

# EEN EUROPESE “INTERFEDERATIE”

## Inhoudstafel

<b><i>Inleiding</i></b> .....	<b>2</b>
FEITEN EN OPINIES .....	3
<b><i>Stabiliteit en veiligheid</i></b> .....	<b>3</b>
<i>Stabiliteit in Europa</i> .....	3
<i>Macht van identiteiten</i> .....	5
<i>Veiligheid voor Europa</i> .....	6
Welvaart .....	6
Democratische ontwikkeling .....	7
Openbare opinie .....	8
Samenvatting .....	9
CONCEPT .....	11
Basis voor integratie .....	11
Aard van de integratie .....	13
Uitgangspunten .....	13
Federalisme én “intergouvernementalisme” .....	15
Organisatie van de dubbele Unie .....	18
<i>Europese Grondwet</i> .....	18
<i>Federale instellingen met functionele autonomie</i> .....	19
<i>Kamer van de federale Unie of eerste kamer</i> .....	19
<i>Kamer van de lidstaten voor de federatie en de intergouvernementele Unie</i> .....	21
<i>Commissie, een federale regering zonder staatshoofd</i> .....	26
<i>Hoge Autoriteit van de intergouvernementele Unie</i> .....	27
<i>Hof van Justitie</i> .....	27
Verdelen van de bevoegdheden .....	28
<i>Principe en randvoorwaarden</i> .....	28
<i>Toegewezen en concurrerende bevoegdheden</i> .....	29
<i>Algemeen aanvaardbare bevoegdheden</i> .....	30
<i>Federale bevoegdheden van de EU</i> .....	31
<i>Intergouvernementele bevoegdheden van de EU</i> .....	32
Conclusie .....	35

*“We mogen niet bang zijn om het schijnbaar onmogelijke te dromen, als we willen dat het schijnbaar onmogelijke werkelijkheid wordt. Zonder dromen over een beter Europa zullen we nooit een beter Europa opbouwen.”*

*Vaclav Havel*

## **Inleiding**

Men dient zich de vraag te stellen of de Europese integratie nodig is en zo ja in welke zin, om het doel van integratie dat men voor ogen heeft, effectief te bereiken. Ze moeten voorafgaan aan de functionele en institutionele vragen. Daarna pas, als men weet waarom men welke integratie wil, kan men een methode ontwikkelen om dat doel te bereiken.

De gehele context van percepties en opinies, ook al stroken die niet helemaal met feiten, moet men mee in rekening brengen bij het beantwoorden van de vragen naar de behoefte aan een Europese integratie. Er moeten dus eerst antwoorden gezocht en gevonden worden op de uitdagingen die blijken uit drie soorten “f”-factoren, “facts, figures and feelings”. Ook gevoel is daarbij een even belangrijke factor: als men zich onveilig voelt, ook al steunt dat niet op objectieve gegevens, dan is het de plicht van het beleidsniveau om aan dat gevoel tegemoet te komen. Dat is ook zo voor Europa: als men het Europese bestuur als een bedreiging voor culturele of andere waarden beschouwt, dan moeten de Europese beleidsmakers dat gevoel in rekening brengen als ze beslissingen nemen over programma’s en projecten, des te meer over de institutionele organisatie van Europa.

Daarbij moeten de beleidsmakers beseffen dat zij beslissingen tot integratie moeten nemen die gedragen worden door een belangrijk deel van de Europese bevolking. Zulke beslissingen hebben vérstrekkende gevolgen voor de inwoners van de betrokken staten en de geschiedenis leert ons dat “top down” beslissingen, opgelegde beslissingen, die niet gedragen worden door grote groepen in de bevolking, niet of slecht en voor korte tijd werken. De federaties in Joegoslavië, de Sovjetunie en Tsjechoslowakije bvb. verdwenen vrij snel. Om daaruit lessen te trekken moet men die federaties analyseren en naar de redenen voor hun desintegratie zoeken.

Een andere voorwaarde is dat die integratievorm moet worden gekozen die beantwoordt aan de specifieke kenmerken en de culturele, politieke en geografische omgeving van Europa. Dat geldt zowel voor interne als externe factoren die van groot politiek belang zijn. Intern komt meteen de culturele verscheidenheid tot uiting en extern de geografische ligging, naast of in de buurt van de Russische Federatie, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Specifieke belangen eisen specifieke structuren en een specifiek beleid.

## FEITEN EN OPINIES

### **Stabiliteit en veiligheid**

*“So the construction of Europe from 9 May 1950 can be seen as an attempt to avoid the spiral of violence between France and Germany and at the same time it comprised a part of the states present in the Organisation of Economic Cooperation in Europe. The economic reinforcement of Europe was perceived as a precondition for the struggle against communism and in the same move, a system of avoiding disastrous wars between the old European powers. At the heart of the inspiration for European construction we therefore find the question of violence and the attempt to control this.”*

*(Gonzales d’Alcantara & Pierre Verjans, “Federalism and Violence: Subsidiarity as a Regulatory Principle” - in: Federalism: choices in law, institutions and policy)*

### ***Stabiliteit in Europa***

Het Europese integratieproces is ontstaan uit de trauma’s van de oorlogen tussen natiestaten. Het is gebouwd op de puinen van hun eeuwenlange conflicten. De twee meest destructieve wereldconflicten zijn tijdens de vorige eeuw geografisch ontstaan in Oost-Europa, in de Balkan en in Polen, en politiek door het concept van regionale allianties.

Daarin ligt de interne sterkte van het Europees integratieproces dat in 1950 begon. Twee antagonisten op het continent beseften na 1945 dat hun rivaliteit tot een wederzijdse vernietiging kan leiden. Vandaar het project om tussen hen een economische samenwerking en zelfs een integratie te organiseren in die mate dat een conflict onmogelijk wordt wegens de vervlechting van belangen. Dat project steunt dus op economische argumenten, zoals het verenigen van de nationale productiefactoren bij uitstek, kolen en staal. De monetaire unie versterkt die economische integratie tussen elf lidstaten, waaronder het herenigde Duitsland en Frankrijk, en dwingt hen die te versterken, bvb. via een fiscale integratie. De munt die dagelijks door de burgers en de ondernemingen in en buiten die EU-staten wordt gebruikt zal ongetwijfeld een psychologisch effect hebben ten gunste van een Europese identiteitsgevoel en dito stabiliteit.

Europa telt vandaag niettemin meer staten dan ooit, als gevolg van de desintegratie van de Sovjetunie, Tsjechoslowakije en Joegoslavië. Zo ontstonden zeven nieuwe staten. Die staten zijn in de moderne tijd nooit soevereine en onafhankelijke staten geweest. Vier andere staten hebben slechts voor enkele decennia de onafhankelijkheid gekend: de drie Baltische staten tussen de twee wereldoorlogen en Servië, nu een deel van wat men Klein-Joegoslavië noemt, dat een beperkt zelfstandig bestuur verwierf in 1829, een halve eeuw later de volledige onafhankelijkheid (1878). Voor al die staten betekent de vrij recent verworven soevereiniteit dus heel veel. Dat maakt hen politiek niet onverdeeld gunstig gezind t.o.v. de EU waaraan zij een deel van hun pas verworven soevereiniteit zouden moeten afstaan als ze lid wensen te worden. Het economische voordeel op termijn van de integratie en de angst voor een

autoritaire terugkeer van de Russische hegemonie leiden van hun twijfel naar de toetreding tot de EU wegnemen.

Tien Centraal- en Oost-Europese landen zijn immers kandidaat om lid te worden van de Europese Unie (EU). Alle kandidaat-leden zijn reeds de weg naar een markteconomie en een parlementaire democratie ingeslagen. Nochtans zijn de economische en politieke resultaten sinds de val van de autoritaire regimes in gans Centraal- en Oost-Europa niet geconsolideerd. Getuige daarvan de politieke conflicten, soms gewelddadige, en de economische crises van Albanië, over ex-Joegoslavië tot Moldavië. Klein-Joegoslavië, Macedonië en Oekraïne hebben geen stabiele regimes. Wit-Rusland blijft een dictatuur.

De ontbinding van Joegoslavië heeft tot oorlogen geleid. Eerst tussen de deelstaten van dat land onderling, nadien tussen de Servische partij en de NAVO o.l.v. de Verenigde Staten (VSA). De VSA spelen sinds de tweede wereldoorlog een overheersende rol in de wereld, dus ook in Europa. Zij hebben mee de pacificatie en de economische integratie van West-Europa doorgedrukt. Ze hebben onlangs ook de beslissende rol in de Balkan gespeeld om tot een wapenstilstand te komen, want anders kan men de huidige toestand niet noemen. Telkens bleek de Europese Unie niet bekwaam de Europese problemen alleen te beheersen, laat staan op te lossen. Ze had telkens Amerikaanse hulp nodig, met bevoogding als gevolg.

De economische, sociale en culturele verschillen tussen die Oost-Europese landen onderling en tussen hen en die van de Europese Unie zetten de Europese integratie onder druk, op alle vlakken. Hun welvaartspeil is een fractie van die in de EU, hun bedrijfsleven is niet zo modern georganiseerd en hun bestuursinstellingen werken niet goed, niet alleen bij gebrek aan middelen, maar ook ingevolge een gebrek aan democratische traditie.

De interne stabiliteit van de huidige lidstaten als sociale en politieke organisaties, met als model de welvaartstaat, de rechtsstaat en de parlementaire democratie, is sinds 1950 toegenomen - een dictatuur in Duitsland, Italië, Griekenland, Portugal en Spanje lijkt voortaan onmogelijk. Dat peil van stabiliteit hebben de meeste landen in Centraal- en Oost-Europa nog niet bereikt.

Bovendien zijn de grenzen van die Europese staten niet door iedereen aanvaard. Ze zijn immers het product van verdragen die onderhandeld en gesloten zijn tussen overwinnaars en verliezers van de twee wereldoorlogen, volgens een eeuwenlange traditie. De Duitse grenzen lijken door de publieke opinie in Duitsland algemeen aanvaard te zijn, maar dat is bvb. niet zo voor de Hongaarse grenzen, om één voorbeeld te noemen. Het Hongarije van 1920 (verdrag van Trianon) tot vandaag is een “romp-Hongarije”: een derde van de Hongaren leeft buiten Hongarije. Hongarije stond immers in de “dubbel-monarchie” aan de verkeerde kant in de oorlog, d.w.z. aan de verliezende kant, en verloor daardoor twee derden van zijn grondgebied. Na de tweede wereldoorlog, in 1947 tijdens de conferentie van Parijs, werden de Hongaarse grenzen uiteraard bevestigd, want het land stond weer aan de kant van de verliezers. De Sovjetunie was trouwens de territoriale winnaar in heel Centraal- en Oost-Europa.

Europa wordt bij de uitbreiding van de EU naar het Oosten dus opnieuw geconfronteerd met zijn verleden. Dat verleden is gewelddadig en op het resultaat van dat geweld werden de overwinnende en verliezende partijen afgerekend. Een tussenkomende partij, de VSA, nam aan die afrekening deel: Joegoslavië ontstond ten koste van de dubbelmonarchie en van de onafhankelijke koninkrijken Servië en Montenegro, op voorstel van de Amerikaanse president

Woodrow Wilson. Het verleden leeft tot vandaag latent voort in de huidige politieke verdeling van Europa tussen die cultureel heterogene staten, die ontstaan zijn uit dat geweld en die afrekening.

### ***Macht van identiteiten***

Europa heeft de hoogste “cultuurdichtheid” van de vijf continenten. Op een relatief kleine oppervlakte, in wezen een schiereiland van Eurazië, telt het tientallen culturen en talen. Er is een religieuze breuklijn van de eerste orde, het christendom en de islam. Binnen het christendom zijn er dan weer drie erg verschillende gemeenschappen, nl. de protestantse gemeenschap, de katholieke en de orthodoxe. Die religieuze verschillen hebben culturele breuklijnen veroorzaakt, m.a.w. andere opvattingen en gedragspatronen - *“There is neither good nor bad, thinking makes it so” (Shakespeare)*. Europa heeft tevens veel meer talen dan dat er staten zijn: naast de elf officiële talen van de huidige EU, bestaan er in die 15 EU-lidstaten tientallen regionale talen, die al dan niet een officieel statuut hebben. Daarbij voegen zich op termijn talen van de kandidaat-lidstaten, dat zijn er minstens tien.

Als men rekening houdt met regionale talen en culturen en de staten met een interne cultuurhegemonie (bvb. de grootste vier EU-lidstaten) buiten beschouwing laat, dan zijn slechts een paar politiek belangrijke staten in Europa cultureel homogeen te noemen, nl. de republiek Ierland, Nederland (als men Friesland cultureel geïntegreerd of geassimileerd acht) en Portugal. Naast de culturele diversiteit tussen en in de Europese staten, is er de politieke versnippering van Europa: de stadstaten of “micro-staten”, bvb. Andorra, de Kanaaleilanden, Liechtenstein en San Marino, die men tot de politieke folklore van Europa kan rekenen, maar dan tevens historische curiosa zijn met fiscale gevolgen. Om die reden alleen al is de interne stabiliteit van Europa niet verzekerd. Er blijft de last van dat negatieve verleden: conflicten handhaven zich in de meeste staten (gebrek aan evenwicht of proportionaliteit in de machtsuitoefening door culturele hegemonieën) en ook tussen staten (bvb. grenzen als resultaat van oorlogen).

Die religieuze, culturele en taalkundige verscheidenheid is in het Westen enigszins politiek erkend en beheerst, wat zich uit in de hervorming van instellingen. Zo zijn Italië, Spanje en Groot-Brittannië geregionaliseerd; België werd een federale staat. In Centraal- en Oost-Europa liggen echter centraal bestuurde staten met culturele minderheden, waarvan sommige delen zijn van uiteen gevallen federaties, zoals Joegoslavië en Tsjechoslowakije.

Dat is nog niet alles wat verscheidenheid betreft. Er zijn ook twee fundamenteel verschillende rechtssystemen in Europa. Op het vasteland ontstonden rechtsorden met als basis het Romeinse recht, dat het lokale en regionale gewoonterecht verdrong of integreerde, en als procedure de algemene codificatie in wetboeken. Dat bracht rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Op de Britse eilanden ontstond parallel een ander rechtssysteem: recht en wet zijn geen projecties van het ideale, zoals op het vasteland, maar zijn gebaseerd op precedentes, op wat empirisch aanwijsbaar is op grond van behoeften van de bestuurden. Het gewoonterecht werd er via reizende rechters van de vorst geïntegreerd (vandaar “common law”). Wetten zijn er in aantal toegenomen, maar ze pogen nog steeds niet alles te regelen.

