dit leidde tot een arbitrage zaak waarin Nederland in het gelijk werd gesteld. Spanje kon het eiland Palmas niet aan de Verenigde Staten van Amerika overdragen, wegens het feit dat ontdekking volgens arbiter Huber niet volstond om een titel op het grondgebied te verwerven. Effectieve uitoefening van soevereine rechten was noodzakelijk. Ook in het kader van de, in de vorige alinea besproken, grensgeschillen kan verwezen worden naar de territoriale soevereiniteit. Het gebrek aan specifiek afgebakende grenzen op zich is onvoldoende om het "staat-zijn" in gedrang te brengen.⁵⁰ Hieruit kan worden geconcludeerd dat het grondgebied eerder beschouwd kan worden als een bijkomend bestanddeel van de kenmerken gezag en soevereiniteit, in plaats van een afzonderlijk, op zichzelf staand kenmerk van een staat.⁵¹

Wat betreft de territoriale soevereiniteit is het interessant te vermelden dat niet-territoriale entiteiten, zoals intergouvernementele organisaties, die beschikken over een zekere mate van autoriteit, niet beschouwd worden als een staat, aangezien het grondgebied behoort tot de lidstaten die hier deel van uitmaken.⁵² Een intergouvernementele organisatie wordt dan ook gekenmerkt door het feit dat de lidstaten geen soevereiniteit afstaan. Er wordt op gelijk niveau samengewerkt.⁵³

Een vraag die zich in dit kader stelt is op welke manier een entiteit een grondgebied aan zich kan vastkoppelen? Er zijn verschillende manieren om de titel op een grondgebied te verwerven. Dit kan onder andere op basis van ontdekking, belangrijk in de 17^e eeuw, maar niet relevant voor wat betreft de Europese Unie, aangezien het geen *terra nullius* betreft. Een andere manier om grondgebied te verwerven is via een verdrag. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de verkoop van Alaska door Rusland aan de Verenigde Staten van Amerika. Ook effectieve bezetting kan een titel op een grondgebied opleveren. Hier zal men onderzoeken wie het effectieve overheidsgezag over het grondgebied uitoefent gedurende een welbepaalde ononderbroken periode. Na deze periode kunnen andere staten de titel niet meer betwisten.⁵⁴

⁵⁰ J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 48-52.

⁵¹ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 198 en J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 46.

⁵² D. RAIC, *Statehood and the law of self-determination*, Leiden, Universiteit Leiden, 2002, 62-64.

⁵³ J. WOUTERS en M. BOSSUYT, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 569.

⁵⁴ A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 73-79.

2.2. Het grondgebied van de Europese Unie

De Europese Unie beschikt over een grondgebied van 4 482 000 km².⁵⁵ Het feit dat een lidstaat de Europese Unie zou wensen te verlaten, heeft geen effect op het "staat-zijn". Er is volgens het internationaal recht namelijk geen continuïteit van het grondgebied vereist. De uitkomst van het referendum van 23 juni 2016 dat in het Verenigd Koninkrijk zal worden gehouden, omtrent de vraag of de bevolking wel of niet deel wenst te blijven uitmaken van de Europese Unie, is met andere woorden niet relevant voor dit onderzoek.⁵⁶ Hetzelfde geldt voor de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de aanvraag tot lidmaatschap van Bosnië en Herzegovina op 15 februari 2016. In 1999 kreeg de staat de status van '*potentiële kandidaat-lidstaat*' na aanvaarding van het stabilisatie- en associatieproces voorgesteld door de Europese Unie.⁵⁷ Het feit dat het grondgebied van de Europese Unie al sinds haar oprichting in evolutie is, heeft geen effect op haar mogelijke status als staat.

Maar het beschikken over grondgebied op zich volstaat niet. Er dient ook territoriale soevereiniteit voorhanden te zijn. De soevereiniteit als constitutief bestanddeel van een staat wordt in een afzonderlijk hoofdstuk besproken.⁵⁸ Dit is dan ook de reden dat hier niet verder op het begrip territoriale soevereiniteit zal worden ingegaan.

⁵⁵ X, *Lidstaten Europese Unie*, http://www.europa-nu.nl/id/vh72mb14wkwh/lidstaten_europese_unie.

⁵⁶ X, *Positie Verenigd Koninkrijk ten opzichte van de EU*, http://www.europa-nu.nl/id/viw6jn2yr3qr/referendum_over_positie_verenigd.

⁵⁷ X, *Toetreding Bosnië en Herzegovina tot de Europese Unie*, http://www.europa-nu.nl/id/vh9ifjaxyovy/toetreding_bosnie_en_herzegovina_tot_de.

⁵⁸ Zie hoofdstuk 5: soevereiniteit.

Hoofdstuk 3: Een permanente bevolking

3.1. Een internationaalrechtelijke omschrijving van het begrip 'permanente bevolking'

Het tweede bestanddeel waarover een entiteit dient te beschikken om als een staat te kunnen worden beschouwd, volgens het internationaal recht, is een bevolking. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar Antarctica dat omwille van dit kenmerk niet als een staat kan worden beschouwd. De Montevideo Conventie vereist dat deze bevolking permanent is. Om als de '*permanente*' bevolking van een staat te worden beschouwd, dient deze bevolking de bedoeling te hebben om op een permanente wijze op het grondgebied te verblijven. Dit maakt dat een staat niet volledig uit nomaden kan bestaan. Doch stelt het internationaal recht hier geen maximum aan. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar Somalië, waarvan een groot deel van de bevolking bestaat uit nomaden.⁵⁹ Het is echter niet noodzakelijk dat personen die behoren tot de permanente bevolking van een staat ononderbroken op het grondgebied van deze staat verblijven. Met betrekking tot het aantal bevolkingsleden bepaalt de Montevideo Conventie niets. Volgens de Wereldbank⁶⁰ telde Monaco 37 623 bevolkingsleden en India 1 295 291 543 in 2014.⁶¹

Het grote probleem met betrekking tot het criterium '*permanente bevolking*', is het feit dat er in het internationaal recht geen definitie voorhanden is van een volk. Meestal wordt er gesproken van een natie. De invulling hiervan is evenwel erg subjectief. Het betreft mensen die een lotsverbondenheid vertonen op basis van gemeenschappelijke kenmerken. Hierbij kan gedacht worden aan een uniforme taal, een gemeenschappelijke godsdienst of gedeelde cultuur. En hier knelt nu juist het schoentje bij de Europese Unie, die niet over deze elementen beschikt. Het beschikken over gemeenschappelijke kenmerken volstaat niet. Ook de wil om samen een natie te vormen en het gevoel van een historische en toekomstige verbondenheid moet aanwezig zijn. Zo bestaan er voorbeelden waar er gemeenschappelijke kenmerken voorhanden zijn, maar er toch niet van een natie kan worden gesproken, zoals in Servië en Kroatië. Daarom wordt er naast de gemeenschappelijke kenmerken ook de wil vereist om samen een natie te vormen en het gevoel van een historische en toekomstige lotsverbondenheid.⁶²

⁵⁹ N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK, *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2007, 159-195.

⁶⁰ X, *Population total*, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL/countries/1W?display=default>.

⁶¹ A. ADEMOLA, *International Law: Texts, Cases and Materials*, New York, Oxford University Press, 2012, 118-119.

⁶² M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die keure, 2008, 138-139.

In principe vereist het internationaal recht geen nationaliteit om personen als de bevolking van een staat te beschouwen. Nationaliteit is namelijk een gevolg van het "staat-zijn". De vraag rijst echter wel, wat met de nationaliteit ingeval van statenopvolging? Nationaliteit blijft de veruitwendiging van het kenmerk bevolking. Aangezien een staat vrij is te bepalen aan wie ze nationaliteit verstrekt, is het mogelijk dat ze haar nationaliteit niet aan eenieder die op het grondgebied verblijft, toekent. Dit maakt dat er gevallen van staatloosheid ontstaan. Deze vrijheid moet echter worden genuanceerd. In dit kader kan verwezen worden naar de 'Articles on nationality of natural persons in relation to the succession of states' opgesteld door de International Law Commission. Hierin wordt bepaald dat elk individu dat, op het moment van statenopvolging, over de nationaliteit van de voorgangersstaat beschikt, het recht heeft op de nationaliteit van minstens één van de betrokken staten.⁶³ Verder wordt ook bepaald dat staten alle gepaste maatregelen dienen te nemen om staatloosheid ten gevolge van de statenopvolging te voorkomen.⁶⁴ Ook de Raad van Europa streeft dit na in haar Europees verdrag inzake nationaliteit⁶⁵ van 1997.⁶⁶

3.2. De bevolking van de Europese Unie

Het tweede bestanddeel waarover de Europese Unie dient te beschikken is een permanente bevolking. Volgens Eurostat⁶⁷ had de Europese Unie 508 450 856 inwoners op 1 januari 2015.⁶⁸ Wanneer we dit vergelijken met andere staten, blijkt dat de Europese Unie na China met 1 367 485 388 inwoners en India met 1 251 695 584 inwoners over de meeste inwoners ter wereld beschikt. Zo beschikken andere grootmachten, zoals de Verenigde Staten van Amerika en de Russische Federatie, over respectievelijk 'slechts' 321 368 864 en 142 423 773 inwoners.⁶⁹

Om beschouwd te worden als de permanente bevolking van een staat is het niet noodzakelijk om de nationaliteit van een staat te verwerven. Dit is namelijk een gevolg van het "staat-zijn" en geen bestanddeel. In dit kader kan verwezen worden naar het Europees

⁶³ Art. 1 van de resolutie 55/153 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (30 januari 2001), *UN Doc. A/RES/55/153* (2001).

⁶⁴ Art. 4 van de resolutie 55/153 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (30 januari 2001), *UN Doc. A/RES/55/153* (2001).

⁶⁵ Europees verdrag inzake nationaliteit van 6 november 1997, *European Treaty Series*, vol. 165

⁶⁶ J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 52-55.

⁶⁷ Eurostat is belast met de taak in statistisch materiaal te voorzien op Europees niveau opdat vergelijkingen kunnen worden gemaakt met andere staten en regio's. Hun statistieken kunnen worden geraadpleegd op volgende website: ec.europa.eu/eurostat/.

⁶⁸ Deze cijfers zijn raadpleegbaar op volgende website:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1>.

⁶⁹ Deze cijfers kunnen worden geraadpleegd in de World Factbook van de Central Intelligence Agency (CIA) beschikbaar op volgende website: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>.

burgerschap dat de Unie volgens artikel 9 van het Unieverdrag⁷⁰ toekent aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat van de Unie bezit. Dit Europese burgerschap komt naast het nationaal burgerschap te staan en treedt niet in de plaats. Op dit vlak gedraagt de Unie zich met andere woorden als een staat.

Het Europees burgerschap werd ingevoerd door het Verdrag van Maastricht van 1992⁷¹ in het kader van de verdere uitwerking van het vrij verkeer van personen. Het feit dat de burger ten tijde van het Verdrag van Maastricht steeds meer geconfronteerd werd met Europese regelgeving, terwijl de deelname aan het bestuur voornamelijk op nationaal niveau plaatsvond, deed de Europese wens ontstaan om een Europese identiteit en Europees politiek bewustzijn te creëren. Men wenste een band te doen ontstaan tussen de burgers en de Europese Unie en gebruikten hiervoor het Europees burgerschap.⁷²

Het Europees burgerschap leidt tot de toekenning van een aantal rechten, vermeldt in de artikelen 21 tot 24 van het werkingsverdrag⁷³. Het gaat, onder meer, over het reis- en verblijfsrecht, het petitierecht en het recht om te stemmen bij de Europese verkiezingen en de lokale verkiezingen van een lidstaat waarin de burger verblijft en geen onderdaan van is. Deze rechten zijn ook terug te vinden in het Handvest⁷⁴ van de Grondrechten van de Europese Unie.⁷⁵

Het Hof van Justitie erkende het belang van dit Europees burgerschap en stelde dat: "*de hoedanigheid van burger van de Unie immers de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn.*"⁷⁶ Gedurende de jaren die volgden op de invoering van het Europees burgerschap, heeft het Hof van Justitie een verdere invulling gegeven aan de rechten, beschreven in het werkingsverdrag. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de arresten *Micheletti* en *Zambrano*. In het arrest *Zambrano*⁷⁷, kwam het Hof van Justitie tot de uitspraak, dat maatregelen genomen door lidstaten niet ten gevolge kunnen

⁷⁰ Art. 9 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 13-390.

⁷¹ Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 326, 13-390.

⁷² EUROPEES PARLEMENT, *De burgers van de Europese Unie en hun rechten*, oktober 2015, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_2.1.1.pdf.

⁷³ Artt. 21 – 24 Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390.

⁷⁴ Artt. 39 – 46 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, ondertekend te Nice, 7 december 2000, *P.B.* C 364/01 van 18 december 2000.

⁷⁵ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 123-133.

⁷⁶ HvJ 20 september 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, 31, ECLI:C:2001:458. In deze zaak bepaalde het Hof van Justitie dat studenten die in een andere lidstaat van de Europese Unie verblijven, dienen te beschikken over het recht op een bestaansminimum onder dezelfde voorwaarden als de studenten die onderdaan zijn van deze lidstaten. Het Hof bepaalde echter wel dat het een lidstaat is toegestaan te verlangen van de student die op het grondgebied wenst te verblijven dat hij/zij beschikt over de nodige middelen van bestaan zodat er geen onredelijke belasting van de middelen van het gastland ontstaat. Maar wanneer de omstandigheden leden tot een verslechtering van de situatie van de student, moet hij/zij de mogelijkheid krijgen een beroep te doen op de sociale bijstand van die staat.

⁷⁷ HvJ 8 maart 2001, *Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi*, C-34/09, ECLI:C:2011:124.

hebben dat Europese burgers het genot verliezen van de rechten verbonden aan dit burgerschap. In het arrest *Micheletti*⁷⁸, en later bevestigd in het arrest *Rottmann*⁷⁹, bepaalde het Hof van Justitie dat een lidstaat, bij het bepalen van de criteria voor de toekenning van haar nationaliteit, rekening dient te houden met het Unierecht. Wanneer een staat beslist om haar nationaliteit in te trekken heeft dit namelijk ook het verlies van het Europees burgerschap tot gevolg. Het *Micheletti* arrest bepaalt daarnaast ook dat een lidstaat de toekenning van de nationaliteit van een andere lidstaat, en de daarmee gepaard gaande verwerving van het Europees burgerschap, dient te erkennen.⁸⁰

Ondanks de vergelijkbaarheid tussen het Europees burgerschap en de nationaliteit van een staat, kan het als uniek worden beschouwd. In federale staten behoort de toekenning van nationaliteit tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het Europees burgerschap daarentegen hangt af van de verwerving van de nationaliteit van een lidstaat. Het is met andere woorden de lidstaat die de criteria bepaalt waaraan moet worden voldaan om haar nationaliteit, en bijgevolg ook het Europees burgerschap, te verwerven. Er dient hier natuurlijk wel rekening te worden gehouden met de nuancering, geformuleerd door het Hof van Justitie in het arrest *Rottmann* zoals hierboven besproken, die beschouwd kan worden als een afwijking van het internationaal recht, op basis waarvan een staat een nationaliteit niet hoeft te erkennen wanneer ze in strijd met dit internationaal recht tot stand kwam.⁸¹

⁷⁸ HvJ 7 juli 1992, *Micheletti e.a.*, C-369/90, ECLI:C:1992:295.

