

Federalisme, het model, en Federaties, de praktijk

De Griekse overheidsschuld, uitlopend op een manipulerend referendum (juli 2015), en de stroom van immigranten, uitlopend op de afbraak van het Schengenverdrag, wijzen op de mislukking van de Europese Unie. Deze crises zijn sterke prikkels om deze paper te schrijven.

In 2015 antwoordde Marco Marazzi, voorzitter van de 'European Federalist Party' in Italië, op mijn bericht in de Facebook-groep 'Greeks in Belgium pro Yes', als volgt: *'Yes, Mr. Tombeur, we all want a federation but we have to decide what model we adopt. If it is the US model which you and Klinkers suggest and I totally support, well the US States have balanced budgets in their constitutions.'* Ik dank hem voor deze reactie, omdat ze mij de kans geeft de begrippen *federalisme en federaties* te overdenken en met u te delen.

De vraag *'welk soort federaal model'* verwijst naar een werkbare en werkende *federatie*. Dit is de tweede kwestie die moet worden aangepakt. De eerste kwestie is of *federalisme als dusdanig* een aanvaardbaar organisatiesysteem is voor de Europese burgers. *Federalisme is inderdaad een systeem, geen ideologie bijvoorbeeld*. Beide kwesties, federalisme aanvaarden en een federatie opbouwen, moeten afzonderlijk behandeld worden en in deze volgorde.

Maar eerst wijs ik op een voorafgaande voorwaarde voor federalisering: de burgers moeten overtuigd worden van het feit dat zij gelaagde identiteiten hebben – om tegemoet te komen aan hun behoefte van verinnerlijking. Een aantal flexibele identiteiten leeft in ons, gelaagd en actief naar tijd en plaats; nl. als individu, familielid, lokale burger, regionale (sub-statelijke) en nationale (staatkundige) burger en als Europeaan, bijvoorbeeld. Deze laatste identiteit bevat minstens deze kenmerken: burgerlijke rechten en vrijheden (de burgers zijn de aandeelhouders van de staatssoevereiniteit), de suprematie van het recht gemaakt door mensen, gelijkheid voor de wet en bestuurlijk monopolie op geweld. Zodra deze voorbereiding van federalisering met succes is doorlopen, volgt de aanpak van de twee hierboven vermelde kwesties, en dit één voor één. Deze fazen beschrijf ik nu.

Eerste fase

Deze eerste fase van het proces van federalisering bevat het aannemen van de basisregels van *het organisatiesysteem federalisme*. Dit is eenvoudig, want federalisme houdt slechts twee regels in, die met elkaar verbonden zijn:

1° het duidelijk scheiden van bevoegdheden tussen (minstens) twee bestuurslagen, namelijk de laag van de gefedereerde besturen en de laag van het federale bestuur, ongeacht het soort federale model, *d.i. de federatie*, die de concrete toepassing is van het federalisme,
2° deze soevereine bestuurslagen functioneren onafhankelijk van elkaar, er is dus geen hiërarchie en evenmin is er cumulatie van mandaten van hun respectieve vertegenwoordigers.

Dit vereist het opmaken van een gemene basisakte, meestal federale grondwet genoemd. Die beschrijft de federale bevoegdheden, waarborgt ze en organiseert de federale werking.

Bevoegdheden verdeeld volgens het model federalisme, kunnen niet afgenomen worden, noch verminderd of uitgebreid, in eender welke zin, zonder de toestemming van alle be-

stuurslagen die de federatie vormen. Hun respectieve bevoegdheden zijn *soeverein*: er is geen hogere openbare macht en deze gedeelde soevereiniteit is onvervreemdbaar tegen de wil van enige bestuursmacht.

De kern van federalisme betekent 'het delen van soevereiniteit', door het federale bestuur en de gefedereerde besturen. Alle zijn in deze zin gelijk. Deze regels moeten permanent nageleefd worden. Zo niet: geen federalisme, geen federatie. Anders gesteld: het organisatiemodel federalisme bevat een verticale scheiding van politieke bevoegdheden. Gecombineerd met de horizontale scheiding tussen de drie bestuursmachten, ooit beschreven door Charles-Louis de Montesquieu (de zgn. 'trias politica', cf.: *'De l'esprit des lois'*, 1748), levert federalisme een extra dimensie aan democratie.

Dit betekent voor een Europese Federatie bijvoorbeeld dat het federale geheel én haar Lid-staten soeverein zouden zijn binnen hun respectieve bevoegdheden. Bovendien zouden het federale bestuur en de besturen van de aan de federatie deelnemende Staten onafhankelijk van elkaar functioneren binnen de grenzen van hun respectieve grondwetten. Mario Draghi, voorzitter van de Europese Centrale Bank, stelde het ooit zo: *"Het klinkt paradoxaal, maar het is niettemin correct: pas wanneer de Eurolanden bereid zijn om soevereiniteit te delen op het Europese niveau, zullen ze aan soevereiniteit winnen."* (in Knack, © Der Spiegel, 2012).

Tweede fase

Zodra het federale systeem wordt aangenomen door een meerderheid van die burgers, volgt de fase van de praktische uitwerking van een *federatie*. Elke federatie vertoont eigen kenmerken, maar alle werkelijke federaties leven de twee basisregels van het federalisme na.

Nu pas leggen de betrokken burgers en hun vertegenwoordigers hun gemeenschappelijke identiteitskenmerken en belangen vast. Zij zijn het fundament van de verticale machtsscheiding. Hierop aansluitend, eindigt het proces van federalisering met het opmaken en het goedkeuren van een federale oprichtingsakte. Die constitutionele akte bevat de precieze bevoegdhedenlijst van de federatie, haar werking, haar instellingen, haar middelen, enz. Zo verkrijgt elke federatie haar eigen kenmerken.

Als men federaties bestudeert, kan men ze indelen volgens een of meer criteria. Of meer aandelen qua macht toekomen aan het federale bestuursniveau of aan het gefedereerde niveau, is één criterium. Daarnaast beperk ik mezelf hier tot het verwijzen naar de 'European Federalist Papers' (EFP) nrs. 2-8, over federalisme en federaties, geschreven door Leo Klinkers en mezelf (2013). In het bijzonder vermeldt EFP nr. 5 vier criteria om types van federaties te onderscheiden: de ganse structuur (institutionele federaties of functionele), de mate van het beschikken over middelen (dus de graad van solidariteit), de wijze van machtsuitoefening (exclusief of concurrerend) en de vormen van interne samenwerking.

Wat zou de keuze tussen kenmerken van de federatie bepalen? De federerende burgers en hun besturen moeten alleszins rekening houden met hun respectieve geschiedenis, hun groepsidentiteit(-en), hun interne bestuurssystemen, hun geopolitieke positie en hun socio-economische ontwikkeling. Bovendien moeten zij hun nieuwe situatie en ambitie in deze multipolaire wereld inschatten, alsook die van de federatie in spe.