Voor de Britten is de tekst van een wet of een verdrag een minimum, een “understatement” voor een doen en laten; voor de “continentalen” is een rechtsregel een maximum, een model

van ideaal gedrag (dat dus nooit voorkomt). Dat zorgt voor misverstanden in de EU. Britten voelen zich door een wet niet bedreigd, de “continentalen” wel. Op het vasteland zijn de wetten beangstigend ingewikkeld. Men is er tegelijk voortdurend op zoek naar wegen om eraan te ontsnappen. Het enorme verschil in historisch verleden tussen die beide delen van Europa, van de natievorming via de Franse revolutie tot en met het verloop van de tweede wereldoorlog, vertoont zich ook in de wijze van algemene regels maken en het gedrag daartegenover. Dat leidt wellicht ook tot een verschillende houding tegenover instellingen: het staatsnationalisme is op het vasteland zo destructief geweest dat het een negatieve connotatie heeft en dat het er een structureel en a priori wantrouwen heerst ten opzichte van de overheid en haar instellingen, wat niet het geval is in Groot-Brittannië.

### ***Veiligheid voor Europa***

Het Europese integratieproces werd van 1945 tot 1990 versterkt door de externe factor van de bedreiging voor sociale en politieke waarden die zou uitgaan van de Sovjetunie. Die factor ten gunste van een verdere integratie lijkt met de Sovjetunie zelf verdwenen te zijn. De externe vijand of concurrent is immers verdwenen, dus een factor van politieke integratie met een hoge stabiliteit, bvb. een federatie, verdwijnt. De ontbinding ervan maakt het wel mogelijk dat enkele Centraal- en Oost-Europese staten die onder haar hegemonie zijn uitgekomen, binnenkort toetreden tot de EU. De interne promotie van de EU verzwakt, haar externe promotie versterkt.

Nochtans is de Russische Federatie een labiele actor van belang op het Europese continent. Het gemiddeld inkomen is er minstens vier keer lager dan in Polen. Ze blijft echter een potentiële grootmacht die over kernwapens beschikt.

Naast Europa, vlak in de buurt, blijft de Grieks-Turkse verhouding delicaat, geculmineerd in Cyprus, en is het conflict tussen het moderne Israël en het eeuwenoude Palestina meer dan ooit actueel. Die conflicten bedreigen de handelsroutes en de energieleidingen tussen Azië en Europa. Ook de territoriale geschillen in de Perzische of Arabische Golf zijn wel bedwongen, maar niet beslecht. Zelfs Noord-Afrika is een zorg: Algerije is niet stabiel, dat land en Marokko zijn geen vrienden, zoals blijkt uit een grensconflict en de tegengestelde houding t.o.v. de Westelijke Sahara met haar autochtone bevolking, en het geopolitiek en economisch belangrijke Egypte kent een regime dat onvoldoende legitiem is.

Aan de buitengrenzen van de EU bestaan er dus situaties die een gevaar inhouden voor de welvaart en de stabiliteit van de EU. Er is naast een uitdaging qua interne stabiliteit, een voortdurende uitdaging inzake externe veiligheid. De recente aanslagen in de VSA bewijzen dat die externe veiligheid niet meer enkel door klassieke middelen als een leger kan verzekerd worden.

### **Welvaart**

Vandaag zijn de economische belangen, niet alleen van Duitsland en Frankrijk, maar van gans West-Europa, erg geïntegreerd. De VSA hebben ook in dat project een belangrijke rol gespeeld, nl. via het Marshall-plan. In dat plan werd immers bepaald dat de Europese staten slechts zouden genieten van de financiële hulp uit de VSA (17 miljard dollar) op voorwaarde

dat ze zouden samenwerken om een plan voor wederopbouw te maken. Ook toen speelde hun hegemonie in het verwoeste Europa.

Het project van de interne markt (Europese Eenheidsakte, 1987) heeft de grenzen van vijftien staten onderling opgeheven en heeft een economische meerwaarde opgeleverd. Het onderzoek van de Commissie wees eind van de jaren tachtig uit dat de EU jaarlijks minstens 8,5 biljoen BEF zou verliezen ingevolge fysieke (bvb. grenscontroles), technische (bvb. productnormen) en fiscale belemmeringen (bvb. accijnzen en BTW). Anno 2001 resten vooral nog fiscale hindernissen tussen de lidstaten. De euro zal de sleutel zijn om die belemmeringen af te zwakken.

Vrede, emancipatie, technologische ontwikkeling en integratie hebben de welvaart in West-Europa op een nooit eerder bereikt peil gebracht. Dat peil wordt uitgedaagd door de vraag van twaalf landen om toetreding tot de EU. Volgens een rapport van het Centraal Planbureau (CPB) in Nederland heeft de toetreding tot de EU in de tien Centraal- en Oost-Europese landen een stijging tot gevolg van 8% van het gemiddeld inkomen van die tien landen. Hongarije zou het meeste voordeel hebben, nl. 12%. Dat is meer dan in andere studies - volgens het CPB is dat omdat de economische voordelen van de interne markt berekend worden op basis van empirisch materiaal. Voor Duitsland, economisch de belangrijkste lidstaat, zou de toetreding van die landen nadelig zijn voor het welvaartsniveau. Hoewel het totale BBP zou stijgen, zou het Duitse BBP per hoofd van de bevolking dalen. Dat zou, na de hereniging, het gevolg zijn van vermeende immigratie uit de toetredende landen van Centraal- en Oost-Europa.

Enkele cijfers tonen het verschil in ontwikkeling tussen de EU en de twaalf kandidaat-leden (de tien Centraal- en Oost-Europese landen, Cyprus en Malta) duidelijk aan.

<b>EU &amp; kandidaat-landen / gegevens 1998</b>	<b>Bevolking (miljoen)</b>	<b>BBP (miljard \$)</b>	<b>BBP per Persoon (\$) per jaar</b>	<b>% landbouwers van totaal aan werkkrachten</b>
<b>EU (15 landen)</b>	373,9	8,357	22.351	4 %
<b>12 kandidaten</b>	106,2	347	3.270	20 %
<b>Eerste van de Kandidaten</b>	Polen: 38,7	Polen: 136	Cyprus: 13.636	Polen: 27 %
<b>Laatste van de Kandidaten</b>	Malta: 0,4	Malta: 3	Bulgarije: 1.227	Malta: 3 %

*Bronnen: "Economic Intelligence Unit" & OESO*

Een EU-burger is dus potentieel en gemiddeld ca. zeven maal rijker dan een inwoner van 12 kandidaat-landen. Dat betekent dat de EU een enorme investering moet doen in die landen om hun welvaartspeil dichterbij die van de EU-landen te brengen. Volgens berekeningen van twee interdepartementale werkgroepen in opdracht van de Nederlandse regering zou de uitbreiding vanaf 2007 van 22,7 tot 43 miljard euro per jaar kosten. Daarvan zou 20 miljard

euro gedragen worden door de EU-begrotingssystematiek; voor de rest zullen de EU-lidstaten een oplossing moeten vinden in aanpassing van het beleid, besparingen of verhoging van het EU-budget. Druk komt er alleszins op het regionaal ondersteuningsbeleid van de EU; vele, zo niet alle regio's met een inkomen onder het huidige EU-gemiddelde gaan wellicht geen steun meer ontvangen - die regio's liggen bijna allemaal in Zuid-Europa.

De EU-solidariteit komt dus niet alleen onder druk te staan in het oosten (Duitsland, Oostenrijk) via immigratie, maar ook in het zuiden. Daarbij komt nog de druk op de ganse landbouwsector van de EU, waarin Frankrijk het grootste aandeel heeft. Bovendien is er een externe druk vanuit de Wereldhandelsorganisatie (WHO), waarin een aantal exporterende landen (de zgn. Cairns-groep) een verdere liberalisering van de landbouw eisen. De WHO-verklaring in Qatar (Doha, 14 november 2001) steunt de niet-Europese landen die landbouwproducten exporteren, vermits de afbouw van subsidies voor de export als doelstelling zijn aangenomen.

### **Democratische ontwikkeling**

Sinds 1950 heeft de West-Europese bevolking een nooit eerder gekend peil bereikt van welvaart, onderwijs, informatie en communicatie. Daardoor zou die bevolking wel een frustratie opgebouwd kunnen hebben betreffende haar politieke participatie. De politieke instellingen die ontworpen en ontwikkeld zijn sinds de Franse revolutie amper veranderd. Die emancipatie eist sinds enkele decennia andere vormen van deelneming aan de openbare macht.

De representatieve democratie blijkt niet erg meer aan te spreken in de EU, zoals blijkt uit de lage opkomst van kiezers in landen waar er geen kiesplicht is en uit het lage ledenaantal van politieke partijen. In Frankrijk bvb. komen tussen de 17% en de 30% van de kiesgerechtigden niet opdagen. Het zou wel eens noodzakelijk kunnen zijn dat er een vorm van directe democratie via volksraadplegingen en referenda wordt georganiseerd en dat de volksvertegenwoordiging op alle bestuursniveau's, van de lokale overheid tot de Europese, hervormd wordt. In Centraal- en Oost-Europese landen is er geen democratische traditie. In een aantal van die landen zijn de verkozen parlementen en regeringen nog niet erg stabiel, vooral in de Balkan. Er blijkt dus een "democratisch deficit" te bestaan in Europa.

Bovendien verstoren verkiezingen in de lidstaten telkens weer de Europese besluitvorming. Het centrum van de macht ligt immers in de EU-ministerraden. Die zijn samengesteld uit regeringsleden van de lidstaten. Ze hebben dus een dubbel mandaat. Ze behoren tot het dagelijks bestuur van de lidstaten en ze behoren tegelijkertijd tot de belangrijkste regelgevende instelling van de EU. De Europese besluitvorming verloopt dus niet los van de nationale.

Nu bvb. vertragen en bemoeilijken de Franse verkiezingen in mei en juni 2002 de EU-besluitvorming rond de WHO, vooral m.b.t. het mondiale overleg over de agenda voor de onderhandelingen tot verdere liberalisering van de wereldhandel en het mandaat van de Commissie in dat kader. De Fransen wensen zo veel mogelijk beslissingen uit te stellen tot na juni 2002. Ze werken dus niet meer 100% mee aan de voorbereiding van de conferentie, want ze focussen tot dan op het nationale vlak. Hetzelfde geldt bvb. voor de Duitse, Portugese en Nederlandse verkiezingen in 2002.

Zulke politieke situatie komt bijna elk jaar voor sinds er 15 lidstaten zijn. Een uitbreiding van de EU zal dergelijke weerslag van een nationale parlementaire samenstelling en een nationale regeringsvorming vergroten op de Europese besluitvorming.

Er is dus voor de EU een dubbele uitdaging qua democratische ontwikkeling. De uitdaging van de huidige instellingen van de EU als geheel en die van de algemene organisatie van politieke besluitvorming in de afzonderlijke EU-lidstaten.

Tot nu toe zijn die twee soorten uitdaging qua democratische werking niet beantwoord: het verdrag van Maastricht beperkt zich ertoe het subsidiariteitsprincipe in te voeren als basis voor de werking van de Europese Gemeenschappen - het verdrag bepaalt echter niet hoe dat principe in realiteit moet worden omgezet - en de verdragen van Amsterdam en Nice voorzien aanpassingen aan het EU-systeem die onvermijdelijk zijn bij de toetreding van nieuwe lidstaten, zoals de gewogen stemmenverdeling in de ministerraden - ze bouwen verder op de organisatievorm die ontstond bij de oprichting van de Europese Gemeenschappen in de jaren 50.

### **Openbare opinie: de beleidsbasis**

Dat de Europese bevolking een Europese integratie wil, maar wel van een andere soort dan de huidige, dat blijkt telkens weer uit specifieke enquêtes en uit de periodieke “Eurobarometer” van de Europese Commissie. Het komt er dus meer dan ooit op aan duidelijk te zoeken naar een effectief antwoord op die wensen van de bevolking.

In mei 1999, net na het ontslag van de Commissie Santer onder druk van het Parlement, gaf *een peiling uitgevoerd door het Instituut Louis-Harris en de krant “Le Monde”* in 12 van de 15 lidstaten (geen onderzoek in Nederland, Portugal en Zweden) de volgende uitslag:

<b>Onderwerp van de vraag – mei 1999</b>	<b>% van de bevolking pro</b>	<b>% van de bevolking contra</b>
Werking van de EU	43	49
Vertrouwen in de Commissie	38	53
Vertrouwen in het Parlement	40	50
Steun voor de manier waarop van de Europese integratie	43	49
Steun voor de vorming van een Europese regering	46	44
Steun voor de vorming van een Europees leger	52	37
Steun voor de EU-uitbreiding	54	34

In het najaar van 1999, zes maanden na de vorige peiling (Eurobarometer nr. 51) en het voortijdig ontslag van de Commissie Santer en kort na het Kosovo-conflict, gaf de *Eurobarometer nr. 52* deze informatie over de openbare opinie in de 15 EU-lidstaten:

Onderwerp van de vraag – november 1999	% van de bevolking	Verskil met vorige peiling
Vertrouwen in de Commissie	45	+ 5
Vertrouwen in het Parlement	53	+ 3
Steun voor EU-lidmaatschap	51	+ 2
Gunstige weerslag van het EU-lidmaatschap op eigen land	46	+ 2
Steun voor geïntegreerd EU-veiligheids- en defensiebeleid	70	
Steun voor geïntegreerd buitenlands beleid van EU	60	
Hervorming van instellingen en hun werking is topprioriteit	50	
Uitbreiding van de EU moet een prioriteit zijn	30	
Tevredenheid met tempo & graad van Europese integratie	55	sq
Wens voor grotere, resp. kleinere rol van EU binnen vijf jaar	45	14

De recentste *Eurobarometer nr. 55* werd uitgevoerd in april-mei, gepubliceerd in juli en samengevat op EU-niveau in september 2001. Hij geeft het volgende beeld van de publieke opinie in de 15 EU-lidstaten:

Onderwerp van de vraag – mei 2001	% van de bevolking	Verskil met vorige peiling
Vertrouwen in de Commissie	45	- 1
Steun voor EU-lidmaatschap	48	- 2
Gunstige weerslag van het EU-lidmaatschap op eigen land	45	- 2
Steun voor geïntegreerd EU-veiligheids- en defensiebeleid	73	sq
Steun voor geïntegreerd buitenlands beleid van EU	65	sq
Hervorming van instellingen en hun werking is topprioriteit	50	
Steun voor uitbreiding van de EU	43	- 1

### **Samenvatting**

De bovenstaande feiten en opvattingen kan men als volgt samenvatten:

- het Europese continent is politiek minder stabiel en dus intern onveiliger dan voor 1989; Europa telt immers meer staten dan ooit; de meeste staten hebben betwiste grenzen, omdat die staatsgrenzen op geweld zijn gebaseerd;

- Europa is cultureel en taalkundig een mozaïek; het heeft meer culturen en talen dan staten; het kent amper cultureel homogene staten, mede door het gewelddadig en arbitrair ontstaan van hun grenzen op grond van oorlogen en nieuwe machtsverhoudingen; de staten gaan nog steeds moeilijk om met die culturele verschillen tussen hun bevolkingsgroepen;
- Europa kent eveneens twee grondig verschillende rechtssystemen, het ene systeem, het positivistische stelsel, bekrachtigd door de Franse revolutie (“top down”) en verspreid door Napoleon over het continent, en het Britse systeem van de “common law”, ontstaan uit casuïstiek (dus “bottom up”); dat leidt tot misverstanden bij regelgeving en implementatie;
- dat Europa is sinds 1989 in toenemende mate omgeven door labiele en onveilige situaties in het oosten (Eurazië) en het zuiden (het hele Middellandse-zeegebied); Europa is niet immuun voor terroristische en andere aanvallen, integendeel het ligt gemakkelijker in het bereik van actuele en potentiële vijanden dan de VSA;
- Europa is voor zijn veiligheids- en defensiebeleid sinds 1945 afhankelijk van de VSA, georganiseerd onder de VSA-leiding in de NAVO; het aanvaardt die militaire hegemonie tot op vandaag, maar de VSA vragen wel meer Europese bijdragen voor de preventie, beheersing en oplossing van Europese conflicten, zoals die in ex-Joegoslavië;
- Europa blijft verdeeld over een eigen economisch-politieke organisatie, de EU, en een militaire alliantie met de VSA, de NAVO, want vier EU-lidstaten zijn geen NAVO-lid (Ierland, Finland, Oostenrijk en Zweden) en zes landen zijn NAVO-lid, maar dan weer geen EU-lid (Hongarije, IJsland, Noorwegen, Polen, Tsjechië en Turkije);
- de nieuwe uitbreiding van de EU, met tien economisch en politiek minder ontwikkelde lidstaten, stelt zowel het beleid van herverdeling (de structurele en regionale fondsen) als de werking van de instellingen zelf meer dan ooit in vraag;
- de groep van landen in de huidige EU en die van de kandidaat-lidstaten kennen beide een democratisch deficit, zij het van een andere aard, beide groepen wegens de mondialisering van de economische macht en het gebrek aan mondialisering van een politieke macht, de eerste groep ook wegens de erosie van het representatief systeem, wellicht ingevolge de algemene emancipatie via de opleiding en de informatisering via de moderne media, de tweede wegens het gebrek aan traditie bij het gebruik van dat systeem;
- de openbare opinie in de EU wenst op een duurzame wijze en in een toenemende mate dat integratie op het huidige tempo wordt verder gezet met de nadruk op de opbouw van een geïntegreerd beleid inzake veiligheid, defensie en buitenlandse betrekkingen;
- die opinie geeft tegelijkertijd signalen dat de wijze waarop die EU werkt en die integratie aanpakt haar niet bevalt, zoals blijkt uit het gebrek aan vertrouwen in de instellingen en uit het prioritair op de agenda plaatsen van de institutionele hervorming.

Europa blijft geconfronteerd met zowel interne als externe uitdagingen die zich niet meteen in de economische sfeer situeren – de interne markt en de monetaire unie zijn al een realiteit en ze spelen een wervende rol (bvb. het landbouwbeleid van de EU komt onder de toenemende

druk van een intercontinentale liberalisering ten bate van de consument, de euro plaatst de andere Europese munten, zoals het Britse pond, onder druk). De actuele uitdagingen betreffen in een paar kernwoorden uitgedrukt stabiliteit en veiligheid. Het verdwijnen van de Sovjetunie mag blijkbaar niet tot het besluit leiden dat die thema's op Europees niveau van de politieke agenda zouden afgevoerd moeten worden. Integendeel, want precies zulke uitdagingen van militaire en politieke aard, werden herhaaldelijk beantwoord met de vorming van federaties...

\* \* \* \* \*

## CONCEPT

*“The larger scale of (state) power explains the complexification of the tasks of the administration and the extension of the two monopolies of the state, which are a monopoly on violence and a monopoly on taxation. The strength of the modern state, its permanent presence in the daily lives of ordinary citizens, allows us to forget the main constant in human culture, id est the attempt to avoid the mimetic crisis and generalized mutual violence. The construction of a modern state is achieved in a direction which parallels the transformation of the “habitus”, the social being. (...) But the danger of a mimetic crisis as a climax to the process of revenge and counter-revenge still persists, as a series of contemporary tragedies show us. So that the main policy issue still remains the avoidance of a violent explosion of the social unit. And the principle of subsidiarity could be a key which is able to protect society against the risk of mimesis.”*

*(Gonzales d'Alcantara & Pierre Verjans, ibidem)*

### **Basis voor integratie**

Samenwerking en integratie op Europese schaal steunen sinds 1950 op vier argumenten, nl.

1. het beantwoorden van de gepercipieerde bedreiging van buitenaf, aan de stoep van de huidige EU thans eerst en vooral de Balkan, verderop de labiele Russische Federatie als opvolger van de Sovjetunie, ook dichtbij het conflict in het Midden-Oosten en de bedreigde stabiliteit in Noord-Afrika, en vandaar het geïntegreerd versterken van de militaire en politieke middelen tegenover die van de actuele of potentiële vijanden;
2. het vermijden van de heropleving van het antagonisme op het vasteland, vooral tussen Duitsland en Frankrijk, en vandaar het voorkomen van concurrerende statencoalities;
3. het beschermen van specifieke waarden, zoals de individuele rechten en vrijheden, de rechtsstaat en de representatieve democratie, ter voorkoming van Europese dictaturen;

4. het bevorderen van de economische ontwikkeling op een duurzame manier.

Uit de bovenstaande feiten en opinies blijkt dat de vier redenen even actueel blijven, zij het dat ze nu betrekking hebben op andere actoren of elders op het continent van toepassing zijn, dan vijftig jaar geleden. Het zijn redenen die de kern raken van de natiestaten in Europa.

Elke samenwerking veronderstelt de overtuiging dat het beter is samen op te treden voor een gemeenschappelijk doel dan afzonderlijk en een minimum aan vertrouwen dat de gemene afspraken zullen worden nagekomen. Indien men niet alleen een samenwerking wenst, maar tevens een graad van integratie via gemeenschappelijke instellingen die zelfstandig functioneren, dan moet die overtuiging en dat vertrouwen des te groter zijn.

In Europa blijken uit het bovenstaande onderzoek twee krachtlijnen in de openbare opinie te bestaan, zij het met regionale verschillen – nl. enerzijds het besef dat het continent een gemeenschappelijke toekomst heeft omwille van economische wetmatigheden en politieke waarden en anderzijds de wens om de eigen identiteit te bewaren. Dat die politieke mening meestal behoort tot sociale elites, doet niets af aan haar waarde. In de geschiedenis is het meestal zo geweest dat economische en politieke veranderingen onder de druk van een elite zijn gerealiseerd, niet door een meerderheid van de bevolking. De meerderheid is dikwijls onverschillig en dus zwijgzaam. Dat geeft precies de politieke ruimte aan de elites om beslissingen te nemen en om te zetten in realiteit.

Die elitair erkende omstandigheden die een Europese integratie opdringen zijn van een economische en politieke aard: de schaalvergroting via de interne markt biedt voordelen aan iedereen die eraan deelneemt en de bescherming en promotie van democratische instellingen en de veiligheid zijn beter verzekerd in een groter en stabiel geheel. De algemeen erkende en gekoesterde identiteit van de eigen regio of staat vormt een tegengewicht voor die integratie en eist blijkbaar een gedifferentieerde aanpak van een Europese structuur.

Om politieke instellingen op zichzelf, autonoom, te laten werken zijn er voor die nieuwe instellingen specifieke machtscentra noodzakelijk, zo niet zijn ze slechts formeel zelfstandig. Machtscentra moeten in democratische organisaties legitiem zijn op basis van de vrijwillig aanvaarde loyaliteit van de bestuurden, de kiezers. Als dat zo is, dan verwerven die instellingen erkende macht of gezag, zodanig dat de bestuurden hun gedrag op het beleid van de instellingen afstemmen, bvb. EU-boeren betogen niet meer in hun nationale hoofdsteden, maar in Brussel, omdat ze weten en aanvaarden dat zich daar het voor hen relevant machtscentrum bevindt.

Enquêtes over de openbare opinie in de EU tonen aan dat de meerderheid van de belangstellende en dus reagerende bevolking een verdere integratie wenst. Zij meent dat het huidige tempo moet worden aangehouden. Ze dringt aan op een integratie van het veiligheidsbeleid, de defensie en het buitenlands beleid. Tegelijk is dat publiek van mening dat de wijze waarop de integratie gebeurt, niet passend is - er is weinig vertrouwen in de instellingen, wat echter gedeeltelijk kan uitgelegd worden aan de hand van de oorlogen, burgeroorlogen en dictaturen op het Europese continent. Dat wantrouwen kan ook mee toe te schrijven zijn aan de mondialisering van economische machten. Van de 100 grootste economische vermogens ter wereld zijn er nu reeds 52 in privé handen, 48 in handen van overheden. Burgers en overheden vernemen en ervaren die concentratie van economische

macht zonder dat daartegenover een politieke macht staat. Dat “horizontaal” democratisch deficit kan mee aan de basis liggen van de openheid voor meer politieke integratie.

Een verdere integratie van Europa is volgens de enquêtes gewenst, tenminste toch op de klassieke terreinen van de natiestaat, zoals justitie, defensie en buitenlands beleid. Oost-Europa aanvaardt ongetwijfeld de huidige integratie, het zgn. “acquis communautaire”, dat vooral een economische integratie inhoudt met een supranationale beslissingsmacht. Het is niet zeker dat de kandidaat-lidstaten hun soevereiniteit graag inleveren op het gebied van justitie, defensie en buitenlands beleid.

Drie ervan (Hongarije, Tsjechië en Polen) zijn weliswaar lid geworden van de NAVO en vele andere multilaterale organisaties, o.a. de Raad van Europa en Unesco. Die organisaties betekenen echter een beperkte vorm van integratie, nl. op een strikt intergouvernementele basis. Een voorbeeld: artikel 5 van het NAVO-verdrag dat na 11 september II. mondiaal bekend geraakte, bepaalt dat als een lidstaat aangevallen wordt door een vreemde mogendheid “de andere lidstaten de maatregelen nemen waarvan ze menen dat ze geschikt zijn”. De automatische solidariteit van alle partners bij een aanval tegen een van de lidstaten van de NAVO geldt dus niet, zelfs als men de aanslagen in New York en Washington als aanvallen van een externe mogendheid beschouwt, want de VSA wilden destijds niet zonder eigen beslissingsmacht meegesleurd worden in een conflict tussen West-Europese staten en de Sovjetunie.

Een niet louter economische, maar ook politieke integratie lijkt dus door de meeste burgers van de 15 lidstaten gewenst of gedoogd te worden. Dat is duidelijk als men het na internationale crises heeft over een Europees beleid op het vlak van veiligheid, stabiliteit, defensie en samenwerking. Als het concreter wordt, nl. als het gaat over de vorming van een Europese regering en een dito leger is de uitspraak van het kiezerscorps in de 15 leden minder duidelijk.

De vraag is dan hoe die integratie tot stand moet komen. Zoals in het verleden of niet?

### **Aard van de integratie: een dubbele Unie of “interfederatie”**

#### **Uitgangspunten**

Het functionalisme als aanpak heeft zijn diensten bewezen. Dat is een praktische manier om te integreren via een samenwerking op een aantal niet zwaar geladen beleidsdomeinen die voor iedereen voordelen biedt, zoals de economie. Vermits alle beleidsdomeinen met elkaar in verbinding staan - er is een wederzijds impact, leidt die “spill over” tot de integratie van andere domeinen. Het economische domein is dynamisch, voortdurend onderhevig aan cycli op kortere en langere termijn, maar zelden aan crises die de samenleving zodanig ontwrichten dat meteen moet worden ingegrepen door de overheid.

Nu stelt men vast dat het functionalisme vanuit de economische benadering zijn grenzen heeft bereikt. Eerst werd de handelspolitiek geheel geïntegreerd en het beleid inzake mededinging, industrie, consumenten, wisselkoers en regionale ontwikkeling gedeeltelijk overgedragen. Daarna heeft de interne markt heel wat nationale regelgeving opgeheven en deels een Europese in de plaats gesteld. De economische en monetaire unie (EMU) is al een feit voor

twaalf lidstaten en ze zal zich uitbreiden op korte en lange termijn (bvb. Zweden, Groot-Brittannië en Denemarken). In dat kader is de soevereiniteit van de meeste lidstaten quasi volledig overgedragen naar de EU. In de EMU vervalt de nationale wisselkoerspolitiek en het dito rentebeleid; de geldcreatie, het schuldenbeleid en het begrotingsbeleid worden in de lidstaten beperkt door de drie convergentiecriteria. De EU-integratie laat zich al gelden op mondiaal niveau, bvb. tijdens de onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie en in andere multilaterale fora, zoals de UNESCO.