⁷⁹ HvJ 2 maart 2010, *Rottmann*, C-135/08, ECLI:C:2010:104.

⁸⁰ A.A.M. SCHRAUWEN, "Europees burgerschap in recente rechtspraak van het Hof van Justitie", *Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2015, 15-25; EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over het EU-burgerschap 2013*, Luxemburg, Publicatiebureau van de Europese Unie, 2013, 56 p en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 123-133.

⁸¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 123-133.

Hoofdstuk 4: een effectief gezag

4.1. Een internationaalrechtelijke omschrijving van het begrip 'effectief gezag'

Het derde kenmerk waarover een staat dient te beschikken, is een effectief gezag. Maar wat houdt het begrip '*effectief gezag*' nu juist in? Aan de ene zijde hebben we het begrip '*gezag*'. Dit houdt de institutionele structuur in die instaat voor de regulering, de uitoefening van deze regels en de handhaving ervan. De vorm waarin dit gebeurt is niet van belang. Het internationaal recht vereist enkel dat het in overeenstemming dient te zijn met het recht op zelfbeschikking⁸². Aan de andere zijde staat het '*effectieve*' karakter van dit gezag. Dit wil zeggen dat de hierboven besproken structuur autoriteit dient uit te oefenen over de bevolking, op haar grondgebied. Het gezag mag met andere woorden niet enkel in theorie bestaan. Er moet ook een praktische uitwerking bestaan. Om aan te duiden wat *effectief* gezag juist inhoudt, wordt vaak het voorbeeld van Finland aangehaald. Finland verklaarde zich op 6 december 1917 onafhankelijk. Hiervoor maakte het deel uit van het Russische Rijk. De Volkenbond vroeg een *International Committee of Jurists*⁸³ advies omtrent de vraag of Finland een staat was en, indien ja, wanneer dit gebeurde. Het International Committee of Jurists besloot dat Finland pas vanaf mei 1918 over een effectieve overheid beschikte, aangezien de burgeroorlog dan op zijn einde liep en de buitenlandse troepen het grondgebied verlieten. Tijdens de burgeroorlog vluchtte het parlement en de regering uit de hoofdstad en werden ze met geweld verhinderd hun taken uit te oefenen. Er was met andere woorden geen praktische uitvoering van het gezag. De wettigheid van het parlement stond namelijk ter discussie, wat verspreid werd door de revolutionaire partij.⁸⁴

Zonder *effectief* gezag ontstaan er problemen om uitwerking te geven aan het internationaal recht, toepasselijk op staten. Zo zal, bijvoorbeeld, enkel een effectieve overheid aansprakelijk kunnen worden gesteld en kan enkel een effectieve overheid verdragen sluiten, aangezien ze een implementatie kan garanderen. Toch beschouwen verschillende rechtsgeleerden⁸⁵ dit kenmerk als te absoluut. Zo werden er in het verleden verschillende entiteiten door de internationale gemeenschap erkend als staat, zonder te beschikken over een effectief gezag. In dit kader kan verwezen worden naar de Democratische Republiek

⁸² Het zelfbeschikkingsrecht kan worden opgedeeld in een interne en een externe dimensie. Het extern zelfbeschikkingsrecht houdt het recht in om een nieuwe staat te creëren. Het intern zelfbeschikkingsrecht daarentegen houdt het recht in om deel te nemen aan het bestuur.

⁸³ Deze commissie was samengesteld uit drie juristen, met name Prof. F. Larnaude, Prof. M. Huber en Prof. A. Struycken.

⁸⁴ D. RAIC, *Statehood and the law of self-determination*, Leiden, Universiteit Leiden, 2002, 62-64.

⁸⁵ J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 43; D. RAIC, *Statehood and the law of self-determination*, Leiden, Universiteit Leiden, 2002, 64-65 en N. HORBACH, R. LEFEBER en O. RIBBELINK, *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag, T.M.C Asser Press, 2007, 159-195.

Congo dat op 30 juni 1960 onafhankelijk werd. De voormalige Belgische kolonie had geen ervaring met zelfbestuur, waardoor de situatie als snel chaotisch werd. Toch bestond er in de internationale statengemeenschap op geen enkel moment twijfel omtrent het feit dat Congo een staat was. Om dit te duiden kan verwezen worden naar de resolutie van de Veiligheidsraad⁸⁶ waarin werd vermeld dat de *peacekeeping* operatie in Congo (ONUC)⁸⁷ tot doel had de territoriale integriteit en de politieke onafhankelijkheid van Congo te garanderen. Andere voorbeelden zijn Bosnië-Herzegovina, toegelaten als staat tot de Verenigde Naties en erkend door de internationale statengemeenschap als staat, ondanks het feit dat het gezag niet kon worden uitgeoefend zonder buitenlandse steun, en Guinee-Bissau.⁸⁸

4.2. Het effectieve gezag van de Europese Unie

4.2.1. Het gezag: de institutionele structuur van de Europese Unie

A. Algemeen: de instellingen van de Europese Unie

In artikel 13 van het Unieverdrag⁸⁹ wordt bepaald dat: *“de Unie beschikt over een institutioneel kader, dat ertoe strekt haar waarden uit te dragen, haar doelstellingen na te streven, haar belangen en de belangen van haar burgers en van de lidstaten te dienen, en de samenhang, de doeltreffendheid en de continuïteit van haar beleid en haar optreden te verzekeren.”* De klemtoon die wordt gelegd op het eenvormig karakter van deze institutionele structuur is afkomstig uit het Verdrag van Lissabon van 13 december 2007⁹⁰. Dit verdrag schaft de pijlerstructuur, die was ingevoerd door het Verdrag van Maastricht⁹¹, af.⁹²

Het tweede lid van dezelfde bepaling somt de zeven instellingen op, met name: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer. Naast deze instellingen beschikt de Europese Unie over nog tal van andere organen die de instellingen bijstaan in de verwezenlijking van haar doelstellingen. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar het Europees Economisch en Sociaal Comité, de Europese Dienst voor Extern Optreden en de Europese Ombudsman.

⁸⁶ Resolutie 169 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 november 1961), *UN Doc. S/Res/169* (1961).

⁸⁷ *Opération des Nations Unies au Congo* verbleef in Congo van 1960 tot juni 1964.

⁸⁸ J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 43.

⁸⁹ Art. 13, lid 1, geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 13-390.

⁹⁰ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *Pb.C.* 306.

⁹¹ Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 326, 13-390.

⁹² R. BARENTS, *Het Verdrag van Lissabon: achtergronden en commentaar*, Deventer, Kluwer, 2008, 216-217.

B. De staatsstructuur van de Europese Unie

De hierboven beschreven structuur is echter enkel de organisatievorm op Europees niveau. De wisselwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten mag niet uit het oog worden verloren. Dit maakt dat het beter is de Unie te beschouwen als een *multi-level governance*. De vraag die zich in dit verband stelt, is in welke traditionele staatsstructuur we de Unie, zoals ze er vandaag uitziet, kunnen inpassen. Het staatsrecht onderscheidt klassiek vier staatsstructuren, met name een unitaire of eenheidsstaat, een regionale staat, een federale of bondsstaat en een confederale staat of statenbond.⁹³

De term eenheidsstaat is niet van toepassing op de Europese Unie. Europa is op verschillende vlakken te gedifferentieerd om alle macht te laten uitgaan van een centrale instantie. Het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie⁹⁴ bepaalt dat de besluitvorming zo dicht als mogelijk bij de burgers moet worden genomen. Hieruit kan worden afgeleid dat de Europese Unie geen unitaire staat is.

Een geregionaliseerde staat kan beschouwd worden als een structuur tussen een unitaire en een federale staat. Het wordt dan ook vaak gebruikt als een overgangsstructuur van een eenheidsstaat naar een federale staat. Het is de centrale overheid die bepaalt welke bevoegdheden aan de regio's toebehoren. Zij beschikt met andere woorden over de residuaire bevoegdheden. Toch erkent ze het belang van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door de regio's, omwille van de eigenheid van de verschillende bevolkingsgroepen.⁹⁵

Ook deze structuur is niet van toepassing op de Europese Unie, aangezien we uit de geschiedenis van de Europese integratie kunnen afleiden dat de Unie zich niet bevindt in de situatie van een unitaire staat die meer bevoegdheden wil geven aan de deelgebieden. De Europese Unie betreft het samengaan van verschillende staten die een sterker centraal gezag wensen om sterk te staan in een geglobaliseerde wereld, zonder de eigenheid van de hiervan deel uitmakende staten te verliezen. Dit verklaart waarom de voorstanders van een Europese staat dan ook massaal kiezen voor een federale Europese staat.

De huidige Europese Unie wordt gekenmerkt door zowel federale als confederale elementen⁹⁶. Aan de ene zijde, kan er worden gezegd dat het een confederatie is, aangezien de

⁹³ Er dient echter wel te worden vermeld dat er in de praktijk verschillende varianten bestaan.

⁹⁴ Art. 10, §3 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 13-390.

⁹⁵ M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, die keure, Brugge, 2008, 273-280.

⁹⁶ Een confederatie is een verbond van staten. De confederatie zelf is geen staat en de soevereiniteit blijft bij de ervan deel uitmakende staten liggen; Het kan beschouwd worden als een samenwerkingsverband. Een federale staat daarentegen beschikt zelf over de soevereine rechten, maar de deelstaten oefenen een aantal

lidstaten heden ten dage nog steeds als staten worden beschouwd. Daarnaast beschikt de Europese Unie over toegewezen bevoegdheden, wat maakt dat het de lidstaten zijn die de bevoegdheidsverdeling bepalen en met andere woorden over de *Kompetenz-Kompetenz* beschikken. Tot slot dient nog te worden verwezen naar het feit dat de lidstaten zich kunnen terugtrekken uit de Europese Unie.⁹⁷ Aan de andere zijde, beschikt de Europese Unie echter ook over federale kenmerken. Hiervoor kan verwezen worden naar de band met de Europese burgers. Naast de Raad, die de lidstaten vertegenwoordigt, beschikt de Europese Unie over een Parlement dat de Europese burgers vertegenwoordigt. Daarnaast kan de Europese Unie rechtsregels formuleren die rechtstreekse werking⁹⁸ hebben.⁹⁹

Toch kan de huidige Europese Unie niet beschouwd worden als een volwaardige federatie of confederatie. Zo verschilt de Europese Unie van een confederatie, aangezien er op verschillende domeinen gestemd wordt bij meerderheid. Daarnaast leidt ook het burgerschap van de Unie tot het feit dat de EU geen confederatie is, waar het gaat om een verdrag tussen staten zonder betrokkenheid van de burgers. Hiermee samenhangend dient te worden verwezen naar het feit dat confederaties niet over een parlement beschikken, terwijl dit wel het geval is bij de Unie. De Europese Unie is met andere woorden meer dan een confederatie, maar toch geen federatie.¹⁰⁰

In dit kader dient ook nog verwezen te worden naar de term "*statenverbond*", aangezien het onderscheiden moet worden van een bondsstaat en statenbond en wegens de kleine terminologische verschillen aanleiding kan geven tot verwarring. Naar aanleiding van het negatief referendum in Nederland met betrekking tot de Europese Grondwet achtte deze staat het noodzakelijk om de Europese Unie te definiëren en een voorlopig politiek eindpunt voor de Unie te bepalen. Hiertoe verwezen ze naar het begrip "*statenverbond*", dat al gebruikt werd in het Maastricht-arrest van het Duitse *Bundesverfassungsgericht*¹⁰¹. Een statenverbond kan worden gesitueerd tussen een statenbond en een bondsstaat. Het begrip maakt duidelijk dat het de staten zijn die centraal staan. Het zijn dan ook de nationale

bevoegdheden op soevereine wijze uit. J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe ...*, Brussel, KVAB Press, 2013, 17-18.

⁹⁷ Art. 50, lid 1 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 13-390.

⁹⁸ Dit begrip komt verder in de tekst aan bod en zal daar verder worden uitgewerkt.

⁹⁹ J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe ...*, Brussel, KVAB Press, 2013, 17-18.

¹⁰⁰ J. HOEKSMAN, "Voorbij federatie en confederatie: de EU als Unie van burgers en lidstaten", *Internationale Spectator*, 2009, 83-86.

¹⁰¹ Het betrof een aanvechting van de toetreding door Duitsland bij het Verdrag van Maastricht. De eisers waren van mening dat dit leidde tot een schending van het recht op deelname aan het staatsbestuur. Het overdragen van soevereiniteit aan de Unie zorgt ervoor dat het neem meer namens de democratische vertegenwoordigers in de *Bundestag* is dat er handelingen worden uitgevoerd. Het is het Europees Parlement dat instaat voor de vertegenwoordiging van de burgers. Dit volstaat niet volgens de eisende partij wegens het ontbreken van de noodzakelijke controlebevoegdheden op de uitvoerende functies. Het Hof oordeelde dat het democratieprincipe niet was geschonden, maar erkende wel de dreiging hiervan. P. GERARD, "Een Europese Grondwet in het aanschijn van Europa's multinationaliteit", *jura falconis* 2004 – 2005, 273-279; *Bundesverfassungsgericht* 12 oktober 1993, *BVerfGE* 89 (1993), 155-213.

staten die bepaalde taken gemeenschappelijk wensen te verwezenlijken en hiertoe bevoegdheden overdragen aan de instellingen van de Europese Unie.¹⁰²

Het feit dat de Europese Unie kenmerken bevat van een federatie en een confederatie, maar dergelijke staatstructuur niet volwaardig aanneemt, leidt tot het feit dat de EU vaak beschreven wordt als *sui generis*¹⁰³. Het is moeilijk om de Unie in een bestaande categorie te plaatsen. Zo bepaalde het T.M.C. Asser Institute for private and public international law dat de Europese Unie geen staat is, maar ook geen internationale organisatie. Het is een Unie van burgers én lidstaten, wat door hen gedefinieerd wordt als: "*an organisation of sovereign States, in which the citizens of the Member States are also citizens of the Union and in which the governance of the Union is not only bound by the rule of law, but is also required to meet similar democratic standards to those required of the governance of its Member States*". Dit moet, volgens hen, dan ook als een nieuwe categorie in het internationaal recht worden opgenomen.¹⁰⁴

Aangezien, zoals hierboven besproken, het internationaal recht niet vereist in welke vorm een staat zich dient te organiseren, vormt het feit dat de Unie zowel federale als confederale kenmerken bevat, en daarom beter als een Unie van burgers én lidstaten wordt beschreven, geen beletsel om in het internationaal recht als een staat te worden beschouwd.