Die economisch-monetaire integratie heeft echter nog niet geleid tot een toename van eigen inkomsten - de 15 lidstaten staan slechts 1,6% van hun BBP af aan de Unie en maximaal 1,4% van hun BTW-opbrengst, hoewel elf van hen in 1994 (Luxemburg ontbreekt in de cijfers) gemiddeld 44,76% van hun BBP als lopende inkomsten inden. Er bestaat echter geen federale belasting die de EU autonoom bepaalt (de grondslag), heft (de aanslagvoet) en int t.o.v. haar burgers of haar bedrijven – er zijn wel boeten voor bedrijven volgens het mededingingsrecht: in de EU geldt dus tot nu toe het principe “representation without taxation”! De EU als geheel bestaat fiscaal slechts voor de buitenwereld, nl. via douanerechten en landbouwheffingen. De fiscale integratie binnen de EU is voorlopig enkel intergouvernementeel, bvb. op het gebied van gemeenschappelijke aanslagvoeten.

Een verdere integratie die een belangrijk deel van de bevolking blijkbaar wenst of toelaat, raakt echter aan andere beleidsdomeinen, die voor de staten veel gevoeliger zijn - ze betreffen de kerntaken van de natiestaat, zoals veiligheid, defensie en buitenland. Die domeinen vergen een meer centrale leiding, omdat ze per definitie effectief en efficiënt moeten zijn in crisissituaties.

De integratie is precies in het domein van de veiligheid, de defensie en het buitenlands beleid nog niet ver gevorderd. Er is een aanzet gegeven met de operationele of geplande oprichting van intergouvernementele instellingen als Europol, een aanzet voor een EU-politiemacht, en Eurocorps, een interventiemacht van 60.000 militairen die minstens een jaar operationeel moet kunnen zijn. De huidige focus op interne en externe veiligheid eist een stabiele integratie. De recente mega-aanslagen in de VSA zijn alleszins een tragisch hulpmiddel voor de interne en externe veiligheidskwesaties, die het verdwijnen van de Sovjetunie en het verzwakken van Rusland kunnen compenseren.

Materieel is de militaire soevereiniteit van de EU-lidstaten fel afgezwakt, want hun budgetten zijn voor dat beleidsdomein sinds 1980 geslonken. Formeel hebben ze niets ingeboet qua militaire soevereiniteit, maar t.o.v. de VSA zijn ze meer dan ooit feitelijk afhankelijk, omdat de VSA hun uitgaven in dezelfde periode net laten stijgen hebben; in 1980 bedroegen die 33% meer dan al de Europese bondgenoten samen, in 1994 was dat 50%. In 1999 zouden de VSA 40% meer uitgegeven hebben aan defensie dan de 15 EU-lidstaten samen.

Het buitenlands beleid van de EU in politieke zin, met zijn defensiecomponent, stelt weinig voor. Het externe handelsbeleid bestaat werkelijk, zoals via de vertegenwoordiging van de EU in de Wereldhandelsorganisatie bewezen wordt. De EU als geheel, vertegenwoordigd door de Commissie, weegt werkelijk op de besluitvorming in die organisatie.

Wat men echter bij het streven naar dergelijke integratie in rekening moet blijven nemen, is de culturele traditie en het nationaliteitsgevoel in Europa. Het continent telt niet veel staten die

reeds een politieke eenheid hadden, als voorloper van het huidige model, voor de Franse revolutie. Die staten zijn precies sindsdien geografisch, economisch en politiek belangrijk.

Het gevoel van verwantschap is in de meeste staten in West-Europa nog een paar eeuwen ouder dan hun politieke eenheid. Dat maakt het de integratie met ander Europese culturen nog moeilijker. Het gaat uiteraard om de kern van Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk, maar ook om Nederland, Portugal, Spanje en Zweden. Staten in Centraal- en Oost-Europa die een oude nationaliteit hebben, maar jonger zijn qua politiek bestaan en vooral democratische werking, zijn even belangrijke actoren, bvb. Polen, Hongarije en Tsjechië. De nationale identiteit van die landen, maar ook van kleinere, is oud en dus heel sterk en daarom gevoelig voor externe bedreiging. Die kan dus niet zonder risico geschonden worden door een te ruime federale integratie.

Op basis van die feiten, opinies en overwegingen lijkt het concept van een dubbele Unie nodig, effectief en politiek haalbaar. Die Unie zou een federale werking kennen en een intergouvernementele. Beide soorten van werking zouden slaan op verschillende beleidsdomeinen, maar zouden institutioneel verweven zijn.

Men kan ze beschouwen als twee met elkaar verbonden sferen, de federale unie is de binnenste sfeer of kern. Er zou een dynamisch verband zijn tussen de twee sferen in die zin dat bevoegdheden van de buitenste (intergouvernementele) sfeer naar de binnenste (federale) sfeer flexibel kunnen overgeheveld worden én andersom. De sferen zijn dus niet totaal van elkaar afgesloten, hun respectieve instellingen kunnen beslissen tot het delen van beleidsdomeinen, m.a.w. het uitoefenen van verschillende aspecten van hetzelfde beleidsdomein (bvb. milieu- en gezondheidscontrole in bedrijven voor de ene sfeer en soortgelijke controle erbuiten) of het overdragen van homogene beleidsdomeinen, hetzij tijdelijk hetzij voor onbepaalde tijd.

Het concept steunt op de premisse dat elke organisatie vroeg of laat evolueert met de samenleving. Bovendien is het onvermijdelijk dat zowel in een federale organisatie als in een intergouvernementele of een confederale organisatie het evenwicht tussen de belangen van het geheel en die van de leden een permanent proces is.

De twee organisatievormen zouden samen één rechtspersoon uitmaken. Dat heeft als voordeel dat de intern dubbele Unie als één geheel naar buiten treedt en politiek en juridisch aanspreekbaar is voor de beleidsdomeinen van beide beleidssferen. Dat betekent dat die ene Unie door één instelling vertegenwoordigd wordt. Dat betekent niet dat er slechts één begroting en één vermogen moeten zijn; beide sferen kunnen elk hun eigen begroting en vermogen hebben en gebruiken. Het Vlaamse model bewijst dat vanuit het tegendeel: er zijn twee rechtspersonen, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, maar voor beide is er slechts één begroting.

### **Federalisme én “intergouvernementalisme”, een mogelijke combinatie voor de EU**

Een stabiele vorm van overheidsorganisatie is een bondsstaat of federatie. Een federale integratie steunt op het gevoel van noodzaak voor solidariteit, omdat er gemeenschappelijke belangen zijn. Een federatie heeft dat als overtuiging en die overheerst het identiteitsgevoel van de delen zonder dat gevoel op te heffen.

Een federatie veronderstelt immers een politieke overeenkomst (institutionele basisakte of “grondwet”) tussen staten die wel afzonderlijk blijven bestaan (de deelstaten), maar die een deel van hun beslissingsmacht afstaan aan instellingen die *autonoom* gaan optreden voor het geheel (de federale instellingen). Die overeenkomst moet volkomen wederzijds zijn, dat is essentieel voor een federale organisatie: zowel de wijziging als de beëindiging (secessie) ervan kunnen slechts beslist worden mits goedkeuring van de federale instellingen en die van alle of de meeste deelstaten. Dat bevordert de stabiliteit.

Een statenbond of confederatie kan de stabiliteit van een federatie niet bieden, omdat de leden ervan het verbond eenzijdig kunnen verbreken en omdat ze wel afstand doen van beslissingsmacht maar dan op een manier dat die op elk ogenblik eenzijdig kan worden opgeheven. Haar basis is immers een verdrag en geen “volkomen wederzijdse” grondwet. Dat maakt het essentiële verschil uit tussen een federatie en een confederatie, niet het beslissen bij meerderheid of bij consensus want in beide organisaties komen die procedures voor.

Intergouvernementele organisaties waarvan er op internationaal vlak tientallen bestaan, zijn opgericht volgens het concept van de confederatie. Ze zijn meestal stabiel, maar ze zijn door hun organisatiemodel niet bekwaam snel te reageren op internationale crises rond veiligheid – dat geldt ook voor de NAVO, zoals na de aanslagen in de VSA opnieuw is gebleken. Als er in de NAVO een beslissing snel genomen wordt, is dat dankzij de hegemonie van de VSA.

Onderzoek naar het ontstaan van federaties toont trouwens aan dat in Europa enkele feiten en opinies bestaan die gunstig zijn om tot een volwaardige federatie te kunnen komen. Er is de overtuiging dat er economische voordelen aan een integratie verbonden zijn, er is bij crises de wens om in een gezamenlijke veiligheid te voorzien, er is de permanente zorg voor dezelfde waarden (bvb. individuele rechten en vrijheden, representatieve democratie, rechtsstaat, vrije markt...) en er is het feit van het geografisch geheel, verhoogd door de moderne transport- en communicatiemiddelen, omringd door de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee met uitzondering van het oosten. Die moderne technologie leidt tot een economische mondialisering en maakt daardoor de nationale staten en hun internationale relaties zoals die ongeveer sinds de vrede van Westfalen (1648) bestaan, gedeeltelijk overbodig. Een deel van die statelijke functies kan en moet door een hoger bestuursniveau worden overgenomen, een ander deel misschien door een lager bestuursniveau.

Anderzijds zijn er omstandigheden die ongunstig zijn voor een dergelijke vorm van integratie. Er is intern het wederzijds wantrouwen tussen oude vijanden, niet zozeer meer in het westen, maar in het oosten, bvb. tussen Hongarije en Roemenië. Federalisme is immers, zoals andere verbonden, gebouwd op vertrouwen dat nodig is om geïntegreerd interactief op te treden naar buiten toe en ook om onderling samen te werken. Er is extern het verdwijnen van de Sovjetunie en de verzwakking van Rusland. Er zijn de federale mislukkingen daar, in Tsjechoslowakije en in Joegoslavië. De federale ideologie is daardoor verzwakt: federaties blijken in een aantal gevallen niet te werken. Daarnaast blijft de door de EU erkende hegemonie van de VSA op militair vlak bestaan. Tot slot is het zo dat de ondervraagde burgers niet veel vertrouwen heeft in de huidige Europese instellingen als dusdanig, maar dat kan verwacht worden van mensen die zelf of wier familieleden twee wereldoorlogen met alle trauma's van dien hebben ervaren. Andere enquêtes tonen aan dat het wantrouwen t.o.v. instellingen op het Europese vasteland ook op lagere niveau's bestaat dan het niveau van de EU.

Een specifiek integratiemodel is voor Europa tevens aangewezen omdat er naast de gunstige gegevens voor de integratie, feiten en opinies zijn die pleiten voor het voortbestaan van de lidstaten als autonoom functionerende organisaties. Ze zijn erg verschillend van elkaar qua geschiedenis, religie, taal en cultuur. Ze hebben een sterk identiteitsgevoel. Het feit dat de meeste staten zelf cultureel heterogeen zijn en dat vele lidstaten en kandidaat-lidstaten minderheden tellen die in buurlanden een meerderheid of ook een minderheid uitmaken, kan die interstatelijke tegenstellingen afzwakken, op voorwaarde dat de rechten van die minderheden gerespecteerd worden, bvb. via regionale instellingen, en dat ze kunnen participeren aan de besluitvorming op het niveau van de staat waarin ze leven.

Dat verlangen om zich te onderscheiden van de andere gemeenschappen mag echter de wil om te integreren en de overtuiging om een federatie te vormen niet overheersen. Het omgekeerde moet waar zijn. Dat lijkt zo te zijn voor de gekende opinies van de sociale elites, die niet onverschillig zijn t.o.v. Europa, tenminste in de meeste EU-lidstaten, vooral de stichtende en centraal gelegen lidstaten. Het is niet zo duidelijk met hun politieke elites, want die verliezen wellicht definitief macht in een federaal systeem of een soortgelijk.

Met die twee voorwaarden als uitgangspunt, de bereidheid tot solidariteit via de federatie én de wil tot behoud van de identiteit van de samenstellende delen van de federatie, de lidstaten of hun deelstaten, kan een Europese Unie federaal uitgebouwd worden. De modaliteiten kunnen ontwikkeld worden die precies rekening houden met de behoefte aan solidariteit, het behoud van de identiteiten en het wantrouwen tegenover politieke instellingen. Er zijn immers bijna evenveel federale modellen als er federaties bestaan. Een specifiek model voor Europa kan.

De ontwikkeling van een stabiele federatie is trouwens omwille van de continuïteit aan te bevelen, omdat er al een weg naar een federale inrichting van West-Europa is afgelegd. De Unie vertoont immers federale kenmerken. De EU werkt al deels federaal, het is enkel niet formeel erkend. West-Europeanen leven nu al in een weliswaar onvolkomen federatie, maar de meesten beseffen het nog steeds niet. Zelfs nationale, regionale en lokale overheden beschouwen Europa nog steeds als het buitenland. Dat is ten onrechte, zoals uit het onderstaande blijkt.

De EU is thans federaal georganiseerd in deze zin:

- er is een machtsdeling tussen het geheel (Gemeenschap) en de delen ervan (lidstaten)
- de lidstaten als delen zijn op het niveau van het geheel vertegenwoordigd (ministerraden)
- het geheel is eveneens vertegenwoordigd via eigen instellingen (Parlement, Commissie)
- er is een herverdeling van middelen door het geheel over het geheel (fondsen)
- er is een geschillenregeling op niveau van het geheel (Gerecht, Hof).

De EU is nu niet federaal, maar intergouvernementeel of confederaal, georganiseerd:

- de integratie is gebaseerd op verdragen die uitsluitend door de lidstaten zijn voorbereid en goedgekeurd en die formeel althans opzegbaar zijn
- de lidstaten treden overwegend op inzake regelgeving
- de lidstaten zijn op het niveau van het geheel ongelijk vertegenwoordigd (stemmenweging)

- de verkiezingen voor het geheel (Parlement) worden in en door de lidstaten georganiseerd
- de effectieve afdwingbaarheid van regels is overwegend verzekerd door de lidstaten.

De federale instellingen zijn qua beslissingsmacht nog behoorlijk zwak in vergelijking met die van de lidstaten, op de eerste plaats de ministerraden. Een uitzondering hierop vormt het Hof van Justitie in Luxemburg dat de integratie extreem heeft gesteund door de verdragen ruim te interpreteren op een teleologische basis. Naast het Hof is er een politieke lacune op EU-niveau.

Het Parlement is betrokken in vier verschillende procedures van besluitvorming. Twee ervan, raadpleging en samenwerking genoemd, zijn niet bindend, het zijn slechts adviezen, hoewel verplicht uit te brengen. Er zijn in totaal 25 onderwerpen van raadpleging (22) en samenwerking (3). De twee andere soorten procedure zijn wel bindend en dat voor 38 onderwerpen; die procedures heten medebeslissing (31) en instemming (7). Bij medebeslissing is er een recht op amendering van het Parlement op voorstellen van de ministerraden; beide instellingen kunnen overleggen en onderhandelen. Bij instemming kan het Parlement een voorstel van een ministerraad slechts goedkeuren of verwerpen - het heeft geen macht om te amenderen.