4.2.2. De effectieve uitoefening van het gezag

Voorafgaand aan het onderzoek naar het effectieve gezag van de Europese unie, dient duidelijk te worden gemaakt wat onder de Europese Unie verstaan wordt. De Europese Unie kan namelijk beschouwd worden als een beleidsniveau, maar ook als een *multi-level governance*. Zoals eerder al vermeld en verder in het hoofdstuk soevereiniteit zal worden uitgelegd, dient de Unie, gedurende de toetsing als staat, beschouwd te worden als een multi-level governance. Wat betreft dit onderdeel zal echter enkel de effectiviteit van het Europese beleidsniveau worden onderzocht. Het is namelijk dit niveau dat gedeeld wordt door de lidstaten, wat vragen doet rijzen omtrent de effectieve werking van het gezag in alle lidstaten.

¹⁰² A. PIJERS, R. KUIPERS en J.W. SAP, *Nationale Conventie Nederland: Rapport Werkgroep Europa: De Europese Unie als Statenverbond: Gedachten over de Finaliteit van de Europese integratie*, 26 april 2006, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30184-12-b4.pdf>.

¹⁰³ Zoals in de inleiding vermeld, beschouwt ook het Hof van Justitie de huidige Europese Unie als een *sui generis* rechtsorde. HvJ 18 december 2014, *Ontwerp van internationale overeenkomst – Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden – Verenigbaarheid van dit ontwerp met het VEU en het VWEU*, advies 2/13, *Jur.*, 2014, 2454, r.o. 158.

¹⁰⁴ T.M.C. ASSER INSTITUTE FOR PRIVATE AND PUBLIC INTERNATIONAL LAW, *Annual Report 2007*, <http://www.asser.nl/media/2381/asser-annual-report-2007.pdf>; J. HOEKSMAN, "Voorbij federatie en confederatie: de EU als Unie van burgers en lidstaten", *Internationale Spectator*, 2009, 83-86.

A. De directe werking van het Europees recht

Een aantal principes in het Europees recht zorgen ervoor dat de Europese wetgeving effectief uitvoering krijgt, opdat de doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden. Eerst en vooral kan verwezen worden naar het feit dat het Europees recht directe werking heeft in het nationaal recht, waardoor burgers er rechtstreeks rechten uit kunnen putten. Dit werd bepaald door het Hof van Justitie in het *Van Gend & Loos* arrest¹⁰⁵. Het arrest is het resultaat van een prejudiciële vraag gesteld door de Nederlandse tariefcommissie. Nederland had aan de vervoersonderneming Van Gend & Loos een verhoogd douanetarief opgelegd met betrekking tot de invoer van chemische producten uit Duitsland. Van Gend & Loos beriep zich op het toenmalige artikel 25 van het EG-verdrag op basis waarvan lidstaten geen nieuwe of verhoogde douaneheffingen konden invoeren. Het was in dit kader dat het Hof van Justitie besliste dat Van Gend & Loos zich effectief op dit artikel kon beroepen, aangezien het directe werking heeft. Er zijn echter wel voorwaarden verbonden aan deze rechtstreekse werking. Het moet gaan om normen die duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en niet afhankelijk van een discretionaire uitvoeringsmaatregel. Dit bepaalde het Hof van Justitie in het *Hurd* arrest¹⁰⁶. Het is met andere woorden zo dat een norm die nog verder moet worden uitgewerkt op Unie of nationaal niveau niet kan worden afgedwongen voor de rechter.¹⁰⁷

Het Hof van Justitie heeft naar aanleiding van deze uitspraken herhaaldelijk verdragsbepalingen en secundair recht getoetst aan de criteria van directe werking. Wat betreft de verdragsbepalingen kan, bij wijze van voorbeeld, verwezen worden naar het arrest *Van Duyn*¹⁰⁸. *In casu* verkreeg een vrouw die als secretaresse werkte bij de 'Scientology Church' geen toegang tot het Verenigd Koninkrijk wegens het sociaal gevaarlijk karakter van deze organisatie. De vrouw beriep zich bij het Britse Hooggerechtshof op het vrij verkeer van werknemers. Het Hof van Justitie bevestigde het feit dat ze op deze regel beroep kon doen, aangezien het vrij verkeer van werknemers directe werking heeft.¹⁰⁹

Voor wat betreft het secundair recht, dienen we een opdeling te maken tussen een aantal categorieën. Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat verordeningen wegens hun aard rechtstreekse werking hebben. Een verordening heeft namelijk, volgens Art. 288, lid

¹⁰⁵ HvJ 5 februari 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

¹⁰⁶ HvJ 15 januari 1986, *Hurd*, C-44/84, ECLI:C:1986:2.

¹⁰⁷ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 531-533.

¹⁰⁸ HvJ 4 december 1974, *Van Duyn*, C-41/74, ECLI:C:1974:133.

¹⁰⁹ T. DELVA, I. RYCKBOST, D. STERCKX, A. VAN BOSSUYT, S. VANDECASTEELE en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa*, Heule, INNI publishers, 2016, 97-99; C. DEHULLU, *Inleiding tot het recht van de Europese Unie*, Leuven, Acco, 2009, 161-164 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 531-533.

2, van het werkingsverdrag¹¹⁰, een algemene strekking. Ze is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Wat betreft richtlijnen¹¹¹ komt er bovenop de algemene voorwaarden een bijkomende eis, opdat dit directe werking heeft. Zo moet de omzettingstermijn van de richtlijn verstreken zijn. Daarnaast kan een richtlijn enkel verticale directe werking hebben. Dit houdt in dat de norm enkel door de burger ten aanzien van de overheid kan worden ingeroepen. Niet omgekeerd, met name overheid ten aanzien van burger, en ook niet ten aanzien van een andere burger. Tot slot kan ook een besluit¹¹² over rechtstreekse werking¹¹³ beschikken, wanneer ze tot een staat is gericht, al is dit beperkt tot verticale rechtstreekse werking.¹¹⁴

B. Voorrang van het Europees recht

Een ander belangrijk principe, inzake de invloed van de Europese regelgeving, is de voorrang van het Europees recht. Voor wat betreft de verdragsbepalingen werd dit bepaald door het Hof van Justitie in de zaak *Costa/ENEL*¹¹⁵. Het betrof een zaak omtrent de nationalisering door Italië van de elektriciteitsproductie. De infrastructuur van de private elektriciteitsondernemingen werd overgedragen aan de openbare elektriciteitsorganisatie, met name ENEL. Volgens aandeelhouder Costa, die hierdoor een deel van zijn winst zag verdwijnen, was deze handeling in strijd met het toenmalige EG-Verdrag. In dit kader stelde de nationale rechter een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie omtrent de vraag of het nationale of het Europese recht diende te worden toegepast. Het Hof besliste dat het Europees recht voorrang had. Vandaag is dit principe terug te vinden in Verklaring 17 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie¹¹⁶, waarin men verwijst naar deze vaste rechtspraak van het Hof van Justitie.¹¹⁷

¹¹⁰ Art. 288, lid 2, geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390.

¹¹¹ Art. 288, lid 3 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390 definieert een richtlijn als volgt: "Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen."

¹¹² Volgens Art. 288, lid 4 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390 is een besluit: "verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend."

¹¹³ HvJ 10 november 1992, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG t. Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg*, C-156/91. Het betrof een geschil omtrent de verplichte keuring van bewerkt vlees. Om de keuringskosten te dekken worden er retributies geheven. De hoogte van deze bedragen werden vastgelegd bij beschikking 88/408/EEG van de Raad van 18 juni 1988 betreffende de niveaus van de overeenkomstig richtlijn 85/73/EEG te heffen retributies voor de keuring en de sanitaire controles van vers vlees.

¹¹⁴ T. DELVA, I. RYCKBOST, D. STERCKX, A. VAN BOSSUYT, S. VANDECASTEELE en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa*, Heule, INNI publishers, 2016, 38-57; C. DEHULLU, *Inleiding tot het recht van de Europese Unie*, Leuven, Acco, 2009, 161-164 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 531-533.

¹¹⁵ HvJ 15 juli 1964, *Costa/ENEL*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

¹¹⁶ Geconsolideerde versie Verklaring 17 betreffende de voorrang van 26 oktober 2012, *Pb. C.* 326, 346.

¹¹⁷ T. DELVA, I. RYCKBOST, D. STERCKX, A. VAN BOSSUYT, S. VANDECASTEELE en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa*, Heule, INNI publishers, 2016, 96-97.

De reden waarom het Hof deze beslissing nam, is het feit dat wanneer de uitwerking van het Europees recht zou verschillen van lidstaat tot lidstaat dit het bestaan van Art. 4, lid 3 van het Unieverdrag¹¹⁸ in gevaar brengt. Het betreft de inspanningen genomen door de lidstaten ter verwezenlijking van het Europees recht. Daarnaast, oordeelt het Hof, dat dit zou kunnen leiden tot een discriminatie op grond van nationaliteit, wat verboden is volgens Art. 18 van het werkingsverdrag.¹¹⁹ In latere arresten¹²⁰ bepaalde het Hof dat deze voorrangregel ook geldt voor het secundair Europees recht. Opgemerkt dient te worden dat deze voorrang geldt ten aanzien van elke norm van nationaal recht, ongeacht haar plaats in de hiërarchie der normen.¹²¹

Wanneer de rechter geconfronteerd wordt met een nationale norm die strijdig is met het Europees recht, dient eerst en vooral te worden onderzocht of de nationale norm niet conform het Europees recht uitgelegd kan worden. Dat de rechter verplicht is dit zoveel als mogelijk te doen, werd bepaald door het Hof van Justitie.¹²² Op deze manier wordt een conflict vermeden. Wanneer dergelijke interpretatie niet mogelijk is, moet de rechter voorrang verlenen aan het Europees recht. Dit heeft tot gevolg dat de nationale norm buiten-toepassing zal worden verklaard. Dit volgt uit het *Simmenthal* arrest van het Hof van Justitie.¹²³ Het betrof een tweede prejudiciële vraag in een zaak omtrent de onverenigbaarheid van keuringsrechten met het Europees recht. De Italiaanse rechter liet het nationaal recht, ten gevolge van de eerste prejudiciële vraag buiten toepassing, maar de belastingadministratie ging in beroep. De Italiaanse rechter verklaarde dat wanneer een nationale norm ook onverenigbaar is met de grondwet, er eerst dient te worden getoetst aan deze grondwet voordat met het buiten toepassing kan verklaren op grond van strijdigheid met het Europees recht. Dit leidde tot een tweede prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie. Deze antwoordde, dat de nationale rechter verplicht is de uitwerking van het Europees recht te garanderen, waardoor hij nationaal recht buiten toepassing kan verklaren zonder interne

¹¹⁸ Art. 4, lid 3 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 13-390: "Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen."

¹¹⁹ Art. 18 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390.

¹²⁰ HvJ 13 februari 1969, *Wilhelm*, C-14/68, ECLI:C:1969:4; HvJ 17 december 1970, *Internationale handelsmaatschappij*, C-11/70, ECLI:C:1970:114.

¹²¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 515-526.

¹²² HvJ 13 november 1990, *Marleasing*, C-106/89, ECLI:C:1990:395.

¹²³ HvJ 9 maart 1978, *Simmenthal*, C-106/77, ECLI:C:1978:49.

procedures af te wachten. Daarnaast bepaalde het Hof van Justitie in het *Factortame* arrest¹²⁴ dat de rechter, zelfs wanneer dit niet is toegestaan door het nationaal recht, voorlopige maatregelen dient te nemen wanneer dit in het voordeel is van het Europees recht. Dit werd bepaald naar aanleiding van een prejudiciële vraag gesteld door het *House of Lords* in verband met de verenigbaarheid van nationaliteitsvereisten in de visserijwetgeving. Deze vereisten hadden tot doel een einde te maken aan het gebruik van vaartuigen zonder werkelijke band met het Verenigd Koninkrijk van Britse visquota.¹²⁵

Deze arresten zorgen voor de 'volle werking' of 'effet utile' van het Europees recht.¹²⁶ Dit maakt dat er kan worden besloten dat er voldaan is aan het internationaalrechtelijk criterium van effectieve uitwerking van het gezag.

C. Aansprakelijkheid wegens fout van een lidstaat

Een derde principe, nuttig voor de effectieve uitwerking van het Europees recht, is de procedure tot schadevergoeding. Zo kan een burger of onderneming schade lijden wanneer een lidstaat nalaat een richtlijn om te zetten of deze richtlijn laattijdig omzet. Wanneer aan de voorwaarden van fout, schade en causaal verband is voldaan, dient de lidstaat een schadevergoeding te betalen aan de schadelijdende burger of onderneming. Het risico op een schadevergoeding kan beschouwd worden als een motivatie om de Europese normen na te leven. Het Hof van Justitie deed deze uitspraak in het arrest *Francovich*¹²⁷. Italië had de richtlijn op basis waarvan, in het kader van een faillissement, werknemers welbepaalde garanties voor hun onvervulde loonafspraken krijgen, niet omgezet. *In casu* verkreeg de Italiaan Francovich deze garanties niet en leed hij met andere woorden schade.¹²⁸

D. Conclusie omtrent de effectieve uitoefening van het gezag

Deze principes, tot ontwikkeling gekomen door de rechtspraak van het Hof van Justitie, zorgen ervoor dat bestaande Europese normen, opgesteld door de instellingen van de Europese Unie, op een effectieve wijze uitvoering krijgen. Toch dient te worden opgemerkt dat het gaat om 'bestaande' Europese normen. Ze hebben, met andere woorden, het totstandkomingsproces al doorlopen.

¹²⁴ HvJ 19 juni 1990, *Factortame*, C-213/89, ECLI:C:1990:257.

¹²⁵ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 515-526.

¹²⁶ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 515-526.

¹²⁷ HvJ 10 november 1991, *Francovich*, C-6/90, ECLI:C:1991:428.

¹²⁸ T. DELVA, I. RYCKBOST, D. STERCKX, A. VAN BOSSUYT, S. VANDECASTEELE en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa*, Heule, INNI publishers, 2016, 100.