De Commissieleden worden benoemd door de lidstaten via de raden en die benoeming moet bekrachtigd worden door het Parlement. De Commissie bepaalt de politieke agenda, ze kan en moet voorstellen indienen en wijzigen op eigen initiatief of op verzoek van de ministerraden en het Parlement. Ze vertegenwoordigt het geheel t.o.v. derden. De Commissie kan echter niet volwaardig deelnemen aan de besluitvorming: ze beslist formeel niet mee inzake regelgeving. Ze heeft daardoor geen leidende rol, maar wel een rol van scheidsrechter tussen de lidstaten in de ministerraden en tussen de ministerraden en het Parlement. Ze heeft terecht tot opdracht de geldende EU-regels te bewaken. Haar middelen zijn echter beperkt om de toepassing van de regels te controleren en af te dwingen; ze is daarvoor erg afhankelijk van de lidstaten.

## **Organisatie van de dubbele EU**

### ***Europese grondwet***

Voor de federale EU zou er dus een basisakte moeten opgemaakt worden die dat volkomen wederzijdse engagement bevestigt. Zulk document is niet overbodig, want het bevordert de politieke en juridische zekerheid voor de lidstaten en voor de Unie als geheel. Politiek lijkt de akte principieel een haalbare kaart, want ze zou slechts formeel bevestigen wat al bestaat, nl. een institutioneel onvolkomen federatie. Naast de formele oprichting van de Europese Unie (als aanduiding van het geheel, i.p.v. de Gemeenschap) onder de federale en intergouvernementele voorwaarden, zou ze de instellingen van de dubbele Unie beschrijven.

Een extra meerwaarde zou de “akte van de Unie” uiteraard verwerven, mocht ze niet enkel bevestigen wat al bestaat, maar tevens de institutionele knelpunten en onzekerheden opheffen. De akte zou terecht de instellingen van de Unie (Parlement, Commissie) én die van de lidstaten (de tweede kamer of de parlementaire raden) moeten versterken, ook op het gebied van de representativiteit, alsook de bevoegdheden van de federale Unie vastleggen. In een integrerend proces of “federaliseringsproces”, zeker in het Europese, erkent men ongetwijfeld dat de initiële soevereiniteit bij de lidstaten (of hun delen) ligt.

Die “akte van de Unie” hoeft voor het overige, dus buiten de beschrijving van haar instellingen en bevoegdheden, niet te gelijken op een grondwet met inbegrip van de omschrijving van individuele rechten en vrijheden, volgens het continentale rechtsmodel. Dat is (nog) niet aangewezen om twee redenen: ze is niet echt nodig en ze is niet politiek opportuun. Vooreerst is het zo dat alle EU-landen en de huidige twaalf kandidaat-leden reeds lid zijn van de Raad van Europa en het Verdrag inzake de mensenrechten (EVRM) met zijn gerechtelijke procedure onderschrijven. Bovendien zou een statelijk ogende grondwet de weerstand tegen een Europese superstaat slechts verhogen bij de Britten, andere oude nationaliteiten die federalisme niet kennen (bvb. Frankrijk) of verleerd zijn (bvb. Nederland) en sommige kandidaat-lidstaten (bvb. Polen).

Het volstaat nu ruimschoots dat het recente Handvest van fundamentele rechten een belangrijke referentiepunt wordt in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Een gedetailleerde grondwet is als constitutioneel model ontstaan in de staten op het Europese vasteland uit angst voor een herhaling van het machtsmisbruik van de bestuurders. Als een soortgelijke angst voor het Europese niveau zou bestaan, dan is die niet gesteund op ervaring, maar op projectie. Europa heeft immers nooit als staat bestaan. Niettemin moet men rekening houden met die geprojecteerde angst en kan men een minimum aan grondrechten vermelden in de akte. Dat minimum mag door Groot-Brittannië bepaald worden, de staat die geen geschreven grondwet heeft. Dat maakt de Europese grondwet politiek haalbaar. Tegenover de continentale Europeanen kan men dit verantwoorden door te verwijzen naar het recente Handvest van de EU en naar dat van de Raad van Europa, zijn verdragen en gerechtelijke procedures.

Elke wijziging van de basisakte of grondwet zou bij een bepaalde meerderheid in de federale EU-instellingen, bvb. in twee parlementaire kamers, moeten beslist worden. Een uitzondering hierop vormt de toewijzing van bevoegdheden aan de federale EU, m.a.w. het wijzigen van de grenzen van de federale sfeer: die grenzen zouden bepaald worden bij unanimité onder de lidstaten – de bron van soevereiniteit ligt immers bij hen, dus ook de afstand ervan. De federale instellingen aanvaarden of wijzen de nieuwe bevoegdheden af bij een bepaalde meerderheid in beide kamers. Er is principieel geen bezwaar tegen het eenzijdig teruggeven door de federatie van bevoegdheden aan de lidstaten of doorgeven ervan aan de intergouvernementele Unie. Die overdrachten moeten door een bepaalde meerderheid in de federale kamers beslist worden.

Hiermee belandt men volop in het institutionele vraagstuk.

### ***Federale instellingen met functionele autonomie***

Uit de voorgaande schets blijkt dat het van fundamenteel belang is de EU institutioneel optimaal te organiseren, niet alleen voor de werking van de EU zelf, maar ook voor haar politieke promotie. Politieke actoren, partijen op de eerste plaats, ontstaan langs sociale breuklijnen en stellen zich op langs institutionele lijnen. Het gebeurt niet andersom: instellingen worden niet opgericht langs politieke actielijnen. Partijen en drukingsgroepen willen immers macht en invloed veroveren in de machtscentra die politieke instellingen zijn, zoals parlementen en regeringen. Voor de EU is het dus van groot belang dat haar instellingen zo georganiseerd en toegerust zijn met bevoegdheden, dat ze het ontstaan van Europese partijen en drukingsgroepen bevorderen.

De werking zelf van de EU-instellingen wordt verstoord door politieke situaties in de lidstaten, bvb. hun interne verkiezingen. Momenteel is dat het geval met Portugal dat parlementsverkiezingen organiseert in maart as. Frankrijk houdt in mei en juni 2002 parlements- en presidentsverkiezingen. Nederland komt ook in mei 2002 aan de beurt. Duitsland volgt met parlementsverkiezingen in het najaar. Zo kunnen we blijven doorgaan.

Daarom is het nodig dat de federale instellingen bij uitstek, het Parlement en de Commissie, op een “geïntegreerde” manier samengesteld worden en los van de instellingen van de lidstaten permanent kunnen functioneren. Dat betekent dat de personele verbindingen tussen de nationale instellingen en de Europese, in het bijzonder het dubbelmandaat, het mandaat voor de nationale regering en dat voor de Europese ministerraad, moeten beperkt en zo mogelijk zelfs uitgesloten worden. Het argument dat het dubbelmandaat een band schept tussen de lidstaten en de Unie kan efficiënter én democratischer worden ingevuld door de tweede kamer van het federale parlement, nl. de kamer van de lidstaten die infra beschreven wordt.

### ***Kamer van de federale Unie of eerste kamer***

Het huidige Parlement dient, als eerste kamer, die van de (federale) Unie, voortaan verkozen te worden door een bovenstatelijke kieskring en dito kiescollege. Eén kieskring en één kiescollege voor de ganse EU is technisch mogelijk. Als er verscheidene kieskringen en kiescolleges zouden georganiseerd worden, dan moeten ze toch een groot aantal lidstaten omvatten. Er zouden alleszins niet meer dan drie kieskringen en kiescolleges in de EU-15 mogen zijn, vier of vijf in de EU-27 - de vraag is dan weer waar men de grenzen ervan gaat leggen. Als de voor de hand liggende beleidskern van de federale Unie in het economische domein ligt, zou men die grenzen kunnen trekken op basis van de interstatelijke handelsstromen. In geval van verscheidene kieskringen zou in elke kieskring het aantal zetels bepaald worden door het aantal inwoners. Ze zouden proportioneel verdeeld worden volgens het aantal stemmen per lijst.

De kiesverrichtingen moeten niet op hetzelfde tijdstip plaats hebben. Ze kunnen zo nodig over een relatief korte periode (dagen, weken) gespreid worden. Men kan de uitslagen van de verkiezingen geheim houden totdat de laatste stembureau's zijn gesloten. Dat gebeurt nu al.

De enige voorwaarden om te kunnen stemmen en om verkozen te worden moeten bestaan in het bezit van een statelijke nationaliteit en van de politieke rechten volgens de wetgeving van die lidstaat. Kiezers en kandidaten kunnen zich overal in de EU aanbieden, dus in eender welke kieskring, ongeacht hun nationaliteit. De mandatarissen die op die wijze verkozen zijn, zouden zich minder identificeren met het beleid van de lidstaat van hun nationaliteit en ze zouden meer legitimiteit voor de gehele EU hebben. Zulke verkiezingen zouden de vorming van politieke partijen op Europees niveau bevorderen en hun organisatie versterken.

Die eerste kamer van de gehele Unie moet een volwaardige bevoegdheid tot regelgeving bekomen. Dat betekent dat ze mee moet beslissen op eigen initiatief of op dat van de Commissie en van de tweede kamer over alle EU-regelgeving, inclusief recht op amenderen.

Om te beletten dat alle stemmen van de vertegenwoordigers afkomstig uit de vier grote cultuurgemeenschappen over de grenzen van de kieskringen en fracties heen alleen een meerderheid kunnen vormen voor de goedkeuring van een rechtsnorm, is het aangewezen een

zodanige meerderheid van stemmen te eisen, overeengekomen in de basisakte of grondwet, dat minstens alle stemmen van de leden van twee of meer kleinere gemeenschappen nodig zijn in de huidige EU-15 om de norm uit te vaardigen. In de latere EU-27 zouden minstens die van drie kleinere gemeenschappen nodig moeten zijn, naast die van leden van Spaanse of Poolse afkomst.

Een twee derde meerderheid in deze eerste kamer bvb. sluit uit dat de verkozenen uit de vier meest bevolkte lidstaten via hun groter kiescollege, als men er vanuit gaat dat alle kiezers voor de kandidaten van hun eigen nationaliteit kiezen en dat alle verkozenen hun nationale identiteit en het nationaal belang laten prevaleren op de waarden en belangen van hun politieke fractie of partij. Dat is helemaal niet zeker ingevolge de bovenstatelijke verkiezing die los staat van de nationaliteit van de kandidaat – de woonplaats bepaalt bvb. de verkiesbaarheid in een kieskring. De hypothese moet nochtans in rekening gebracht worden wegens de vrees van de kleinere gemeenschappen voor dominantie van de grotere en wegens de angst van de grotere voor een vetorecht van de kleinere of dus een machtsafstand buiten proportie aan die kleinere.

Voor die twee derde meerderheid zou men dan in de EU-15 alle stemmen van minstens twee kleinere gemeenschappen (met Luxemburg drie) nodig hebben om die meerderheid te vormen; in een EU-27 zijn voor die meerderheid de stemmen van alle Spaanse én Poolse verkozenen nodig of die van minstens twee kleinere gemeenschappen, naargelang een van die beide “middelgrote” gemeenschappen de grote coalitie steunt of niet. Het overwicht van de grotere lidstaten neemt dus toe met de uitbreiding. Een twee derde meerderheid in de eerste kamer lijkt een goede basis te zijn om de federale Unie op een continue manier te laten functioneren met respect voor de demografische, economische en culturele verscheidenheid, te meer dat een meerderheid in de tweede kamer, die van de lidstaten, evenzeer nodig is. Hoe kleiner men de meerderheid in de eerste kamer maakt, met als extreme hypothese de gewone meerderheid, des te meer gelijkheid in stemmen (stemgewicht) er tussen de lidstaten moet zijn in de tweede kamer om de verscheidenheid te laten doorwerken in de besluitvorming.

De instemmingsprocedure bij uitsluiting van amendementen kan behouden blijven voor aangelegenheden m.b.t. de Europese Bank en externe thema's zoals toetredingen tot de EU en het sluiten van verdragen. De kamer van de Unie dient voor die externe thema's vooraf zijn toestemming te geven tot onderhandelingen; een procedure van controle op en bijsturing van de onderhandelaars is ook aangewezen om het democratisch deficit te verkleinen. In een grote federatie als de VSA stuurt het Congres meestal de internationale onderhandelingen, via periodieke verslagen van de regering. Om te ondertekenen moet een machtiging gegeven worden door het Congres. Een mandaat om te onderhandelen, laat staan te ondertekenen – dat heet dan de “fast track” procedure - is er niet evident.

### ***Kamer van de lidstaten voor de federatie en de intergouvernementele Unie***

#### Organisatie

Een tweede kamer met een soortgelijke regelgevende bevoegdheid is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten op dat federale niveau. Die kamer is er nu in de vorm van de ministerraden. Die raden worden echter vervangen door die permanente kamer, samengesteld uit leden verkozen per lidstaat; elke lidstaat vormt in principe één kieskring. Het

mandaat in die kamer is onverenigbaar met een mandaat als regeringslid of parlementslid van een lidstaat.

In die tweede kamer zou volgens het klassieke federatierecept het gelijke aantal stemgerechtigden per lidstaat moeten gelden. De enorme verschillen qua omvang en gewicht op economisch, demografisch en ander gebied tussen de lidstaten verzetten zich tegen die gelijke vertegenwoordiging. Ze zou het verzet van de zes grotere lidstaten tegen een afstand van macht aan de andere lidstaten voeden. Een proportionele vertegenwoordiging volgens het bevolkingsaantal zou dan weer de reële vrees versterken van de kleinere lidstaten voor overheersing door die vijf, later zes, grotere staten.

Dat demografisch criterium voor de stemmenweging in de kamer van de lidstaten is dus uitgesloten, te meer dat de demografische factor hoe dan ook zal doorwegen in de samenstelling van de eerste kamer, de verkozen vertegenwoordiging van de Unie als geheel, zelfs als die bovenstatelijk zou verkozen worden. Duitse kiezers zullen overwegend voor Duitse kandidaten stemmen enz. De organisatie van de verkiezingen voor die eerste kamer met kieskringen op een Europese of sub-Europese schaal zal evenmin de nationale identiteit van de verkozenen niet in een handomdraai opheffen en veranderen in een Europese.

Een ongelijke vertegenwoordiging en vandaar een ongelijk gewicht aan stemmen in deze tweede kamer moet men nochtans aanvaarden op basis van die heel grote verschillen tussen de lidstaten, ook wegens andere elementen dan het demografische element, zoals economische en culturele verschillen. De vraag is dan welk ander criterium men zou hanteren dat voor de federale Unie verdedigbaar is.

Bij het zoeken naar een alternatief voor de gelijke vertegenwoordiging en het gelijke gewicht aan stemmen tussen de lidstaten, kan de ingewikkelde meerderheid bepaald in het verdrag van Nice inspirerend werken zonder die regeling over te nemen. Men mag niet voortbouwen op de negatieve focus, nl. die de veto's, zoals die nu nog te veel bestaan. Blokkeringsminderheden waarvan Nice uitgaat, zijn immers moeilijker af te kopen dan een veto van één lidstaat. In een uitgebreide en dus nog meer heterogene Unie zullen blokkerende minderheden gemakkelijk te organiseren zijn. Kan men aanvaarden dat Malta de ganse besluitvorming blokkeert?

Het verdrag van Nice bevat drie voorwaarden om tot een meerderheid te komen: het aantal stemmen, de meerderheid van de lidstaten en de 62% van de bevolking van de Unie. Het laatste, demografische criterium moet voor de tweede kamer meteen uitgesloten worden, omdat het de herhaling zou zijn van de samenstelling van de eerste kamer. De overige twee criteria komen wel in aanmerking.

Het criterium om het aantal vertegenwoordigers en stemmen te bepalen zou kunnen bestaan in het economische gewicht per hoofd van de bevolking in elke lidstaat, omdat de kern van de federale EU een economische en monetaire eenheidsmarkt is. Een economisch criterium zou het BBP per hoofd van de bevolking kunnen zijn. De verhouding tussen de BBP's kan eventueel gecombineerd worden met andere criteria, bvb. met de uitgaven voor interne en externe veiligheid, want de tweede kamer vertegenwoordigt tevens de intergouvernementele Unie. Uiteraard dienen zulke variabele criteria periodiek voor herziening vatbaar te zijn om het aantal zetels in de tweede kamer te bepalen.

De graad van meerderheid in de tweede kamer, of in beide kamers, kan eveneens functioneel bepaald worden, nl. in functie van het onderwerp dat ter stemming ligt, naargelang het al dan niet als politiek belangrijk wordt beschouwd voor de EU of bepaalde lidstaten ervan. Dat meerderheidsquorum kan in de basisakte of grondwet bepaald worden met een herzieningsclausule. Steeds met de bedoeling dat een lidstaat of een groep van lidstaten zich niet geïsoleerd gaat voelen, noch als de lidstaat die steeds het meest bijdraagt tot de Unie, noch als de lidstaat die zijn specifieke belangen nooit kan vrijwaren. Die onderwerpen kunnen bvb. de landbouw betreffen, de militaire inspanning...

De onderstaande tabel geeft het overzicht van het BBP van elke EU-lidstaat in 2000. De 12 kandidaat-lidstaten hebben nu samen een gemiddeld BBP per inwoner dat amper een vijfde waard is van het gemiddelde BBP per hoofd van de 15 EU-lidstaten.

Lidstaten EU (volgens de totale waarde van BBP)	BBP in 2000 (miljarden euro)	Inwoners- Aantal in Miljoenen	BBP euro x 1000 per hoofd	Volgorde grootte BBP p/h
Duitsland	2.026	82,19	24,65	9
Groot-Brittannië	1.534	59,83	25,64	5
Frankrijk	1.405	59,04	23,80	11
Italië	1.166	57,84	20,16	12
Spanje	606	39,49	15,35	13
Nederland	401	15,98	25,09	8
Zweden	247	8,88	27,82	3
België	246	10,24	24,02	10
Oostenrijk	206	8,12	25,37	7
Denemarken	176	5,35	32,40	2
Finland	132	5,18	25,48	6
Griekenland	122	10,56	11,55	14
Portugal	114	10,02	11,38	15
Ierland	104	3,82	27,23	4
Luxemburg	20	0,44	45,45	1
12 kandidaten	ca. 21,62	105,74	gem. 4,89	-

Bron: Europese Commissie / Eurostat

Het aantal stemmen hoeft niet gelijk te zijn aan het aantal vertegenwoordigers. Om het debat zelf en de voorbereiding en follow-up ervan de kans te geven die acties in zekere mate evenwichtig te laten verlopen tussen alle lidstaten, dient afstand te worden genomen van hun omvang en belang. Het is voor de tweede kamer verdedigbaar aan de kleinere lidstaten, d.w.z. aan alle huidige en nieuwe lidstaten met uitzondering van de thans vijf, met Polen de zes grotere lidstaten een relatief grotere delegatie met personeel toe te staan.

Om de ongelijkheid nog kleiner te maken, zou de basisakte of grondwet erin moeten voorzien dat het vormen van fracties door verscheidene kleinere lidstaten wordt beloond met een bonus aan vertegenwoordigers en stemmen. Hun “coalities” zouden echter nooit meer stemmen mogen opleveren dan die van de (vierde) grootste lidstaat en zouden moeten gelden voor een bepaalde tijd, bvb. een legislatuur.

De kleinere lidstaten bepalen zelf of en met wie zij die coalitie van fracties sluiten. De reden van die coalitie zal liggen in historische, economische, geografische of culturele verbanden. Stadstaten of microstaten, zoals Andorra, Monaco, San Marino e.a. zouden daarbij betrokken kunnen worden. Hun keuze van partner(s) zouden ze vrij mogen bepalen.

Het is eveneens politiek haalbaar, op Europees en nationaal niveau, dat een bepaalde staat geen volwaardig lid van de federale Unie is, maar wel een bijzonder band met de Unie heeft, bvb. een associatie. Dat zou het geval kunnen zijn met Cyprus of Malta en de microstaten. Een specifieke situatie verantwoordt een specifieke regeling. Puerto Rico heeft toch ook een institutionele band met de VSA, zonder een van de 50 Amerikaanse deelstaten te zijn?

De verkiezing van de tweede kamer zou gebeuren door en uit de leden van de nationale parlementen van de lidstaten, naar het model van de Oostenrijkse federatie. Die parlementen zouden dus enkel eigen leden mogen verkiezen, omwille van de representativiteit. De kandidaten voor de nationale verkiezingen maken vooraf bekend of ze al dan niet tevens kandidaat zijn voor een EU-mandaat. Bij gebrek aan kandidaten van een lijst, komen andere kandidaten op die lijst in aanmerking, ook opvolgers. De verkozen leden doen door de aanvaarding van hun EU-mandaat meteen afstand van hun nationaal mandaat. Beide mandaten zijn onverenigbaar: de politieke agenda van de federale Unie moet voor die kamerleden uitsluitend gelden. Voor de continue werking van de EU lijkt het met 15 en meer lidstaten wel noodzakelijk dat die verkiezingen voor de tweede kamer de continue werking van de tweede kamer niet beletten. De nationale verkiezingen en die van de tweede kamer hoeven dan niet gelijktijdig te verlopen met die van de eerste kamer.

Het huidige roulerende “voorzitterschap van de raad” met een vertegenwoordigende functie naar buiten, wordt afgeschaft - de lidstaten kunnen de EU dus niet meer periodiek extern vertegenwoordigen. Geen zesmaandelijkse stoelendans meer. Het heeft weinig of geen toegevoegde waarde voor de EU, integendeel kan men stellen dat het een effectief extern beleid belet. Er zijn door die werkwijze drie problemen ontstaan, nl. het gebrek aan continuïteit, slechte externe communicatie en onvoldoende geloofwaardigheid. In een uitgebreide EU zouden ze toenemen, want de EU wordt dan nog complexer qua samenstelling en haar gewicht wordt internationaal nog zwaarder. De hoge vertegenwoordiger van de raad voor buitenlands beleid verdwijnt eveneens in die federale Unie. De nieuwe Commissie neemt de federale taken van buitenlands beleid over en verzorgt de interne en externe vertegenwoordiging van de federatie volledig.

De tweede kamer moet tevens samengesteld zijn uit afgevaardigden van constitutionele deelstaten van lidstaten met regelgevende bevoegdheid, bij voorkeur parlementairen omwille van het democratisch gehalte van de kamer. Lidstaten van de EU die zich federaal of regionaal organiseren op een constitutionele basis, bewijzen dat zij de autonomie van hun deelstaten voldoende belangrijk vinden. Dat is nu zeker het geval met België, Duitsland, Oostenrijk en Spanje. Om de verhoudingen met de andere lidstaten niet te verstoren, moeten die afgevaardigden deel uitmaken van de vertegenwoordiging van de betrokken lidstaat. De lidstaat blijft trouwens een geheel vormen t.o.v. de EU. Het Comité van de Regio's wordt afgeschaft.

### Bevoegdheden

In de federale Unie zou de tweede kamer dezelfde bevoegdheden hebben als de eerste kamer.

De tweede kamer zou echter een tweede rol vervullen. Ze zou tevens de enig bevoegde instelling zijn voor de algemene regelgeving van de intergouvernementele Unie. Ze zou ook de andere bevoegdheden van een parlement op zich nemen, zoals de controle op de uitvoering van de regelgeving.

Binnen de intergouvernementele bevoegdheidssfeer moet het mogelijk zijn dat beleidsprojecten worden beslist en uitgevoerd door een bepaalde meerderheid van lidstaten, hoewel ze uitvoerbaar zijn voor alle lidstaten – wat men nu doorgaans de versterkte samenwerking noemt. De minderheid kan het project van de meerderheid niet beletten, maar is niet verplicht zich erbij aan te sluiten. De niet-deelnemende lidstaten kunnen later altijd toetreden tot het project. De monetaire unie is daar een mooi voorbeeld van. Dergelijke werkwijze biedt als voordeel dat er geen veto mogelijk is van een minderheid van lidstaten en dat de succesrijke projecten de niet-deelnemers stimuleren om erin te stappen.

Een klassieke federale organisatie laat zulke werkwijze niet toe, omdat de beslissingen op dat niveau van het geheel genomen worden via de federale instellingen, zoals de twee parlementaire kamers. Daarvan is een kamer weliswaar samengesteld uit de deelstaten (lidstaten), maar die kamer werkt mee aan de beleidsuitoefening namens het geheel van de federatie. Nog belangrijker is dat de andere, de eerste kamer samengesteld is uit volksvertegenwoordigers zonder onderscheid van (sub-)nationaliteit. Dus de federale besluitvorming is niet volledig te ontleden volgens de houding en de stemmen van de deelstaten. Bijgevolg kan men in een federatie niet verantwoordelijk maken beslissingen uitvoerbaar in de gehele federatie slechts een deel van de federatie verbinden. Ook die delen van de federatie die geen rechten of verplichtingen putten uit federale beslissingen, moeten ze mede uitvoeren of steunen omwille van de solidariteit van de federatie.

Welnu, in de intergouvernementele Unie zou dat principe niet gelden. Enkel de lidstaten die de beslissing goedkeuren, dragen de rechten en de verplichtingen als gevolg van die beslissing. De andere lidstaten moeten zich niet naar die beslissing gedragen en kunnen zich er evenmin op beroepen.

Deze vorm van Unie zou een interstatelijke organisatie zijn die dus regelgevend kan optreden, zoals elke andere openbare instelling. Die integratie kan niet meer eenzijdig worden ongedaan gemaakt. Dit noemt men in internationale organisaties, bvb. in de Wereldhandelsorganisatie, de “stand still” clausule: eens een integrerende beslissing is genomen, is er geen weg meer terug, tenzij bij unanimité. Bovendien zou de eenzijdige opzegging van het lidmaatschap of van verbintenissen evenmin mogelijk zijn. Slechts een opheffing van de organisatie bij unanimité zou kunnen.

De integratie vormt dus tussen de lidstaten een “acquis intergouvernemental” en het lidmaatschap is een gedeeld goed dat slechts bij consensus kan beëindigd worden. Daarom beantwoordt zulke integratie niet aan het begrip confederatie. Ze vormt een sterkere band dan de confederale tussen de lidstaten, maar ze is evenmin een federale band omdat er geen instellingen mede beslissen die de ganse Unie vertegenwoordigen zonder onderscheid tussen de lidstaten, zoals de eerste kamer van de (federale) Unie en de huidige Commissie.

Deze organisatie zou weliswaar bestaan op grond van een verdrag, wat overeenkomt met een confederale organisatie. Het verschil met een confederatie bestaat echter hierin dat de intergouvernementele Unie slechts opzegbaar zou zijn door alle lidstaten tegelijk. De

afgeleide verbintenissen, bvb. de uitgevaardigde regels, zijn evenmin opzegbaar, noch door één lidstaat, noch door alle lidstaten – dit is de draagwijdte van een radicale “stand still” clause. Daarmee zou die intergouvernementele EU een vrij sterke band tussen de leden creëren. Het “verdrag” of beter “unie-overeenkomst” dat de bevoegdheden van de intergouvernementele Unie bepaalt zou bovendien bij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten kunnen gewijzigd worden – bvb. een afstand aan de federale Unie of een teruggave aan de lidstaten, met uitzondering van de uitbreiding van de bevoegdheden. Daarvoor zou een unanimitéit van de lidstaten nodig zijn.

De instellingen voor deze vorm van integratie werken volgens het intergouvernementele principe. De lidstaten van de EU zijn alle gelijkwaardig. Er wordt in principe bij consensus beslist over regelgeving; als die consensus het niet mogelijk maakt om tijdig te beslissen, dan volstaat het dat een gekwalificeerde meerderheid van de leden een stemming bij gekwalificeerde meerderheid vraagt en ook bekomt. De uitvoering van de regelgeving en bepaalde beslissingen worden opgedragen aan een college van regeringsleden van de lidstaten, dat hieronder wordt voorgesteld.

De kans op een gekwalificeerde stemming bestaat dus. Dit betekent geen federalisme, want de instellingen van de organisatie functioneren niet los van de nationale, maar toch heeft ze een supranationale macht. Een stemming bij meerderheid houdt in dat de minderheid zich bij de beslissing moet neerleggen, dus niets ertegen mag ondernemen, maar zelfs vrijwillig aan de uitvoering ervan meewerkt. Een soortgelijke besluitvorming om dwingende verbintenissen tot liberalisering van de internationale handel op te nemen geldt in de Wereldhandelsorganisatie.