Hoofdstuk 5: soevereiniteit

5.1. Inleiding

Soevereiniteit, '*suprema potestas*' of hoogste gezag, is een van de oudste concepten van het internationaal recht en doorliep samen met de ontwikkeling van de internationale statengemeenschap een hele evolutie. Volgens het internationaal recht is soevereiniteit een juridische concept, maar toch mag niet uit het oog worden verloren dat het geflankeerd wordt door een politieke dimensie. Soevereiniteit werd meerdere malen gebruikt als juridische grondslag voor de verwerving van meer macht.¹²⁹ Om te begrijpen wat het begrip nu juist inhoudt en waarom er vandaag zoveel verschillende visies bestaan, is het aangewezen kort de oorsprong van het begrip en de evolutie hiervan, gekoppeld aan de veranderde samenleving, na te gaan. Op deze manier kan beter bepaald worden aan welke definitie de Europese Unie kan worden getoetst om te bepalen of ze dit bestanddeel van een staat bezit. Om deze evolutie te duiden zal worden ingegaan op het recht van coëxistentie en het recht van coöperatie binnen het internationaal recht. Deze evolutie zal uitmonden in het soevereiniteitsbegrip waaraan de Europese Unie in een volgend onderdeel zal worden getoetst. Tot slot zal worden nagegaan of het werkelijk noodzakelijk is dat de Europese Unie zich in de internationale gemeenschap profileert als een soevereine staat. Wat is haar rol vandaag en wat is de meerwaarde van een Europese staat?

5.2. De eerste definities van het begrip 'soevereiniteit'

5.2.1. Jean Bodin¹³⁰

Een eerste echte definitie kan worden gevonden in "*Les six livres de la République*" van Jean Bodin, gepubliceerd in 1576. Hij beschouwt de soeverein als de hoogste en ondeelbare bevelsmacht. Deze macht is onvervreemdbaar, ondeelbaar en ongebonden. Toch beschouwde Bodin deze macht niet als onbegrensd. De contracten, gesloten met de onderdanen, moesten worden nageleefd. Zo kon hij geen belastingen heffen zonder hun instemming, behoudens in uitzonderlijke omstandigheden. Het historisch kader waarin deze definitie werd gegeven, dient echter wel in het achterhoofd te worden gehouden. De zestiende en zeventiende eeuw werden namelijk gekenmerkt door godsdienstoorlogen op het Europese grondgebied. Met het begrip soevereiniteit creëerde Bodin een grondslag

¹²⁹ B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143.

¹³⁰ Jean Bodin leefde van 1530 tot 1596.

voor de macht van de Franse koning ten aanzien van de paus, de keizer en de leenmannen.¹³¹

5.2.2. De Vrede van Westfalen

Het was echter de Vrede van Westfalen in 1648, ter beëindiging van de dertigjarige en tachtigjarige oorlogen, die het begrip op de kaart zette. De deelnemende staten erkenden in deze verdragen¹³² elkaars soevereiniteit. Dit hield in dat ze elkaars grenzen respecteerden en het recht hierbinnen gezag uit te oefenen. Het Westfaalse statensysteem hield met andere woorden in: één staat, één bestuur. De soevereiniteit werd niet meer gedeeld met bijvoorbeeld de keizer van het Roomse Rijk. De Vrede van Westfalen wordt beschouwd als de start van de moderne statengemeenschap. Alle staten zijn gelijk, ongeacht hun grootte, staatsinrichting, enz.¹³³

5.2.3. Latere analisten van het begrip 'soevereiniteit'

Latere denkers focussen meer op de herkomst van deze soevereiniteit. In dit kader kan verwezen worden naar Thomas Hobbes¹³⁴. Hij was van mening dat de bevolking volledige gehoorzaamheid verstrekke aan de soeverein in ruil voor bescherming, opdat ze de natuurtoestand konden verlaten. Deze natuurtoestand werd door Hobbes als een permanente oorlogstoestand beschreven. Hobbes beschouwde de soevereiniteit als iets absoluut. Hij liet de grenzen die Bodin beschreef volledig vallen. Soevereiniteit werd beschouwd als een feit waarover de staat beschikt en dat niet kan worden gedeeld, gesplitst of beperkt. John Locke¹³⁵ daarentegen was positiever ingesteld. Hier onderwierp de bevolking zich aan het gezag om de natuurrechten, meer bepaald het recht op leven, vrijheid en eigendom, te behouden en om te voorkomen dat de rechten van deze mensen in conflict kwamen. Ook Locke was van mening dat er grenzen zijn aan deze soevereiniteit. Het recht hiertoe is afkomstig van de bevolking en deze bevolking beschikt over een recht op revolutie. De bevolking kan namelijk een andere overheid instellen wanneer de heersende overheid haar belangen niet goed kon beschermen.¹³⁶

¹³¹ J.-M. PIRET, "Soevereiniteit in tijden van internationalisering: Rehabilitatie van een verguisd concept", in M.-C. FOBLET, M. HILDEBRANDT en J. STEENBERGEN (eds.), *Liber Amicorum René Foqué*, Brussel, Larcier, 2011, 421-438.

¹³² De vrede van Westfalen bevat namelijk drie verdragen. Het betreft in eerste instantie het verdrag van Osnabrück waarin de Duitse keizer vrede sloot met Zweden. Daarnaast werd door middel van het verdrag van Munster vrede gesloten tussen de Duitse keizer en Frankrijk, en tot slot, werd ook vrede gesloten tussen Frankrijk en Spanje, wat ook plaats vond in Munster.

¹³³ I. VAN DEN WIJDEVEN, *De rafelranden van Europa*, Houten, Uitgeverij Unieboek, Het Spectrum, 2016, 304 p.

¹³⁴ Thomas Hobbes was een Engelse filosoof en leefde van 1588 tot 1679.

¹³⁵ John Lock was net als Thomas Hobbes een Engelse filosoof en leefde van 1632-1704.

¹³⁶ S. SMIS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten: de internationale bescherming van de rechten van de mens*, Intersentia, Antwerpen, 2011, 43-53; M. DUCHATEAU en J.W. VAN ROSSEM, "Soevereiniteit : nog steeds een nuttig concept ?", *Historisch tijdschrift* 2008, 35-50 en T. ZICK, "Are the states sovereign", *Washington University Law Quarterly* 2005, 229-337.

Een belangrijke stap in de evolutie voor wat betreft het begrip soevereiniteit werd gezet door Jean-Jacques Rousseau¹³⁷. Hij beschouwde de soevereiniteit als de '*volenté générale*', de algemene wil van de gemeenschap. Rousseau verwees hiermee naar het nationaal zelfbeschikkingsrecht. In zijn omschrijving van het begrip is een opdeling van de macht echter wel mogelijk. De wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht zijn elkaars tegengewicht. Dit is mogelijk zolang de bovengeschiktheid en ondeelbaarheid van de soevereiniteit zelf blijft bestaan.¹³⁸ Een denker die hier op verder bouwde is Emmanuel Joseph Sieyès¹³⁹. Hij creëerde de soevereiniteit van de natie. Representatie was voor hem dan ook van groot belang. Dit kon, volgens hem, het best gebeuren via een parlement, aangezien de bevolking van een staat te groot is. Ondanks de verschillen met Rousseau, die sprak over volkssoevereiniteit, is het uiteindelijke doel hetzelfde, met name het volk zich laten uitspreken over de staatsinrichting en de wetten. Het is de natie die beschikt over de constituerende macht.¹⁴⁰

Er bestaan echter ook tegenstanders van het concept soevereiniteit. In dit kader kan er verwezen worden naar Hans Kelsen¹⁴¹, een Oostenrijks-Amerikaanse jurist, die van mening was dat soevereiniteit behoorde tot het absolutisme en niet kan worden ingepast in een democratische rechtsstaat, waar elke overheidshandeling een wettelijke grondslag dient te hebben en door een bevoegde entiteit dient te worden uitgevoerd. Hij stelde voor dit te vervangen door de bindende kracht van het recht en verwees in dit kader naar een '*Grundnorm*'. Geen enkele autoriteit staat boven het recht. Hierop verder bouwend was hij van mening dat de scheiding tussen recht en staat de bindende kracht van het internationaal recht onmogelijk maakte. Kelsen was niet akkoord met het feit dat de bindende kracht van het internationaal recht afhing van de toestemming van de staten. Het was volgens hem de *Grundnorm* waarop deze is gebaseerd. Het concept van soevereine staten leidde volgens Kelsen tot imperialisme, terwijl het primaat van het internationaal recht leidde tot een wereldrechtsgemeenschap.¹⁴²

¹³⁷ Jean-Jacques Rousseau leefde van 1717-1778 en was een Franse filosoof.

¹³⁸ J.-M. PIRET, "Soevereiniteit in tijden van internationalisering: Rehabilitatie van een verguisd concept", in M.-C. FOBLETS, M. HILDEBRANDT en J. STEENBERGEN (eds.), *Liber Amicorum René Foqué*, Brussel, Larcier, 2011, 421-438.

¹³⁹ Emmanuel Joseph Sieyès leefde van 1748-1836, was een grondwetsspecialist en kan beschouwd worden als een belangrijke figuur ten tijde van de Franse Revolutie. Daarnaast was hij ook een geestelijke, waardoor hij beter bekend is als 'Abbé' Sieyès.

¹⁴⁰ M. DUCHATEAU en J.W. VAN ROSSEM, "Soevereiniteit : nog steeds een nuttig concept ?", *Historisch tijdschrift* 2008, 35-50.

¹⁴¹ Hans Kelsen leefde van 1881-1973.

¹⁴² J.-M. PIRET, "Soevereiniteit in tijden van internationalisering: Rehabilitatie van een verguisd concept", in M.-C. FOBLETS, M. HILDEBRANDT en J. STEENBERGEN (eds.), *Liber Amicorum René Foqué*, Brussel, Larcier, 2011, 421-438 en F. RIGAUX, "Hans Kelsen on international law", *European Journal of International Law* 1998, 325-343.

5.3. Soevereiniteit in het internationaal recht van coëxistentie en coöperatie

Een belangrijke evolutie in het internationaal recht en van groot belang voor de evolutie van het begrip soevereiniteit, is het onderscheid tussen het internationaal recht van coëxistentie en het internationaal recht van coöperatie. Het internationaal recht werd ten tijde van de oprichting van de moderne statengemeenschap, door de Vrede van Westfalen, beschouwd als een recht van coëxistentie. Het betrof rechtsregels voor staten die naast elkaar bestonden en weinig of geen betrekkingen met elkaar aangingen. Pas in de tweede helft van de negentiende eeuw kwam hier verandering in. De staten kwamen tot de bevinding dat bepaalde doelstellingen pas konden worden bereikt door samen te werken. Dit leidde tot de oprichting van verschillende internationale organisaties en het sluiten van verschillende verdragen. Het internationaal recht werd steeds meer een recht van coöperatie. Toch wil dit niet zeggen dat het recht van coëxistentie hierdoor van de baan werd geveegd. Dit blijft de grondslag van het internationaal recht. De staten willen uiteindelijk zelf het laatste woord hebben.¹⁴³

5.3.1. Soevereiniteit in het recht van coëxistentie

Een voorafgaand onderscheid dient te worden gemaakt tussen de interne en de externe soevereiniteit. Onder interne soevereiniteit valt het feit dat het de soevereine macht is die recht maakt. De rechtsgeldigheid van dit recht hangt niet af van een hogere macht. Het is binnen deze soevereiniteit dat de hierboven besproken theorieën van Hobbes, Locke en Rousseau kunnen worden geplaatst. Externe soevereiniteit houdt in dat een staat geen andere entiteit dient te gehoorzamen. Het betreft met andere woorden een verschil tussen de veruitwendiging van de macht binnen en buiten het grondgebied.¹⁴⁴

Uit de externe soevereiniteit vloeit het principe van de niet-inmenging door een staat in de interne aangelegenheden van een andere staat voort. Ook de meest bekende definitie van soevereiniteit, met name de definitie van de arbiter Max Huber in de *Island of the Palmas* zaak¹⁴⁵, ging hiervan uit. Hij definieert soevereiniteit als volgt: "*Sovereignty in the relation between states signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other state, the functions of a state.*"

¹⁴³ P.H. KOIJMANS, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer, Kluwer, 2008, 1-7.

¹⁴⁴ B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143.

¹⁴⁵ *Island of the Palmas* (Verenigde Staten van Amerika t. Nederland), 1928 *R.I.A.A.*, II, 829. Het betrof *in casu* een geschil tussen Nederland en de Verenigde Staten van Amerika omtrent het eiland Palmas. Spanje schonk het eiland bij verdrag aan de Verenigde Staten van Amerika, maar bij aankomst werd opgemerkt dat Nederland er gezag uitoefende.

Eerder werd in de *Lotus* zaak¹⁴⁶ al vermeld dat de onbeperkte van deze soevereiniteit wordt vermoed. Deze externe soevereiniteit houdt niet enkel de niet-inmenging door andere staten in, maar ook de niet-indringing van het internationaal recht in de rechtsorde van een staat. Op deze manier ontstaat er een soort van dualisme. Aan de ene kant het nationaal recht en aan de andere kant het internationaal recht. Om de externe soevereiniteit te determineren is het dan ook niet van belang welk orgaan de soevereiniteit binnen het grondgebied van de staat uitoefent. Dit heeft betrekking op de interne soevereiniteit.¹⁴⁷

Kortom, het is de soeverein die binnen een staat het recht maakt en van buitenaf geen invloed duldt. Dit heeft tot gevolg dat het behouden, verwerven, uitbreiden of versterken van soevereiniteit het ultieme doel was van een staat. Het concept soevereiniteit werd al snel in verband gebracht met het machtsbeleid. De staat handelde in eigenbelang en niet in het belang van de internationale gemeenschap.¹⁴⁸

5.3.2. Soevereiniteit in het recht van coöperatie

Waar het recht van coëxistentie onthoudingsregels bevat en een negatieve invulling heeft, heeft het recht van coöperatie een positieve invulling, aangezien het regels bevat omtrent de samenwerking tussen staten. De evolutie van het recht van coëxistentie naar het recht van coöperatie nam aanvang in de periode tussen de twee wereldoorlogen en had een enorme invloed op het internationaal recht. De reden voor deze evolutie ligt, eerst en vooral, in het besef van de staten dat samenwerking noodzakelijk was voor de verwezenlijking van doelstellingen gemeenschappelijk aan de hele internationale gemeenschap. Daarnaast is het ook van belang opdat staten in de uitoefening van hun soevereine rechten rekening houden met de belangen van de andere staten. Tot slot kan ook verwezen worden naar het feit dat het vasthouden aan de eigen soevereiniteit bijgedragen heeft aan de politieke ontwikkelingen die uitmondde in de twee wereldoorlogen.¹⁴⁹

Bij wijze van voorbeeld, kan verwezen worden naar het Verdrag tot oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. De preambule vermeldt namelijk:

¹⁴⁶ PHIL, *Lotus* (Frankrijk t. Turkije), *PCJ Series A*, n°10, 1927, 19. "Restrictions upon the independence of States cannot [...] be presumed." De zaak werd voor het Permanent Hof van Internationale Justitie gebracht ten gevolge van een aanvaring op volle zee tussen een Frans en Turks schip. Ten gevolge hiervan zonk het Turkse schip. Toen het Franse schip aanmerde in een Turkse haven, werd de Franse bevelhebber van het schip gearresteerd door de Turkse autoriteiten.

¹⁴⁷ B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143.

¹⁴⁸ T. VERELLEN, "What to do with Sovereignty", *Jura Falconis* 2010-2011, 417-440.

¹⁴⁹ B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143.

"Vastbesloten voor eeuwenoude wedijver een samensmelting hunner wezenlijke belangen in de plaats te stellen door het instellen van een economische gemeenschap de eerste grondstenen te leggen voor een grotere en hechtere gemeenschap tussen volkeren, die lange tijd door bloedige strijd verdeeld zijn geweest en de grondslagen te leggen voor instellingen die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming".¹⁵⁰

Ook wat betreft de wijze van samenwerking tussen de staten is een evolutie zichtbaar. Waar er in eerste instantie werd afgesproken hoe een staat zich omtrent een welbepaalde materie intern en extern diende te gedragen, begon men ook instellingen op te richten die universele regels creëerden en onafhankelijke handhavingsinstanties oprichtten. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar het Statuut van Rome¹⁵¹ dat niet enkel meer oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid verbiedt, maar ook een Internationaal Strafhof oprichtte.¹⁵²

In dit onderdeel zal eerst en vooral worden ingegaan op de oprichting van de Verenigde Naties, wegens de opname van de term 'soevereine gelijkheid' in haar handvest. Vervolgens zal, wegens het onderwerp van dit werkstuk, worden ingegaan op de Europese integratie en de invloed hiervan op de doctrine rond het begrip 'sovereiniteit'.

A. De oprichting van de Verenigde Naties

Het Handvest van de Verenigde Naties heeft het niet over soevereiniteit van de staten, maar over 'soevereine gelijkheid'.¹⁵³ Ten tijde van de Conferentie van San Francisco bestond er ongenoegen omtrent de opname van deze term in het Handvest, aangezien dit niet in overeenstemming zou zijn met andere delen van het Handvest, waaronder de bepalingen omtrent de Veiligheidsraad. Bij de stemming werd uiteindelijk toch besloten de term te behouden. Een definitie van 'soevereine gelijkheid' kan worden gevonden in de 'Friendly Relations Declaration'¹⁵⁴. Het betreft meer bepaald: "All States enjoy sovereign equality. They have equal rights and duties and are equal members of the international community, notwithstanding differences of an economic, social or other nature." Verder wordt opgesomd wat hier meer specifiek onder wordt verstaan. Staten zijn eerst en vooral

¹⁵⁰ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van 18 april 1951, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=EN>.

¹⁵¹ Geconsolideerde versie van het Statuut van Rome van 17 juli 1998, *United Nations Treaty Series*, vol. 2187, 38544.

¹⁵² J. KU en J. YOO, "Globalization and Sovereignty", *Berkeley Journal of International Law* 2013, 210-234.

¹⁵³ Art. 2 (1) handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945, *United Nations Treaty Series* XVI,1: "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members."

¹⁵⁴ Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (24 oktober 1970), *UN Doc. A/RES/25/2625* (1970).

juridisch gelijk. Daarnaast geniet elke staat de rechten die inherent zijn aan volledige soevereiniteit en heeft ze de verplichting de persoonlijkheid van andere staten te respecteren. De territoriale integriteit en de politieke onafhankelijkheid van staten is onschendbaar en elke staat heeft het recht om zelf haar politiek, sociaal, economisch en cultureel systeem te kiezen en te ontwikkelen. Tot slot, wordt vermeld dat elke staat de verplichting heeft de internationale verplichtingen te goeder trouw te vervullen en in vrede samen te leven met de andere staten.¹⁵⁵

Op het eerste gezicht lijkt de invoering van het begrip 'soevereine gelijkheid' weinig nieuws te brengen. Alle staten blijven namelijk soeverein. Toch heeft deze term verregaande gevolgen. Eerst en vooral, dient te worden opgemerkt dat de wijze waarop de term 'gelijkheid' aan de term 'soevereiniteit' wordt gehecht van belang is. Het is namelijk niet hetzelfde als 'gelijke soevereiniteit' of 'het principe van gelijkheid en soevereiniteit van staten'. Het is de term 'gelijkheid' die op de voorgrond wordt geplaatst. Het concept 'soevereiniteit' wordt slechts als bijvoeglijk naamwoord gebruikt. Op deze manier wordt enerzijds bepaald dat de ene staat geen superieure rol kan aannemen ten opzichte van de andere staat, maar dat anderzijds een grotere rol door de internationale gemeenschap in zijn geheel niet wordt uitgesloten.¹⁵⁶

B. De Europese Unie

b.1. *Ontstaan van de discussie omtrent soevereiniteit in de Europese Unie*

Dat de huidige Europese Unie met haar *sui generis* karakter verwarring brengt in het klassieke denken binnen het internationaal recht, staat buiten kijf. De verdragen zelf bepalen niets over de aard van de toegewezen bevoegdheden van de Unie. Het is ten gevolge van het *Van Gend & Loos* arrest¹⁵⁷ dat er in de rechtsleer volop gediscussieerd wordt over de invulling van het begrip soevereiniteit binnen de Europese Unie. Het Hof van Justitie vermeldt namelijk het volgende: "[...] *de Gemeenschap [vormt] in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde [...] ten bate waarvan de Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze Lid-Staten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn*". (eigen onderlijning) Het Hof ging hierop verder in het *Costa/ENEL* arrest¹⁵⁸ waarin werd bepaald: "[...] *waar de Lid-Staten de rechten en plichten die uit de Verdragsbepalingen voortvloeien aan de rechtsorde van de Gemeenschap hebben*

¹⁵⁵ H. SHINODA, *Re-examing sovereignty: From classical theory to the global age*, New York, Palgrave, 2000, 114-129; B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143; A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 66-69.

¹⁵⁶ B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143.

¹⁵⁷ HvJ 5 februari 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, 23, ECLI:EU:C:1963:1.

¹⁵⁸ HvJ 15 juli 1964, *Costa/ENEL*, C-6/64, 1220, ECLI:EU:C:1964:66.

overgedragen, dit impliceert dat hun soevereine rechten definitief zijn beperkt, zodat latere eenzijdig afgekondigde wettelijke voorschriften, die tegen het stelsel van de Gemeenschap ingaan, iedere werking ontberen". (eigen onderlijning) Het Hof bepaalt met andere woorden dat de lidstaten hun soevereiniteit beperken en hier geen afbreuk aan mogen doen gebruik makend van hun nationale wetgeving. In twee latere arresten werd dit bevestigd door het Hof van Justitie.¹⁵⁹

b.2. Theorieën omtrent soevereiniteit in de Europese Unie

Ten gevolge van deze uitspraken door het Hof van Justitie ontstonden er in de rechtsleer verschillende visies omtrent de invulling van het concept 'soevereiniteit' in de Europese Unie. Ik wens hier wel te benadrukken dat de hierna opgesomde visies niet-exhaustief zijn en door verschillende rechtsgeleerden op een andere manier of licht gedifferentieerde manier worden ingevuld.

In dit kader kan eerst en vooral verwezen worden naar de gedeelde soevereiniteit. Dit houdt in dat de lidstaten hun soevereiniteit delen met de Europese Unie. Dit kan op verschillende manieren worden ingevuld. Een eerste invulling betreft het feit dat de lidstaten van de Unie bepaalde soevereine rechten delen. Ze oefenen ze, met andere woorden, gemeenschappelijk uit binnen het institutionele kader van de Europese Unie.¹⁶⁰ Een andere invulling die in de rechtsleer gegeven wordt aan gedeelde soevereiniteit, is de deling van de beslissingsbevoegdheid tussen de verschillende beleidsniveaus binnen een '*multilayered governance*'. Door gebruik te maken van dit concept binnen de Europese Unie wil men duidelijk maken dat een manier van beleid aan het ontwikkelen is binnen de Unie. De centrale overheid van een staat blijft van belang, maar ze beschikt niet meer over het monopolie van het beleid. Ze dient haar soevereiniteit te delen met zowel subnationale als supranationale actoren. Deze '*multi-level governance*' staat lijnrecht tegenover '*state-centric governance*'. Aanhangers van deze laatste beleidsvorm zijn van mening dat de Europese integratie geen afbreuk doet aan de soevereiniteit van de staten, aangezien ze niet méér hoeven te integreren dan ze zelf wensen.¹⁶¹

¹⁵⁹ HvJ 14 december 1971, *Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Franse Republiek*, C-7/71, ECLI:EU:C:1971:121; HvJ 13 juli 1972, *Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Italiaanse Republiek*, C-48/71, ECLI:EU:C:1972:65. C. MIK, "State sovereignty and European integration: public international law, EU law and constitutional law in the Polish context" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 367-400.

¹⁶⁰ C. MIK, "State sovereignty and European integration: public international law, EU law and constitutional law in the Polish context" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 367-400.

¹⁶¹ M. TRNSKI, *Multi-level Governance in the EU*, <http://www.sustainableislands.eu/BlockImages/InLibraryData/GalleryData/MULTI-LEVEL%20GOVERNANCE%20IN%20THE%20EU%20by%20Marko%20Trnski.pdf>; T.A. BORZEL en T. RISSE, "Who is afraid of a European Federation? How to constitutionalise a multi-level governance system", *Jean Monnet Working Paper* 2000, no. 7.

Naast gedeelde soevereiniteit wordt er echter ook gesproken over '*gesplitste soevereiniteit*'. Hieronder wordt verstaan dat de soevereiniteit wordt opgesplitst tussen de Europese Unie en de lidstaten van de Unie. Waar er bij gedeelde soevereiniteit een sterke vertegenwoordiging is van de lidstaten op EU-niveau, is dit niet het geval bij gesplitste soevereiniteit.¹⁶²

Een andere term die gehanteerd wordt in het kader van de Europese Unie is '*functionele beperkte soevereiniteit*'. De bevoegdheden die aan de Europese Unie worden toebedeeld, worden uitgeoefend in beperkte domeinen en in de mate die nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken. Andere rechtsgeleerden weerleggen het gebruik van deze term op basis van het feit dat de soevereiniteit in bepaalde gevallen wordt '*gedeeld*'.¹⁶³

Een andere visie die ontstond, ten gevolge van de hierboven vermeldde uitspraken van het Hof van Justitie, is de '*soft sovereignty*'. Dit houdt in dat er flexibel met soevereiniteit wordt omgegaan en er beperkingen ontstaan aan de soevereiniteit van de staten ten gevolge van, *in casu*, de impliciete bevoegdheden van de Europese Unie en de flexibiliteitsclausule¹⁶⁴ in artikel 352 van het werkingsverdrag.¹⁶⁵

Tot slot, dient bij het overlopen van deze verschillende theorieën omtrent de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten van de Unie, voor wat betreft soevereiniteit, een nuancering te worden gemaakt. Deze theorieën komen namelijk niet enkel voor omtrent de Europese integratie, maar ook in de studies omtrent de globalisering en de rol van de soevereine staat hierin. Onder globalisering wordt het geheel van economische, sociale, culturele en politieke integratie buiten de nationale grenzen verstaan. Dit zet de soevereiniteit van de staat onder druk. Bij wijze van voorbeeld, kan eerst en vooral verwezen worden naar de invloed van internationale handel en kapitaalmarkten op de controle door staten op hun economieën. Daarnaast stonden staten autoriteit af aan verschillende internationale organisaties, waardoor een nieuw soort internationaal recht, ontwikkeld door deze internationale organisaties, ontstond die het onafhankelijke beleid van de staten beperkt. Toch blijft, zelfs in deze studies, de Europese Unie het voorbeeld bij uitstek voor wat betreft een veranderd soevereiniteitsbegrip.¹⁶⁶

¹⁶² T.A. BORZEL en T. RISSE, "Who is afraid of a European Federation? How to constitutionalise a multi-level governance system", *Jean Monnet Working Paper* 2000, no. 7.

¹⁶³ G. DE BURCA, "Sovereignty and the supremacy doctrine of the European Court of Justice" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 449-460.

¹⁶⁴ Dit begrip wordt verder in het hoofdstuk besproken.

¹⁶⁵ C. MIK, "State sovereignty and European integration: public international law, EU law and constitutional law in the Polish context" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 367-400.

¹⁶⁶ J. KU en J. YOO, "Globalization and Sovereignty", *Berkeley Journal of International Law* 2013, 210-234.

5.4. De huidige invulling van het begrip 'soevereiniteit'

Maar aan welke definitie dienen we de Europese Unie nu te toetsen om te determineren of ze al dan niet beschikt over soevereiniteit. Is dit de eeuwenoude definitie van Bodin, moeten we toetsen aan soevereine gelijkheid in plaats van aan soevereiniteit, zoals ontwikkeld in het Handvest van de Verenigde Naties, of moeten we rekening houden met de theorieën van gedeelde, gesplitste, functioneel beperkte, enz. soevereiniteit, zoals ontstaan ten gevolge van de globalisering en de Europese integratie?

Zoals eerder vermeld, kan er ondanks de ontwikkeling van het recht van coöperatie geen afstand worden gedaan van het recht op coëxistentie. De staten blijven vasthouden aan hun nationale soevereiniteit. Deze tendens wordt soms zelfs versterkt door de evolutie naar een pluralistische samenwerking.¹⁶⁷ Wanneer we de huidige handboeken inzake internationaal recht¹⁶⁸ er op naslaan, valt op dat de gegeven definitie van soevereiniteit nog vaak diegene is van arbiter Huber in de *Island of the Palmas* zaak¹⁶⁹. Dit is dan ook de definitie waaraan de Europese Unie in het volgende onderdeel zal worden getoetst. Om te verantwoorden waarom de toetreding tot internationale organisaties en de sluiting van internationale verdragen, enz. geen afbreuk doet aan de soevereiniteit van een staat, zelfs wanneer dit de macht van de staat op verschillende gebieden beperkt, zoals de Europese Unie, wordt verwezen naar het feit dat soevereiniteit niet enkel het recht inhoudt om alleen te worden gelaten, maar ook het recht om te participeren in de internationale gemeenschap. De grondslag hiervoor kan gevonden worden in de *SS Wimbledon* zaak¹⁷⁰ van het Permanent Hof van Internationale Justitie.¹⁷¹ *In casu*, betrof het de weigering van de Duitse overheid om het Engelse stoomschip 'SS Wimbledon', dat gecharterd werd door een Franse onderneming, door het Kielerkanaal te laten varen. Het betrof een schip met munitie voor de Poolse basis in Danzig. Het doorlaten van dit schip maakte volgens Duitsland een schending uit van hun neutraliteit in de Pools-Russische oorlog. Artikel 380 van het Verdrag van Versailles¹⁷² bepaalt dat het Kielerkanaal open dient te staan voor commerciële vaartuigen en oorlogsvaartuigen van staten waarmee Duitsland in vrede is. Het is in dit kader dat het Hof verklaart dat een verplichting die voortvloeit uit een verdrag

¹⁶⁷ P.H. KOOIJMANS, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer, Kluwer, 2008, 1-7.