De regelgeving heeft weliswaar een sterk intergouvernementele inslag, maar heeft toch een toegevoegde waarde qua integratie. Er is immers bijna geen weg terug, tenzij een extreme, bvb. een algemene opheffing van de Unie en de verbintenissen kunnen slechts bij consensus ongedaan gemaakt worden.

### ***Commissie: een federale regering zonder staatshoofd***

Dezelfde federale gedachtegang kan men aanhouden voor de Commissie: die zou niet meer door de regeringen van de lidstaten mogen benoemd of zelfs voorgedragen worden door hen of door fracties op basis van hun nationaliteit. Ze zou de investituur uitsluitend moeten krijgen via de politieke meerderheden in de twee kamers van de EU. Die meerderheden zouden best gekwalificeerd zijn, om de Commissie als college sterk genoeg te maken t.o.v. de lidstaten. Er is geen nationaliteitsvereiste voor de samenstelling van de Commissie, behalve dat elke kandidaat-commissaris een nationaliteit bezit van een van de lidstaten.

De Commissie in haar geheel of elk lid afzonderlijk kan door de kamers ontslagen worden, ook om een politieke reden; dat gebeurt door een meerderheid in beide kamers, die gekwalificeerd is als de reden van het ontslag louter politiek is. De kamers duiden meteen een nieuwe commissie of commissaris aan. De Commissie kan de kamers niet ontbinden.

Er zijn wel zoveel commissarissen als er lidstaten zijn plus vier, met Polen erbij plus zes, maar geen enkele lidstaat heeft gegarandeerd een commissaris. Zo heeft elke lidstaat *de kans* minstens één commissaris te tellen - de grotere lidstaten behouden hun *kans* op twee commissarissen. Een commissie van 33 leden kan toch geen bezwaar zijn in een Unie van 27 lidstaten die samen meer dan 500 miljoen inwoners tellen?

De commissarissen verkiezen jaarlijks hun voorzitter. Er kan nu niet gepleit worden voor een “hoofd van de Unie” vergelijkbaar met het staatshoofd van een lidstaat of van de VSA. Zulke functie zou de EU met de huidige macht van de lidstaten en hun belangrijke identiteitsverschillen niet alleen te veel op een staat laten lijken, zelfs op een staat met een presidentieel regime. De functie van staatshoofd van de Zwitserse federatie haalt evenmin zijn legitimiteit uit een rechtstreekse verkiezing, hij of zij wordt bekleedt via jaarlijkse stemmingen in de staatsraad (regering) en bezit weinig of geen macht. Nochtans is Zwitserland sinds 1848 geleidelijk van een confederatie naar een federatie geëvolueerd. In de Maleisische federatie is het federale staatshoofd bij toerbeurt het regeringshoofd van een van de deelstaten en dat staatshoofd heeft weinig of geen politieke macht.

De Commissie beslist collegiaal en bij consensus. Ze neemt met de kamers volwaardig deel aan de besluitvorming, d.w.z. ze neemt haar eigen standpunten in, maar ze heeft niet het laatste woord, dat komt toe aan de kamers. Ze dient geen ontslag te nemen als haar standpunt geen meerderheid haalt in een van de kamers.

De Commissie voert de beslissingen uit, bewaakt de toepassing ervan en beschikt over administratieve en gerechtelijke middelen om die desnoods af te dwingen. De Commissie vertegenwoordigt de federale EU in en buiten rechte.

Dit voorstel voor de institutionele hervormingen lijkt ambitieus te zijn. Er wordt inderdaad gekozen voor het “jurisdictionele” type van federatie. De drie staatsmachten, ook de gerechtelijke macht, zijn nl. zowel op EU-niveau als op nationaal niveau voorzien. Dat betekent dat er weinig afhankelijkheid tussen beide bestuursniveau's zou zijn. Dit lijkt niet enkel nodig om de werking van de Unie politiek los te maken van die van de lidstaten, maar ook om de verantwoordelijkheid van de beslissingen daar te leggen waar ze genomen zijn. Dat betekent transparantie die de kans op politiek gezag, dus erkende macht, op beide niveau's vergroot en dus het vertrouwen van de bestuurden in de betrokken instellingen verhoogt.

### ***Hoge Autoriteit van de intergouvernementele Unie***

De Hoge Autoriteit van de Unie is bevoegd voor het dagelijks bestuur van de Unie, de vertegenwoordiging ervan in en buiten rechte en de uitvoering van de regelgeving en de beleidsopdrachten van de kamer, hoger beschreven. De Autoriteit heeft initiatiefrecht, inclusief ontwerpen van regelgeving die het indient in de parlementaire kamer. Ze kan de kamer niet ontbinden.

De kamer kan de Autoriteit tijdelijk regelgevende beslissingsmacht verlenen, met het oog op de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid. Dat kan wel eens nodig zijn bij bepaalde crises die best mogelijk zijn in de bevoegdheidssfeer van de intergouvernementele Unie (infra).

De Hoge Autoriteit wordt voor de duur van de parlementaire legislatuur samengesteld uit regeringsleden van de lidstaten, die door de kamer bij gekwalificeerde meerderheid zijn verkozen. Ze telt zoveel leden als dat er lidstaten zijn.

De Autoriteit beslist in principe bij consensus, maar kan overgaan tot stemming. Dat betekent dat leden die informeel of formeel in de minderheid worden gesteld bij de besluitvorming, zich bij de beslissing van de meerderheid neerleggen of ontslag nemen. De leden beschikken

elk over een aantal stemmen dat in rechtstreekse evenredigheid staat tot de uitgaven die hun lidstaat vertegenwoordigt volgens een bepaalde referentieperiode in het betrokken beleidsdomein.

Ze is verplicht de Commissie van de federale Unie vooraf om advies te vragen en ze bij de besluitvorming te betrekken als de kamer dat nodig acht. De Commissie licht de federale kamers daarover in.

De Hoge Autoriteit is verantwoordelijk ten opzichte van de kamer. De kamer kan ze echter niet ontslaan. Als de kamer bij gekwalificeerde meerderheid meent dat de Autoriteit haar functie niet uitoefent in overeenstemming met een standpunt van de kamer, kan ze in de plaats treden van de Autoriteit.

### *Hof van Justitie*

Het Hof van Justitie is een hoeksteen van de federatie. De legalistische integratie van Europa heeft haar diensten bewezen, maar haar grenzen nog niet bereikt. De Europese integratie realiseert zich fundamenteel op een legalistische manier. Het Hof van Justitie speelt daarin een essentiële rol. Die functie moet het Hof behouden.

Met een dubbele Unie moet ze versterkt worden. Zulke EU heeft meer nodig dan één rechtscollege om de coherentie te handhaven. Hetzelfde hoogste gerechtshof als dat van de federale Unie bewaakt ultiem de handhaving van de intergouvernementele regelgeving.

Omdat geschillen qua interpretatie tussen federale EU-normen, intergouvernementele normen en nationale normen onvermijdelijk zijn en tot conflicten tussen die drie soorten normen kunnen leiden, moet in voorkomend geval een juridisch weerlegbare hiërarchie gelden ten gunste van de Europese normen boven de nationale. Tussen de EU-normen onderling hebben de federale normen voorrang op de intergouvernementele.

Het Hof van Justitie speelt hierin een definitief beslechtende rol, op verzoek van wie dan ook. Het Hof beslecht tevens bevoegdheidsconflicten tussen de drie bestuursniveau's. Bij tegenstrijdigheid tussen de drie rechtsorden, gaat het Hof ervan uit dat het meest geïntegreerde bestuursniveau niet aan machtsoverschrijding heeft gedaan en prevaleert de norm die tot de meest geïntegreerde rechtsorde behoort. Dat houdt het Hof aan tot het overtuigd wordt door het bewijs van het tegendeel door een van de partijen. Het doel van elke norm moet de leidraad bij het onderzoek naar de betekenis ervan zijn. De integratie op zichzelf kan dat niet zijn. De uitspraak van het Hof van Justitie is algemeen bindend en haar rechtspraak vormt dus een belangrijke bron van recht.

Het federale Hof van Justitie is dus bevoegd voor de rechtsgeschillen tussen federale en intergouvernementele normen, om de coherentie van de twee soorten regelgevingen en het doel van de Europese integratie te bewaken. Het Hof beslecht tevens geschillen binnen de federale rechtsorde en de intergouvernementele. Het Hof doet in die geschillen als hoogste rechtscollege uitspraak over geschillen tussen welke partijen ook (openbare en privé rechtspersonen en natuurlijke personen).

Conflicten tussen regels van de federale Unie en de intergouvernementele Unie of binnen deze rechtsorden worden definitief beslecht door het Hof na een wettigheidstoetsing. Het Hof zou

dus fungeren als een hof van cassatie. Vooraf zou een uitspraak in hoger beroep gedaan worden door een rechtscollege van de EU. De Europese hoven van beroep zou men organiseren per beleidsdomein of groep van beleidsdomeinen. Er zou er minstens een komen in elk van de vier grootste lidstaten, na de uitbreiding de zes grootste. Ze zouden elk slechts een beperkt aantal officiële talen van de EU gebruiken. De eiser zou eender wie kunnen zijn; hij of zij kiest vrij het hof waarbij de eis wordt ingediend. De hoven zouden prejudiciële vragen kunnen stellen aan het Hof van Justitie en ze zouden instaan voor de tenuitvoerlegging van hun uitspraken.

Nationale rechtscolleges zouden in eerste aanleg blijven instaan voor de toepassing van het EU-recht. Ze zouden prejudiciële vragen kunnen stellen aan de hoven van beroep. Indien een nationale rechtsnorm bij een geding in conflict zou komen met een EU-norm, een federale en/of een intergouvernementele norm, zijn in eerste aanleg de rechtscolleges van de EU-lidstaten bevoegd.

Het Hof van Justitie zou bovendien geadieerd kunnen worden door constitutionele deelstaten. Die deelstaten moeten rechtsbescherming genieten op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau, omdat de EU hun bevoegdheden kan schenden. Vermits zij constitutioneel autonoom bevoegd zijn, komt het niet aan de politieke instellingen van de lidstaat toe die rechtsbescherming te bieden. De nationale rechtscolleges geven enkel bescherming aan de deelstaten ten opzichte van de federale overheid of de andere deelstaten van die lidstaat. Wie eiser kan zijn ten overstaan van een rechtscollege, kan uiteraard ook verweerder zijn.

## **Verdelen van de bevoegdheden**

### ***Principieel en randvoorwaarden***

Nog politiek moeilijker te beslissen dan de horizontale machtsverdeling onder instellingen, is het debat over de verticale verdeling van de bevoegdheden onder openbare besturen. Het is het trekken van functionele grenzen, wellicht politiek even moeilijk als het trekken van geografische grenzen. In beide gevallen gaat het om het maken van territoria voor machtsuitoefening.

Daarbij wordt het subsidiariteitsbeginsel naar voren geschoven. Dat beginsel stelt dat de bevoegdheden aan het meest geschikte bestuursniveau moeten worden toegewezen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de geschiktheid eerder bepaald moet worden door de doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen dan door de efficiëntie ervan.

Wegens het federaliseringsproces dat erin bestaat dat soevereine bevoegdheden van de lidstaten aan de Unie worden overgedragen, dienen de bevoegdheden van de Unie limitatief omschreven te worden. De lidstaten behouden de niet expliciet toegewezen bevoegdheden, de zgn. residuaire bevoegdheden. De soevereiniteit gaat immers onbetwistbaar uit van de lidstaten. De EU beschikt dus over toegewezen bevoegdheden.

De interne organisatie van de lidstaten behoort eveneens tot hun soevereiniteit. Die interne organisatie is heel verschillend, er zijn aan de ene kant centraal bestuurd lidstaten en federale lidstaten aan de andere kant. Federale lidstaten (thans België, Duitsland en Oostenrijk) kunnen niet eisen dat andere lidstaten nadelen ondervinden van die interne organisatie op de federale en de intergouvernementele EU, laat staan de plicht zouden hebben zich op dezelfde wijze te

organiseren. Of omgekeerd. Geregionaliseerde staten, zoals Italië, Spanje en Groot-Brittannië, kunnen evenmin hun systeem opdringen aan andere. Niets belet uiteraard dat de federale en geregionaliseerde lidstaten intern afspraken maken m.b.t. hun vertegenwoordiging op het federale en intergouvernementele EU-niveau. Dat gebeurt nu reeds.

Een lijst van bevoegdheden voorstellen wordt wel eens beschouwd als een gevaar voor de dynamische integratie van de EU. Het functionalisme zou moeten blijven bestaan.

Welnu, uit de werking van andere federaties, bvb. de Canadese, blijkt dat een expliciete bevoegdheidsverdeling niet statisch is. Tussen de geschreven tekst van een grondwet of andere institutionele akten en de reële machtsuitoefening bestaat er ook kloof. Hoewel de Canadese provincies bevoegd zijn voor het economisch beleid, oefent de federale overheid die bevoegdheid steeds meer uit. Dit wordt door het Hoogste Gerechtshof aanvaardbaar geacht. In zijn uitspraken hanteert het Hof niet uitdrukkelijk, maar niettemin feitelijk het subsidiariteitsbeginsel: de overheid die een macht effectief uitoefent, mag die uitoefenen als de andere overheden toch in gebreke blijven. Dus is een uitdrukkelijke bevoegdheidsverdeling in de EU niet meteen te verwerpen, ze zou trouwens een aantal voordelen bieden, zoals hieronder wordt vermeld.

### ***Toegewezen en concurrerende EU-bevoegdheden***

Omwille van de omvang van de Unie en de hoger beschreven weerstand tegen bepaalde vormen van de integratie, vooral de federale vorm, wordt best geopteerd voor de concurrerende verhouding tussen de beide bevoegdheidsniveau's. Dat betekent dat geen enkel beleidsdomein uitsluitend tot de Unie of tot de lidstaten behoort in de zin dat de een het domein van de ander nooit mag betreden. Als een domein onbetreden blijft door de organisatie die bevoegd is, heeft de ander het recht dat domein te betreden, totdat de bevoegde organisatie wel optreedt. Om de coherentie van de Unie te verzekeren moet dat type van integratie gecombineerd worden met een hiërarchie van de rechtsnormen ten voordele van de Unie. De normen van de Unie heffen de eerder uitgevaardigde normen van de lidstaat definitief op.