¹⁶⁸ A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 66-69; J. WOUTERS en M. BOSSUYT, *Grondlijnen van het internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 158-159; E. MILANO, *Unlawful territorial situations in International law: reconciling effectiveness, legality and legitimacy*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 64-66; J. CRAWFORD, *The creation of states in international law*, New York, Oxford University Press, 2006, 62; J. CRAWFORD, "The criteria for statehood in international law" in J. WEILER en A.T. NISSEL (eds.), *International Law: Critical Concepts in Law. Volume II: Fundamentals of International Law I*, New York, Routledge: Taylor & Francis Group, 2011, 229-277.

¹⁶⁹ PHA, *Island of the Palmas Arbitration* (Nederland/Verenigde Staten van Amerika), arbitrale uitspraak van 4 april 1928, *R.I.A.A.*, II, 829.

¹⁷⁰ PHIJ, *Wimbledon*, *PCJ Series A*, n°1, 1923, 24-25.

¹⁷¹ Bij wijze van voorbeeld zie: A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 66-69.

¹⁷² Art. 380 Verdrag van Versailles inzake de vrede met Duitsland van 28 juni 1919, *Trb.* 1955, 161.

niet beschouwd kan worden als een beperking op de uitoefening van soevereine rechten, aangezien het recht om internationale relaties aan te gaan, een eigenschap is van de soevereiniteit. Het Hof besliste uiteindelijk dat Duitsland de 'SS Wimbledon' diende door te laten en dat haar neutraliteit haar niet verplichtte dit te weigeren.¹⁷³

Een opmerking die ter verduidelijking dient te worden gemaakt, is dat deze definitie betrekking heeft op de externe dimensie van het begrip 'soevereiniteit'. Het is deze dimensie die beschouwd wordt als soevereiniteit naar internationaal recht. Dit maakt dat de hierboven besproken theorieën, ontstaan ten gevolge van de Europese integratie, niet relevant zijn om de soevereiniteit naar internationaal recht van de Europese Unie te determineren. Ze hebben eerder te maken met de interne soevereiniteit. Zoals verder zal worden besproken, kan de externe soevereiniteit echter niet afzonderlijk gezien worden van de interne soevereiniteit wat de relevantie van de bespreking van deze theorieën aanduidt.¹⁷⁴

5.5. De soevereiniteit van de Europese Unie: extern soeverein, maar interne strubbelingen

5.5.1. Inleiding

Om na te gaan of de Europese Unie beschikt over soevereiniteit in het internationaal recht, meer bepaald externe soevereiniteit, is het belangrijk te weten wat verstaan wordt onder de Europese Unie. De Europese Unie kan namelijk beschouwd worden als een beleidsniveau, maar ook als een *multi-level governance*¹⁷⁵. Wanneer we vandaag naar de structuur van staten kijken, kan niet worden ontkend dat de beslissingsmacht vaak niet meer bij een centraal orgaan ligt, maar gedeeld wordt. Het zou dan ook een vertekend beeld geven enkel het Europese beleidsniveau te toetsen aan het criterium van de externe soevereiniteit. Wanneer de Europese Unie zich naar de buitenwereld toe profileert als een staat zal dit, naar analogie met bestaande staten, het geheel zijn van de verschillende beleidsniveaus.¹⁷⁶

Beschikt de Europese Unie als een *multi-level governance* over internationale, meer bepaald externe, soevereiniteit? Dit is de vraag die moet worden opgelost om te weten of de Europese Unie voldoet aan de criteria van een staat. Uit de vorige hoofdstukken bleek

¹⁷³ PHIJ, *Wimbledon*, PCJ Series A, n°1, 1923, 24-25.

¹⁷⁴ T. VERELLEN, "What to do with Sovereignty", *Jura Falconis* 2010-2011, 417-440; B. FASSBENDER, "Sovereignty and constitutionalism in international law" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 115-143.

¹⁷⁵ Een omschrijving van dit begrip werd in een vorig onderdeel van dit hoofdstuk reeds gegeven.

¹⁷⁶ T. VERELLEN, "What to do with Sovereignty", *Jura Falconis* 2010-2011, 417-440.

namelijk dat de Unie over de overige criteria, meer bepaald een grondgebied, een bevolking en een effectieve overheid, van een staat beschikt.

5.5.2. Externe soevereiniteit

Zoals hierboven vermeld, dient de Unie binnen haar grondgebied gezag uit te oefenen zonder inmenging van buitenaf. Arbitrator M. Huber definieert dit als volgt:

"Sovereignty in the relation between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State. The development of the national organisation of States during the last few centuries and, as a corollary, the development of international law, have established this principle of the exclusive competence of the State in regard to its own territory in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations."¹⁷⁷

Een staat dient, om als soeverein te worden beschouwd, de functies van een staat te kunnen uitoefenen op een onafhankelijke wijze van andere staten. Wanneer we de Europese Unie als beleidsniveau toetsen aan dit criterium, is ze niet extern soeverein. De Unie beschikt namelijk slechts over toebedeelde bevoegdheden¹⁷⁸ en oefent hierdoor niet de functies van een staat uit. Wanneer we echter de Europese Unie beschouwen als het geheel van de beleidsniveaus, oefenen ze samen alle functies van een staat uit. Zoals hierboven vermeld, verwijst de externe soevereiniteit niet naar een entiteit die als soeverein wordt beschouwd. Het maakt voor de soevereiniteit naar internationaal recht dan ook niet uit dat het Europese beleidsniveau slechts beschikt over toegewezen bevoegdheden. De overige functies van een staat worden namelijk uitgeoefend door de andere beleidsniveaus die zich bevinden binnen de lidstaten. Naar de buitenwereld toe kunnen we zeggen dat de Europese Unie de functies van een staat kan uitoefenen zonder inmenging van staten buiten de Unie. Het criterium van externe soevereiniteit is met andere woorden voldaan.

Maar waarom wordt de Europese Unie dan niet beschouwd als een staat? Of moeten we zeggen: waarom profileert de Unie zich in de internationale gemeenschap niet als een

¹⁷⁷ PHA, *Island of the Palmas Arbitration* (Nederland/Verenigde Staten van Amerika), arbitrale uitspraak van 4 april 1928, *R.I.A.A.*, II, 829.

¹⁷⁸ Art. 5 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.* C. 326, 13-390. Dit verdragsartikel bepaalt met andere woorden dat de bevoegdheden van de Unie worden beheerst door het beginsel van de bevoegdheidstoedeling. De bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toebedeeld komen toe aan de lidstaten. De Europese Unie moet zich voor de uitoefening van haar bevoegdheden steeds op een rechtsgrond kunnen beroepen.

staat? Het probleem bevindt zich bij de lidstaten. Zij profileren zich naar de internationale gemeenschap toe nog steeds als extern soevereine staten. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar het feit dat alle lidstaten van de Europese Unie afzonderlijk lid zijn van de Verenigde Naties. Volgens het eerste lid van artikel 4 van het Handvest van de Verenigde Naties¹⁷⁹ kunnen enkel staten toetreden tot deze organisatie. Het feit dat de lidstaten zich nog steeds als een afzonderlijke staat willen profileren binnen deze organisatie, in plaats van deel uit te maken van een Europese staat, kan worden aangetoond door de campagne die België voert om een zetel te bemachtigen in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.¹⁸⁰ Naast de Verenigde Naties zijn de lidstaten lid van tal van andere internationale organisaties in hun hoedanigheid als staat.¹⁸¹

5.5.3. Interne soevereiniteit

Wanneer de lidstaten hun externe soevereiniteit opgeven in het voordeel van een Europese staat stelt zich de vraag wat er zal gebeuren met de interne soevereiniteit. Verliezen de lidstaten ook hun interne soevereiniteit wanneer de Europese Unie als geheel extern soeverein wordt? Wanneer we de klassieke denkers¹⁸² volgen: ja. De hoogste macht binnen het staatsgebied wordt beschouwd als de soeverein. Deze soevereiniteit is absoluut en ondeelbaar. De ondeelbaarheid verwijst met andere woorden naar het feit dat de soevereiniteit zich slechts bij één overheid kan bevinden, wat in de huidige Europese Unie, ten gevolge van de toebedeelde bevoegdheden, niet het geval is. Volgens de klassieke denkers is de Unie, met andere woorden, niet intern soeverein. In dit kader stelt zich de vraag of de interne soevereiniteit niet gedeeld kan worden tussen de verschillende beleidsniveaus. Bij wijze van voorbeeld is het interessant deze problematiek kort te duiden binnen de Verenigde Staten van Amerika. Ook deze structuur werd in eerste instantie als *sui generis* beschouwd omwille van verschillende redenen. Eerst en vooral ging de grondwet uit van 'the people' om zo de macht van de bestuursorganen te beperken. Daarnaast was ook de rechterlijke toetsing een nieuw concept. Maar zeer nieuw en relevant voor dit onderzoek is de opdeling van beslissingsbevoegdheid tussen het federale niveau en het niveau van de deelstaten. Verschillende visies omtrent de soevereiniteit staken de kop op. Volgens de eerste theorie is het volk van de natie soeverein. Een tweede theorie beschouwt de volkeren van de verschillende deelstaten van de Verenigde Staten van Amerika soeverein en een derde theorie, door velen als de meest plausibele beschouwd,

¹⁷⁹ Art. 4, lid 1 handvest van de Verenigde Naties van 26 Juni 1945, *UNTS* XVI,1.

¹⁸⁰ X, Didier Reynders lanceert Belgische campagne voor zetel in de Verenigde Naties, http://diplomatie.belgium.be/nl/Newsroom/Nieuws/Perscommuniqués/buitenlandse_zaken/2015/10/ni_231015_belgische_campagne_zetel_vn-veiligheidsraad.

¹⁸¹ Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de Raad van Europa, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, enz.

¹⁸² Zie 'de eerste definities van het begrip'.

houdt in dat de soevereiniteit gedeeld wordt tussen de verschillende instellingen op zowel het niveau van de federale unie als de deelstaten.¹⁸³

Beschikt de Europese Unie vandaag over gedeelde, interne soevereiniteit? Wanneer we deze theorie toepassen op de Unie dient de soevereiniteit zich, met andere woorden, niet volledig bij het Europese beleidsniveau te bevinden. In de huidige Europese Unie beschikt de Unie over bevoegdheden die haar worden toebedeeld door de lidstaten. Deze bevoegdheden worden opgedeeld in verschillende categorieën. De rol die de Unie speelt, verschilt van categorie tot categorie. Voor wat betreft de exclusieve bevoegdheden kan enkel de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen.¹⁸⁴ De tweede categorie betreft de gedeelde bevoegdheden. In dit kader kunnen zowel de Unie als de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten kunnen deze bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover de Unie dit niet heeft uitgeoefend. Wanneer de Unie heeft besloten de bevoegdheid niet uit te oefenen, kunnen de lidstaten weer optreden. Dit is het zogenaamde '*preemption-beginsel*'.¹⁸⁵ De ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden vormen de derde categorie. De Unie mag in dit kader maatregelen treffen, maar echter zonder dat dit tot gevolg heeft dat de wetgeving van de lidstaten wordt geharmoniseerd.¹⁸⁶ Tot slot, vermeldt het Unieverdrag naast deze algemene bevoegdheids categorieën nog twee afzonderlijke bevoegdheden, meer bepaald de coördinatie van het economisch- en werkgelegenheidsbeleid en het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. De bevoegdheden die haar niet werden toebedeeld blijven bij de lidstaten.¹⁸⁷

Toch zijn er verschillen tussen het Amerikaanse model en het model van de Europese Unie, wat vragen doet rijzen omtrent de interne, gedeelde soevereiniteit van de Unie. De Europese Unie kan onderscheiden worden van de Verenigde Staten van Amerika omwille van de reden die achter het ontbreken van een eenvormige soevereiniteit ligt. De Unie beschikt, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, niet over een eenvormig rechtssysteem *waarbinnen* de soevereiniteit wordt gedeeld. De grondwet van de Verenigde Staten zorgt

¹⁸³ J. GOLDSWORTHY, "The debate about sovereignty in the United States: A historical and comparative perspective" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 423-446; M.V. TUSHNET, S. LEVINSON en M.A. GRABER, *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 30.

¹⁸⁴ Art. 2, lid 1, geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390. De bevoegdheden die onder deze categorie vallen worden verder opgesomd in Art. 3 van het werkingsverdrag. Het betreft onder andere de douane-unie, de mededingingsregels en de gemeenschappelijke handels politiek.

¹⁸⁵ Art. 2, lid 2, geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390. De specifieke domeinen die binnen deze categorie vallen, worden opgesomd in artikel 4 van het werkingsverdrag. Het betreft, onder andere, de interne markt, milieu, transport, energie, enz.

¹⁸⁶ Art. 2, lid 5, geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390. De domeinen die hieronder vallen betreffen, onder andere, de domeinen van industrie, toerisme, cultuur enz.

¹⁸⁷ T. DELVA, I. RYCKBOST, D. STERCKX, A. VAN BOSSUYT, S. VANDECASTEELE en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa*, Heule, INNI publishers, 2016, 77-81.

er namelijk voor dat het delen van deze soevereiniteit harmonieus verloopt en geeft antwoord op mogelijke geschillen. In de EU wordt over gedeelde soevereiniteit gesproken omwille van het feit dat de grondwetten van de lidstaten, zelf de soevereiniteit verdelen binnen de lidstaten of verschillende soevereinen erkennen. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar het Verenigd Koninkrijk waar het parlement als soeverein wordt beschouwd, terwijl de Europese Unie uitgaat van permanente, gedeelde soevereiniteit. De rechtssystemen van de lidstaten zijn met elkaar verbonden, maar dit verloopt niet harmonieus.¹⁸⁸

Ondanks het feit dat de soevereiniteit naar internationaal recht slechts de externe soevereiniteit betreft, toont het voorgaande aan dat interne en externe soevereiniteit niet los van elkaar kan worden gezien. Interne strubbelingen omtrent de uitoefening van de soevereiniteit maakt haar externe soevereiniteit zwak. De Europese Unie zal met andere woorden eerst intern orde op zaken dienen te stellen voor ze zich in de internationale gemeenschap als een sterke, extern soevereine staat, onafhankelijk van de andere staten, kan opstellen. Ze dient over een gemeenschappelijke tekst te beschikken die de verdeling van de soevereiniteit regelt en oplossingen voorziet voor mogelijke geschillen op dit vlak.

5.6. Is het noodzakelijk dat de Europese Unie zich profileert als een staat?

De vraag die zich stelt, is of de Europese Unie de vorm van een staat echt nodig heeft om een rol te kunnen spelen in de internationale gemeenschap. In een eerste onderdeel zal worden onderzocht wat de waarde is van de huidige Europese Unie in de internationale gemeenschap om dan over te gaan naar een onderzoek op welke vlakken de profilering van de Europese Unie als staat een meerwaarde kan betekenen.

5.6.1. De Europese Unie: een sterke speler in de internationale gemeenschap?¹⁸⁹

A. Internationale organisaties

Speelt de Europese Unie een rol in de internationale gemeenschap? Zonder twijfel kan hier volmondig "ja" op worden geantwoord. Eerst en vooral kan verwezen worden naar haar rol in verschillende internationale organisaties. Dit is van groot belang voor de Europese Unie, aangezien er bepaalde bevoegdheden bestaan waaromtrent enkel de Unie wetgevend kan optreden. Zo is de Europese Unie, ondanks het feit dat het lidmaatschap enkel open staat voor staten¹⁹⁰, een waarnemer in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Op

¹⁸⁸ J. GOLDSWORTHY, "The debate about sovereignty in the United States: A historical and comparative perspective" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 423-446.

¹⁸⁹ De voorbeelden in dit onderdeel aangehaald zijn niet exhaustief.

¹⁹⁰ Art. 4, lid 1 handvest van de Verenigde Naties van 26 Juni 1945, *UNTS XVI*,1.

11 oktober 1974 verkreeg de Europese Gemeenschap de status van waarnemer in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.¹⁹¹ Dit resulteerde in het feit dat de Europese Unie ook waarnemer werd in de comités van de Algemene Vergadering, de Economische en Sociale Raad en haar commissies en subsidiaire organen en in verschillende fondsen en programma's. Op basis van deze waarnemersstatus kon de EU deelnemen aan de werkzaamheden, maar had ze geen stemrecht. Aangezien er geen stemrecht werd verkregen was het belangrijk dat de lidstaten met hun afzonderlijke zitjes unaniem stemmen. Dit gebeurt echter in 97 % van de gevallen.¹⁹² Door de verwerving van rechtspersoonlijkheid en de oprichting van de functies van hoge vertegenwoordiger en voorzitter van de Europese Raad, ten gevolge van het Verdrag van Lissabon¹⁹³, streefde de Europese Unie naar spreekrecht in de Algemene Vergadering van de VN om op deze manier hun stem, en dan ook hun standpunten, zichtbaarder te maken.¹⁹⁴ Op 3 mei 2011 verkreeg de Unie een versterkte status.¹⁹⁵ Er werden haar een vijftal rechten toegekend. Zo kan de EU ingeschreven worden in de lijst van sprekers naast vertegenwoordigers van regionale statengroepen en dus niet meer na de sluiting van de debatten. Daarnaast kan ze antwoorden tijdens de vergaderingen, amendementen indienen, mondelinge voorstellen doen en deelnemen aan de debatten. Tot slot, kan ook worden vermeld dat haar communicaties verspreid kunnen worden als documenten van de Algemene Vergadering. Stemrecht werd niet verleend. Hiervoor blijft de Europese Unie dus toegewezen op de unanieme stemming van haar lidstaten.¹⁹⁶ Ondanks de rechten die de Unie al heeft verworven binnen de Verenigde Naties is ze geen volwaardig lid. Dit pleit dan weer voor een Europese Unie als staat, aangezien, zoals hierboven reeds vermeld, het lidmaatschap van de Verenigde Naties slechts open staat voor staten.

In andere internationale organisaties is de Europese Unie wel een volwaardig lid. Dit is verbonden aan twee voorwaarden. Eerst en vooral dient de Unie over de bevoegdheid te beschikken om lid te worden. Daarnaast is het ook vereist dat een toetreding door de Unie door het oprichtingsverdrag als mogelijk wordt beschouwd. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de Voedsel –en Landbouworganisatie. De toenmalige Europese Gemeenschap kon toetreden als volwaardig lid wegens het feit dat het oprichtingsverdrag

¹⁹¹ Resolutie 3208 (XXIX) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (11 oktober 1974), *UN Doc. A/3208* (1974).

¹⁹² K.E. JORGENSEN, *The European Union and International Organizations*, New York, Routledge Taylor & Francis Group, 2009, 41-42. PRESS EUROPEAN UNION, *Relations between the European Union and the United Nations*, September 2011.

¹⁹³ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, ondertekend te Lissabon, *Pb.C.* 306.

¹⁹⁴ J. BRSAKOSKA BAZERKOSKA, "The European Union and the United Nations: theory and practice", *Iustinianus Primus Law Review* 2011, afl. 2.2, 1-10.

¹⁹⁵ Resolutie 3208 (XXIX) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (11 oktober 1974), *UN Doc. A/3208* (1974).

¹⁹⁶ Resolutie 65/276 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (3 mei 2011), *UN Doc. A/RES/65/276* (2011).

toetreding open stelde voor 'regional economic integration organisations'¹⁹⁷, waaronder een organisatie wordt verstaan die wordt samengesteld uit verschillende soevereine staten die bevoegdheden, met inbegrip van de bevoegdheid om bindende beslissingen te nemen, overdroegen aan de organisatie binnen haar doelgebied.¹⁹⁸

In de gevallen waarin de toetreding van de Europese Unie tot een internationale organisatie helemaal niet mogelijk is, moet de Unie terugvallen op haar lidstaten. In dit kader kan verwezen worden naar het Internationaal Monetair Fonds. De Unie kan niet toetreden wegens het feit dat ze geen staat is, ondanks dat de regulering van de munt een exclusieve bevoegdheid van de Unie is, waaromtrent de lidstaten niet regelgevend kunnen optreden. De lidstaten dienen met andere woorden hun optreden te coördineren.¹⁹⁹

B. Sluiten van internationale verdragen

Ook door middel van het sluiten van internationale verdragen speelt de Europese Unie een rol in de internationale gemeenschap. Ze is hiertoe exclusief bevoegd wanneer: "*wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.*"²⁰⁰ Hiermee bouwt het Verdrag van Lissabon verder op de theorie van de *impliciete bevoegdheden*. De externe bevoegdheid om deze overeenkomst te sluiten, wordt met andere woorden gebaseerd op de interne bevoegdheid. Dus voor wat betreft de domeinen waarin de Unie maatregelen kan nemen, kan ze ook internationale overeenkomsten sluiten. Dat dit mogelijk is, werd door het Hof van Justitie bepaald in het *AETR* arrest²⁰¹. *In casu* beschikte de Commissie over de interne bevoegdheid een gemeenschappelijk vervoersbeleid te voeren, maar niet uitdrukkelijk over de externe bevoegdheid om een internationaal akkoord over de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorvoertuigen over de weg af te sluiten. Het Hof van Justitie bepaalde dat ze impliciet over deze externe bevoegdheid beschikte op basis van haar interne bevoegdheid.²⁰²

Naast het geval waarin de Unie exclusief kan overgaan tot het sluiten van verdragen, bestaan ook zogenaamde '*gemengde*' verdragen. Deze situatie doet zich voor wanneer de

¹⁹⁷ Art. 2, lid 5 statuut van de Voedsel- en Landbouworganisatie der Verenigde Naties van 16 oktober 1945, *Basic Texts of the Food and Agriculture Organisation of the United Nations*, 2015 edition.

¹⁹⁸ A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 168-171.

¹⁹⁹ A. NOLLKAEMPER, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, 168-171.

²⁰⁰ Art. 3, lid 2 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 115, 47-390.

²⁰¹ HvJ 31 maart 1971, *Europese Commissie t. Raad*, C-22/70, ECLI:C:1971:32.

²⁰² K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 124-125.

Unie niet exclusief bevoegd is. Het verdrag wordt gesloten door enerzijds, de Europese Unie en de lidstaten en anderzijds, een derde staat. Dit houdt met andere woorden in dat zowel de Unie als de lidstaten dit verdrag dienen te ratificeren.²⁰³

Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar het Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag dat heden ten dage onderhandeld wordt tussen de Europese Commissie en de Verenigde Staten van Amerika.²⁰⁴

C. De Euro

De Europese Unie heeft, zonder een staat te zijn, een succesvolle munt opgericht. Met een aandeel van 40% in de valutatransacties, is de Euro de tweede meest verhandelde valuta ter wereld. Op deze manier worden wereldwijd directe investeringen aangetrokken. Ondanks het feit dat de Euro niet door alle lidstaten van de Europese Unie wordt gedeeld, heeft de hele Unie er wel baat bij. Het geeft meer economische invloed in de wereldhandel. Een stabiele Euro is voordelig voor Europese bedrijven, aangezien er in de huidige geglobaliseerde wereld geconcurrereerd wordt met ondernemingen over de hele wereld.²⁰⁵

D. Europese ontwikkelingshulp

Artikel 21 van het Unieverdrag bepaalt dat de Unie de beginselen waarop ze is opgericht en verder ontwikkelt op wereldniveau verspreidt. Het betreft, onder andere, de democratie, de rechtsstaat, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, enz. In dit kader stelt ze zichzelf een aantal doelstellingen, waaronder het ondersteunen van ontwikkelingslanden bij een duurzame ontwikkeling op sociaal, milieu en economisch vlak.²⁰⁶

De Europese Unie speelt in de verwezenlijking van deze doelstelling een zeer grote rol op internationaal niveau. De Unie is namelijk, samen met de lidstaten, de grootste verstrekker van ontwikkelingshulp. Met haar zesenvijftig biljoen doneerden ze 52% van het wereldwijde totaal. De Europese Unie is aanwezig in honderdveertig landen en haar programma's lopen verschillende jaren, aangezien ze in een duurzaam gehalte van ontwikkeling wil voorzien. Het was al door middel van het Verdrag van Rome van 1957 dat de ontwikkelingshulp deel uitmaakte van het beleid van de Europese Unie. Vooral na de

²⁰³ T. DELVA, I. RYCKBOST, D. STERCKX, A. VAN BOSSUYT, S. VANDECASTEELE en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa*, Heule, INNI publishers, 2016, 84-85.

²⁰⁴ Meer informatie omtrent de vorderingen van de onderhandelingen is te vinden op de website van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>

²⁰⁵ EUROPESE COMMISSIE, *De Economische en Monetaire Unie (EMU) en de euro*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015, 3-6.

²⁰⁶ Art. 21 geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie van 26 oktober 2012, *Pb. C.* 326, 13-390.

dekolonisatie beslisten de lidstaten om op een gecoördineerde wijze hulp te bieden in hun voormalige kolonies. Het Verdrag van Lissabon heeft de wettelijke grondslag versterkt door te bepalen dat de uitbanning van de armoede het voornaamste doel is van de Unie binnen haar ontwikkelingsbeleid.²⁰⁷

E. De G20: 19 staten en de Europese Unie

De Europese Unie maakt als enige niet-staat deel uit van de G20. De eerste bijeenkomst vond plaats op 15 en 16 december 1999. Tot de oprichting werd besloten op een bijeenkomst van de G7. In tegenstelling tot deze bijeenkomst zou de G20 voor het eerst over een niet-statelijke deelnemer beschikken. Dit dient te worden genuanceerd, aangezien de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en de President van de Eurogroep vandaag de dag deelnemen aan alle G7 bijeenkomsten, al is dit echter niet als lid.²⁰⁸

Het zijn de twintig ministers van Financiën en de twintig gouverneurs van de centrale banken die één keer per jaar samenkomen. De Europese Unie wordt vertegenwoordigd door de voorzitter van de Raad en de Europese Centrale Bank. Sinds de wereldwijde financiële crisis in 2008 komen echter ook de leiders samen om de internationale economische samenwerking te bespreken. Ondanks het feit dat de G20 geen internationale organisatie is, maar slechts een discussieforum, kan haar belang niet worden ontkend. De leden delen hun ervaringen en worden bewust van de linken tussen hun economieën.²⁰⁹

Het lidmaatschap van de Europese Unie zorgt voor een dubbele vertegenwoordiging van een aantal lidstaten van de Unie, meer bepaald: Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Dit parallelle lidmaatschap kan tot conflicten leiden. Het is namelijk onvoorstelbaar dat de Europese Unie een veto stelt tegen een beslissing van de G20 die wel wordt gesteund door de vier vertegenwoordigde lidstaten.²¹⁰ De Europese Unie als staat zou met één sterke stem meer duidelijkheid kunnen brengen, naar de internationale gemeenschap toe, omtrent de Europese visie.

²⁰⁷ EUROPESE COMMISSIE, *International cooperation and development*, Luxemburg, Publicatiebureau van de Europese Unie, 2014, 16 p.

²⁰⁸ X, *About the G20*, 27 november 2015, http://www.g20.org/English/aboutg20/AboutG20/201511/t20151127_1609.html.

²⁰⁹ EUROPEES PARLEMENT: DIRECTORAAT-GENERAAL VOOR INTERN BELEID, *The European Union's role in the G20*, april 2015, <http://www.sylviegoulard.eu/wp-content/uploads/2015/06/Note-G20-version-as-of-2015-04-28.pdf>.

²¹⁰ EUROPEES PARLEMENT: DIRECTORAAT-GENERAAL VOOR INTERN BELEID, *The European Union's role in the G20*, april 2015, <http://www.sylviegoulard.eu/wp-content/uploads/2015/06/Note-G20-version-as-of-2015-04-28.pdf>.

5.6.2. Een Europese Staat: de kers op de taart!

Dat de Europese Unie al veel goeds bracht staat buiten kijf en dit zonder de vorm van een staat aan te nemen. Voornamelijk op economisch vlak creëerde de Unie een verbondenheid tussen de lidstaten die deel uitmaken van de Unie. De creatie van de interne markt met haar vier vrijheden creëerde schaalvoordelen voor ondernemingen wat hen een betere positie gaf om wereldwijd te concurreren. De Europese markt beschikt over het grootste bbp van alle economieën ter wereld.²¹¹

Maar de Europese Unie heeft ook een sterke positie in de internationale gemeenschap ontwikkeld. De Verenigde Staten van Amerika zien in Europa als geheel een sterke bondgenoot. Dit werd nog maar eens duidelijk in de speech van president Obama in Hannover op 25 april 2016. Hij zei: *"So I've come here today, to the heart of Europe, to say that the United States, and the entire world, needs a strong and prosperous and democratic and united Europe."*²¹²

Het probleem is echter dat de verwezenlijkingen van de Europese Unie soms worden vergeten binnen de Unie zelf. Door in het midden te staan van de gebeurtenissen missen we soms het overzicht. In dit kader zei president Obama in diezelfde speech: *"Perhaps you need an outsider, somebody who is not European, to remind you of the magnitude of what you have achieved."* Dat de Europese eenheid soms voor buitenstaanders duidelijker is, blijkt ook uit de titel waaronder deze speech op de website van 'the White House' werd gepubliceerd, met name: *"Remarks by President Obama in Address to the People of Europe".*²¹³ (eigen onderlijning) Waar de internationale gemeenschap ons als een geheel beschouwt, proberen wij, binnen Europa, angstvallig vast te houden aan onze nationale soevereiniteit.

Zoals hierboven al geschreven, is de Europese Unie naar internationaal recht extern soeverein. Toch wordt er niet gesproken over een Europese staat en wordt de term '*Verenigde Staten van Europa*' als taboe beschouwd. De huidige Europese Unie kan vergeleken worden met een koppel dat zich gedraagt als een gehuwd stel, maar dit niet is. Het afleggen van de huwelijksgeloften geeft aan de buitenwereld het signaal: *"Wij horen samen"*. Het creëert zekerheid en dit is wat ontbreekt bij de Europese Unie. Er dient luidop te worden gezegd: *"Wij horen samen, wij zijn een staat en vormen één blok in de*

²¹¹ EUROPESE COMMISSIE, *De Europese Unie in het kort: Interne markt*, Luxemburg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014, 3.

²¹² B. OBAMA, *Remarks by President Obama in Address to the People of Europe*, Hannover, 25 april 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/25/remarks-president-obama-address-people-europe>.

²¹³ B. OBAMA, *Remarks by President Obama in Address to the People of Europe*, Hannover, 25 april 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/25/remarks-president-obama-address-people-europe>.

internationale gemeenschap". Vandaag is dit niet zo. De lidstaten zitten in een tweestrijd met zichzelf. Ze zien de voordelen van de Europese Unie, maar willen hun eigen identiteit (lees: soevereiniteit) hier niet voor opgeven.

Maar er zijn ook praktische voordelen verbonden aan het "staat-zijn". Zoals hierboven reeds vermeld kan de Unie toetreden als volwaardig lid van bepaalde internationale organisaties, maar niet tot elke internationale organisatie. Deze onmogelijkheid tot toetreding is soms zelfs het geval wanneer de Unie exclusief bevoegd is voor de materies die behandeld worden binnen deze internationale organisaties. Hierboven werd al het voorbeeld gegeven van het Internationaal Monetair Fonds. Slechts indien de Europese Unie als een staat wordt beschouwd in de internationale gemeenschap, zal ze kunnen toetreden tot deze organisaties en haar bevoegdheden effectief en efficiënt kunnen uitvoeren. In de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is het probleem van de voorwaarde een staat te moeten zijn, gedeeltelijk verholpen door het (versterkt) waarnemerschap. Toch komt ook hier de Unie niet als één geheel naar buiten, aangezien de lidstaten elk afzonderlijk, als staat, lid zijn van de Verenigde Naties. Maar zelfs wanneer de Unie volwaardig lid is van een internationale organisatie of een internationaal discussieforum, zoals de hierboven besproken G20, levert dit nog problemen op. Zo is er in dergelijke gevallen vaak een parallelle vertegenwoordiging. Zowel de Unie als een geheel, als de lidstaten afzonderlijk, zijn lid, wat naar de buitenwereld als verwarrend kan overkomen en de Unie niet als één sterk geheel voorstelt.

"Yes, I do": dit zijn de enige woorden die door de lidstaten van de Europese Unie dienen te worden uitgesproken.

Conclusie

"*We the people of Europe...*" Dit is waar het schoentje wringt. Inderdaad, de Europese Unie is een staat naar internationaal recht, maar we durven het niet te zeggen. De politieke beslissing die dient te worden genomen om dit te bevestigen, blijft uit. Maar waarom? Het antwoord ligt bij de lidstaten. Het zijn zij die hun externe soevereiniteit dienen op te geven in het voordeel van de Unie. De afzonderlijke lidstaten dienen een stap terug te zetten in de internationale gemeenschap om dan samen een stap vooruit te zetten en er sterker uit te komen.

In dit werk onderzocht ik in welke mate de Europese Unie voldoet aan de kenmerken van een staat. In een eerste hoofdstuk besprak ik aan welke kenmerken een entiteit dient te voldoen om als een staat te worden beschouwd. Er bestaat discussie tussen de verschillende rechtsgeleerden omtrent welke kenmerken van belang zijn. De Montevideo Conventie maakt melding van vier kenmerken, met name: bevolking, grondgebied, gezag en de mogelijkheid om relaties aan te gaan met andere staten. Menig auteur is van mening dat de mogelijkheid om relaties aan te gaan met andere staten echter geen vereiste is om als staat te worden beschouwd, maar een gevolg van het "*staat-zijn*". Ten gevolge hiervan bespreken sommige auteurs slechts drie kenmerken en andere auteurs bespreken als vierde kenmerk de soevereiniteit. Ik koos ervoor om de laatste strekking te bespreken, aangezien de auteurs die slechts drie kenmerken bespreken, soevereiniteit onder het onderdeel gezag uiteenzetten en, zoals hiervoor al gezegd, de soevereiniteit van de lidstaten van de Europese Unie het element bij uitstek is dat een Europese staat in de weg staat.

Zowel het kenmerk bevolking als het kenmerk grondgebied konden snel worden besproken. De Europese Unie beschikt over een bevolking. Hiertoe diende ze zelfs niet eens het Europees burgerschap in te voeren, aangezien het toekennen van een nationaliteit, waarmee het Europees burgerschap vergelijkbaar is, niet noodzakelijk is om te beschikken over een bevolking. Ook beschikt de Unie over een grondgebied. Het gebied waarin ze gezag uitoefent over haar bevolking. Indien de EU zich als staat zou profileren, zou ze met haar 508 450 856 inwoners op een grondgebied van 4 482 000 km² beschikken over de derde grootste bevolking ter wereld na China en India.

Wat betreft het kenmerk gezag diende een opdeling gemaakt te worden tussen het gezag op zichzelf, waarmee de institutionele structuur wordt bedoeld, en het effectieve karakter van dit gezag. Wat betreft de institutionele structuur kan de Europese Unie beschreven worden als een *sui generis* entiteit. Ze is geen klassieke internationale organisatie en be-

schikt zowel over federale als over confederale kenmerken. De Unie, door sommigen beschreven als een Unie van burgers én staten, past niet in de klassieke structuren van het internationaal recht. Deze unieke structuur staat het "*staat-zijn*" van de Europese Unie echter niet in de weg. De vorm waarin het gezag wordt uitgeoefend is niet van belang om als een staat te worden beschouwd. Een tweede element dat diende te worden besproken onder dit kenmerk is de *effectiviteit* van het gezag. Heeft het gezag met andere woorden uitwerking op het Europese grondgebied over de Europese bevolking? In dit kader besprak ik enkel het effectieve gezag van het Europese beleidsniveau. Het is namelijk dit niveau dat gedeeld wordt door de lidstaten. Dit zal als nieuwigheid worden gezien wanneer de Unie zich profileert als een staat. Opdat de Europese rechtsregels effectief worden nageleefd en niet zomaar naast zich neer kunnen worden gelegd, zijn er een aantal principes ontwikkeld. Het betreft onder andere de directe werking van het Europees recht, de voorrang van het Europees recht en de mogelijkheid tot aansprakelijkheid van een lidstaat wegens fout. Het bestaan van deze principes zorgt er wel degelijk voor dat er kan worden gesproken van een Europese autoriteit.

Het laatste bestanddeel dat diende te worden besproken om de Unie te toetsen aan de criteria van een staat, was dus de soevereiniteit. De bespreking van dit concept besloeg het grootste deel van dit werk en was de grootste uitdaging. Er bestaan zoveel verschillende visies, die dan nog eens verschillen binnen het internationaal en het Europees recht. In het internationaal recht is een evolutie van het recht op coëxistentie naar het recht op coöperatie zichtbaar. De soevereine staten binnen de internationale gemeenschap beseften dat het nuttig is om samen te werken. Toch deed dit geen afbreuk aan het recht op coëxistentie. Het concept soevereiniteit dient te worden opgedeeld in de externe en interne soevereiniteit. Het is de externe soevereiniteit die beschouwd wordt als de soevereiniteit naar internationaal recht. Dit houdt in dat de functies van een staat kunnen worden uitgeoefend zonder inmenging van buitenaf. Het staat tegenover de interne soevereiniteit, die betrekking heeft op de entiteit die binnen de grenzen van de staat, beschermd door de externe soevereiniteit, over de beslissingsmacht beschikt. De Europese Unie beschikt over externe soevereiniteit wanneer we haar beschouwen als een multi-level governance. Voor de externe soevereiniteit maakt het namelijk niet uit welke entiteit binnen de grenzen van de staat de functies van een staat uitoefent. Binnen de Europese Unie worden deze functies door verschillende beleidsniveaus uitgeoefend. Het Europese beleidsniveau beschikt slechts over toegewezen bevoegdheden. De overige bevoegdheden worden uitgeoefend door de beleidsniveaus binnen de lidstaten. Wanneer de Europese Unie naar buiten komt als extern soeverein dienen de lidstaten zich naar buiten toe niet meer te profileren als extern soeverein. Zoals eerder gezegd dienen de lidstaten een stap achteruit te zetten.

"European unity was a dream of few. It became a hope for the many. Today it's a necessity for all of us." Inderdaad, zoals Adenauer zei, we hebben de Europese Unie nodig. De 'wij-versus-zij' –mentaliteit binnen Europa is niet langer houdbaar in de hedendaagse geglobaliseerde wereld. Maar niet enkel samenwerken volstaat. We moeten als één Europese staat, als één hecht blok onze stem laten gelden in de internationale gemeenschap.

Het definiëren van de Unie, hoe ze er vandaag uitziet is moeilijk. Ze wordt dan ook vaak beschreven als *sui generis*. De vraag is, of dit houdbaar is? Aan de ene kant kan hier ja op worden geantwoord. Zoals besproken, heeft de Unie al veel verwezenlijkt en speelt ze toch een rol in de internationale gemeenschap. Toch is telkenmale een nuancering noodzakelijk. Zo kan ze in sommige gevallen geen lid worden van een internationale organisatie of kan ze geen verdrag sluiten wegens het feit dat ze geen staat is. Wanneer ze dit wel kan, gebeurt dit vaak parallel met de lidstaten van de Unie. Het ontbreekt de Unie aan zekerheid. Zowel naar binnen als naar buiten toe. Er dient luid en duidelijk te worden gezegd: "*Wij zijn een staat!*". De lidstaten dienen zich met andere woorden op extern niveau terug te trekken in het voordeel van de Unie, wat niet wil zeggen dat hun rol binnen de Unie is uitgespeeld. De theorie van interne gedeelde soevereiniteit maakt het namelijk mogelijk dat verschillende beleidsniveaus, afzonderlijk van elkaar, over een zekere mate van soevereiniteit blijven beschikken. Maar naar buiten toe is er nood aan eenheid. Het enige dat hiertoe werkelijk noodzakelijk is, is de politieke wil. Natuurlijk dient dit wel te worden genuanceerd, aangezien er praktisch veel werk zal zijn om dit te verwezenlijken. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het lidmaatschap van internationale organisaties. Niet meer de afzonderlijke lidstaten, maar de Unie in zijn geheel dient dan te worden vertegenwoordigd. In dit onderzoek werd echter enkel nagegaan wat theoretisch nodig is om een staat te zijn naar internationaal recht.

Een tweede nuancering die dient te worden gemaakt betreft de publieke opinie. Het is niet omdat er juridisch een staat gevormd *kan* worden dat de bevolking hiertoe *wenst* over te gaan. De bevolking houdt echter rekening met andere subjectieve kenmerken van een staat zoals: welke taal zal er gesproken worden in een Europese staat, wie zal aan het hoofd staan van deze staat, enz. In dit kader kan dan ook verwezen worden naar de uitspraak van Jean Monnet: "... *only the people can change and enrich things in the institutions and transmit them to future generations.*" Er wordt met andere woorden steeds een strijd gevoerd tussen de ratio en het gevoel.

Bijlage: schema bestanddelen staat toegepast op de Europese Unie

SCHEMA BESTANDELEN STAAT TOEGEPAST OP DE EUROPES UNIE				
DE VIER NOODZAKELIJKE BESTANDELEN VAN EEN STAAT	SPECIFIEKE KENMEREN VAN DE BESTANDELEN	DE BESTANDELEN TOEGEPAST OP DE EUROPESE UNIE		GEVOLGEN VAN HET "STAAT-ZIJN"
BEVOLKING	<p><i>Permanente</i> bevolking = bedoeling om op permanente wijze op het grondgebied te verblijven.</p> <p>Geen maximumvereiste</p>	508 450 856 inwoners	E U R O P E S E S T A A T	Nationaliteit ~ Europees burgerschap
GRONDGEBIED	<p>= de oppervlakte, de ondergrond, het luchtruim en de territoriale zee. + territoriale soevereiniteit.</p> <p>Geen maximum- en minimumvereiste.</p> <p>Volgende elementen hebben geen effect op het bestaan van het grondgebied:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het niet vastliggen van de grenzen; • Geen continuïteit; • Een niet-aaneengesloten gebied; • Claims op het grondgebied. 	<p>4 482 000 km²</p> <p>Volgende gebeurtenissen hebben geen effect op het bestaan van een Europees grondgebied:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een lidstaat verlaat de Europese Unie; • Een staat treedt toe tot de Europese Unie. 		<p>Het aangaan van relaties met andere staten.</p> <p>Erkennen van andere staten.</p> <p>Ambassades.</p> <p>...</p>
GEZAG	<p>GEZAG = institutionele structuur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • vorm niet van belang <p>EFFECTIEF = <i>uitoefenen</i> van autoriteit over de bevolking op het grondgebied.</p>	<p>1. GEZAG = instellingen van de EU</p> <ul style="list-style-type: none"> • vorm = <i>sui generis</i> = unie van burgers én lidstaten. • geen effect op het "staat-zijn" <p>2. EFFECTIEF</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directe werking van het Europees recht; • Voorrang van het Europees recht; • Aansprakelijkheid wegens fout lidstaat. 		
SOEVEREINITEIT	<p>EXTERNE SOEVEREINITEIT = het uitoefenen van de functies van een staat zonder inmenging van buitenaf.</p> <p>INTERNE SOEVEREINITEIT = de entiteit die binnen de staatsgrenzen, beschermd door de externe soevereiniteit, gezag uitoefent.</p>	<p>EXTERNE SOEVEREINITEIT: JA</p> <p>INTERNE SOEVEREINITEIT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klassieke denkers: NEE • Theorie gedeelde soevereiniteit: JA, mits duidelijkheid 		