De bevoegdheden van de federale Unie worden limitatief vermeld in de basisakte. Die lijst van bevoegdheden kan slechts bij unanimitieit van de EU-lidstaten worden gewijzigd, in welke zin dan ook. De bevoegdheden van de intergouvernementele Unie vindt men eveneens limitatief opgesomd in het verdrag tot oprichting en organisatie van die Unie.

### ***Algemeen aanvaardbare EU-bevoegdheden***

De hieronder voorgestelde bevoegdheidsverdeling steunt vooreerst op het uitgangspunt dat de EU slechts optreedt in die domeinen die irrelevant zijn voor de verschillende culturen die de Unie in zich verenigt. De EU mag voor die culturen niet bedreigend zijn, want die culturen zijn met de identiteit van natiestaten, constitutionele deelstaten of andere regio's verbonden. De Unie zou slechts bevoegd zijn voor die aangelegenheden die alle inwoners in een bepaalde situatie of relatie aanbelangen, ongeacht tot welke cultuur ze behoren.

De EU zou dus helemaal niet bevoegd zijn voor een beleidsdomein dat taal- of traditiegebonden is. Dat geldt vanzelfsprekend voor het onderwijs, de kunst en het roerend en onroerend patrimonium. Welzijn of sociale hulp is eveneens cultureel bepaald. De opvatting

over het familiaal leven speelt hierbij een rol. In Duitsland, Italië en Portugal bvb. is het voor ouders niet fatsoenlijk hun kinderen onder toezicht van anderen te plaatsen terwijl ze werken. Elders in de EU wordt dat sociaal aanvaard. In die drie landen zouden de burgers wel eens de voorkeur kunnen geven aan andere diensten dan een kinderopvang op afstand, zoals onbetaald ouderschapsverlof, kindvriendelijk vervoer van en naar het werk of een andere dienstverlening.

Hiermee belandt men bij het tweede uitgangspunt van de bevoegdheidsverdeling. De EU gaat uit van het principe van de eenheidsmarkt; die markt veronderstelt een vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. De eerste drie marktspelers zijn uit zichzelf en door de technische evolutie bijzonder mobiel. De vierde soort marktspeler is dat niet.

Personen zijn in de EU niet erg mobiel – in tegenstelling tot andere federaties zoals de VSA. Dat blijkt uit de zeer beperkte migratie na de vorige toetredingen van nieuwe lidstaten die minder sociaal-economisch ontwikkeld waren, met name Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal. De redenen hiervoor liggen o.a. in de culturele verscheidenheid, in het bijzonder de taalkundige. Culturele verscheidenheid vormt een barrière tussen mensen. Talen zijn meer dan instrumenten; de moedertaal maakt deel uit van de persoonlijke identiteit – daarom komt het Esperanto niet van de grond. Mensen hebben bovendien familiale en andere relaties; relaties zijn gevoelsgebonden. Relaties lijden onder fysieke verwijdering tussen mensen, hoe dan ook. In Europa zijn relaties blijkbaar belangrijker dan economische voordelen – dat is wellicht anders in de VSA. Bovendien zijn bepaalde arbeidsmarkten in de EU minder flexibel dan in de VSA.

Er zijn dus verschillende opvattingen en gedragspatronen tussen burgers van de lidstaten over hun rol als ouder, verwante of lid van de hele (culturele) gemeenschap. De EU mag aan dergelijke attitudes “top down” niet raken via dwingende regelgeving. De EU zou bevoegd mogen zijn om facultatieve normen of “soft law” op dat vlak uit te vaardigen. De EU moet tevens de middelen hebben om ondersteunend tussen te komen in het culturele en sociale beleid van de lidstaten om de integratie van de EU te bevorderen.

Daarom mogen ook de sociale zekerheid en andere sociaal en cultureel gestuurde diensten blijven behoren tot de gefedereerde overheden (lidstaten of hun delen), omdat ze precies cultureel gebonden en dus vrij immobiele burgers rechtstreeks en individueel aanbelangen. Die hoge mobiliteit van producten en kapitaal enerzijds en die geringe mobiliteit van burgers en dus van arbeid anderzijds heeft meteen zijn belang voor het fiscaal beleid van de EU en haar lidstaten.

### ***Federale bevoegdheden van de EU***

De federale EU zou op de eerste plaats macht (blijven) uitoefenen in die domeinen die de burgers aangaan in hun “universele” situatie als inwoner met grondrechten zoals fysieke integriteit en rechtsbekwaamheid, patiënt of consument. De culturele verschillen onder de EU-burgers zijn voor die thema's irrelevant. De doelstellingen van de federale EU zijn dan vooral justitie, politie, gezondheid en welvaart.

Twee argumenten pleiten voor de federale integratie van justitie en politie, nl. de universele behoefte voor alle inwoners van de Unie en de steun van de openbare opinie die versterkt is sinds de aanslagen van september 11. in de VSA. Het vrije verkeer van personen binnen de EU

eist trouwens een geïntegreerd beleid om preventief de veiligheid van de EU-bevolking te garanderen en om er curatief misdrijven zo effectief en efficiënt mogelijk te blijven bestrijden.

Dit zou betekenen dat de huidige samenwerking inzake politie en justitie (PJSS, titel VI van het EU-verdrag) volwaardig wordt opgenomen in de federale Unie. De twee federale Unie-kamers en de Commissie hebben dan het exclusieve initiatiefrecht en oefenen exclusief een politiek toezicht uit op de toepassing van de federale regelgeving.

Dat heeft eveneens tot gevolg dat deze twee beleidsdomeinen volledig onder de rechterlijke controle van het Hof van Justitie vallen. Concreet kan dit op het operationele niveau van openbare financiën betekenen dat er een douaneregelgeving van de EU ontstaat die het nationale strafrecht en de dito rechtsbedeling impliciet of expliciet wijzigt.

Ook de rechtsbedeling in handelszaken zou volledig federaal worden. Die heeft immers een weerslag op economische of commerciële activiteiten en dus op de interne markt. Hetzelfde geldt voor het verkeer van niet-EU-nationalen, dus voor het visumbeleid, inclusief eender welk soort verblijf voor langer dan drie maanden op het territorium in de Unie. Dat zou dus voortaan beletten dat EU-lidstaten en andere staten onder elkaar in dat beleidsdomein verdragen sluiten.

Wat de justitie in strafzaken en de politionele samenwerking betreft, is de uitdaging haalbaar, omdat de Raad van ministers nu reeds in bepaalde gevallen bij meerderheid kan beslissen en de Commissie initiatief kan nemen naast de lidstaten. De Raad is verplicht het Europees Parlement te raadplegen vooraleer regelgevend op te treden. Bovendien bestaat de Europese politiedienst al bij verdrag (Europol), waarvan de raad van bestuur kan beslissen via stemming – elke lidstaat heeft één stem; de Commissie is wel slechts een waarnemer. Het Hof van Justitie is reeds bevoegd voor de uitlegging van de betrokken verdragen.

Tot slot moet benadrukt worden dat de EU een eigen finaliteit heeft naar buiten toe: specifieke waarden en belangen eisen een specifiek beleid. De EU met haar culturele verscheidenheid en met haar confrontatie t.a.v. het gewelddadig verleden in Europa heeft een andere perceptie van de wereld dan bvb. de VSA. Geweld bvb. is in de EU minder aanvaardbaar dan in de VSA. In Europese bioscoopzalen is het tijdens geweldscènes muisstil, in de VSA klinken de aanmoedigingskreten en het applaus. De Unie heeft ook andere belangen dan de VSA: ze heeft bvb. autochtone moslims in eigen huis en Arabieren als burens, met wie ze de Middellandse Zee deelt.

De federale bevoegdheden van de EU zouden uitsluitend slaan op – het gaat om toegewezen bevoegdheden, waarvan de lijst slechts met instemming van de beide federale kamers kan gewijzigd worden, in welke zin ook:

- macro-economie (groei, bezettingsgraad, prijzen, muntwaarde en buitenlandse handel)
- ondersteunen van nationaal beleid via financiering van opleiding, infrastructuur enz.
- economisch gebruik van het zeegebied (EEZ)
- energie, incl. kernenergie, maar uitgezonderd grondstoffen
- investeringen
- productnormen: kwaliteit van producten (industriële en andere producten)
- consumentenbescherming

- vennootschapsrecht, bvb. concurrentiebeleid
- vervoer beperkt tot luchtvaart, binnenscheepvaart en wegverkeer uitsluitend voor vracht
- telecommunicatie (drager, dus het middel, niet de inhoud)
- luchtkwaliteit (milieuzorg voor sector lucht)
- arbeidsomstandigheden
- bovenstatelijke organisatie van politiemacht
- misdrijven: monetaire, financiële & fiscale fraude en handel in drugs
- justitie in handelszaken en strafzaken voor federale misdrijven
- onderzoek & technologische ontwikkeling (OTO) voor de federale domeinen
- belastingen op rechtspersonen en op invoer van goederen en diensten (een autarkische EU)
- buitenlands beleid voor de federale domeinen.

### ***Intergouvernementele bevoegdheden van de EU***

De intergouvernementele EU zou vooral bevoegd zijn voor de beleidsdomeinen die verband houden met externe veiligheid, migratie, intern rechtsverkeer, alsook met de gezondheidszorg en het waterbeleid dat bij de federatie aansluit. De EU regelt intergouvernementeel de conflicten tussen nationale rechtsregels, zowel inhoudelijke als procedurele, inclusief die m.b.t. de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken in burgerlijke zaken en niet-federale strafzaken. Zij streeft naar een optimale overeenstemming tussen die regels.

De EU-federatie zou dus bevoegd zijn voor het externe veiligheidsbeleid. Daarin is het gemeenschappelijk defensiebeleid begrepen. Daarmee wordt niet alleen het huidige beleid bedoeld, met name bijstands- en reddingsopdrachten, vredehandhaving, crisisbeheersing en vredesherstel. Ook een volwaardige defensie wordt beoogd.

De EU-lidstaten zijn dan niet meer bevoegd voor hun eigen externe defensie in ruime zin. Ze kunnen geen verschillende positie meer innemen, zoals nu het geval is, bvb. met Denemarken; de zgn. gedifferentieerde werkingssfeer houdt op te bestaan, tenzij voor projecten of acties. De West-Europese Unie (WEU) wordt afgeschaft. De WEU bestendigt de hegemonie van de VSA, omdat ze de uitvoerder is van het NAVO-beleid dat bepaald wordt door de VSA. De WEU belt een eigen Europees defensiebeleid.

Het EU-defensiebeleid kan verschillend zijn van dat van de NAVO en toch daarmee verenigbaar blijven. Het verschil kan bestaan in de inhoudelijke opdrachten van beide allianties, alsook in hun geografisch actieterrain. Op die manier zouden ze complementair zijn. Zo zou de EU uitsluitend bevoegd kunnen worden voor het beleid in de Baltische Zee en de Middellandse Zee en in die kuststaten van de EU. De NAVO zou bevoegd blijven in de rest van de EU en in de Atlantische Oceaan.

Dat is niet alleen handig om het Turkse verzet in de NAVO en het Griekse verzet in de EU te ontwijken, maar ook om de huidige EU-leden die noch lid zijn van de WEU, noch van de NAVO (Finland, Ierland, Oostenrijk en Zweden), te overtuigen van die vorm van integratie. Een volwaardige deelneming van Turkije aan het defensiebeleid van de EU in de Middellandse Zee is te verantwoorden, vermits dat land daarvan een kuststaat is. Daartegen zou Griekenland moeilijk verzet kunnen aantekenen, niet alleen omdat beide landen lid zijn van de NAVO met als doel de Sowjet-Unie (nu de Russische Federatie) te omsingelen, maar ook omdat de EU-defensie evenzeer gericht zou zijn op de Noord-Afrikaanse landen.

Dit betekent weliswaar voor die vier EU-leden de afstand van hun “neutraliteit”. Daarvan kunnen ze met sterke argumenten overtuigd worden: een neutraliteit van een klein land met grote burens, zoals Rusland er een is, heeft in de geschiedenis weinig succes gehad – in België heeft men dat maar al te dikwijls ervaren, en bovendien heeft die buur nu een democratischer regime, dus een regime dat bij conflicten enigszins moet rekening houden met de openbare opinie. Neutraliteit veronderstelt een antagonisme tussen minstens twee tegenstanders, waarbij men geen partij wenst te kiezen. Die houding is voor die landen in de complexe wereldverhoudingen van vandaag niet meer relevant. Het gaat blijkbaar om het vasthouden aan verouderde denkkaders.

Operationeel wordt bvb. het reeds bestaande Eurocorps onder EU-commando uitgebreid tot alle EU-lidstaten. De EU heeft daartoe een budget samengesteld uit verplichte bijdragen van de lidstaten, proportioneel verdeeld, in principe volgens hun economische draagkracht (BNP), zoals thans het geval is.

In het verlengde van het veiligheidsbeleid ligt het buitenlands beleid. Wat niet federaal kan geregeld worden, moet het intergouvernamenteel zijn. Aan dat extern beleid ontsnappen enkel de beleidsdomeinen die cultureel bepaald zijn. Daarmee worden die domeinen bedoeld die verbonden zijn met de opvattingen en de uitdrukkingen eigen aan gemeenschappen, waarvan de taal een duidelijke expressie is.

Het volledige asiel- en migratiebeleid wordt eveneens intergouvernamenteel. Het beleidsdomein blijft niet bij de lidstaten om dezelfde reden als het defensiebeleid dat er een bescherming van de inwoners van de Unie moet zijn tegen misbruiken van de vrijheid van verkeer binnen de Unie. Dat domein wordt niet federaal, omdat er culturele verschillen zijn tussen de lidstaten m.b.t. de houding tegenover migranten.

Die intergouvernamentele toewijzing is al een uitdaging, omdat een geïntegreerd asiel- en migratiebeleid raakt aan de classificatie qua stabiliteit en betrouwbaarheid van derde landen, dus aan de verschillende perceptie van externe veiligheid en het gevoel van de culturele affiniteit in de EU-lidstaten. Nochtans eisen de effectiviteit en de rechtszekerheid van het personenverkeer en de veiligheid in de EU die vorm van integratie.

De intergouvernamentele EU moet een beleid van preventieve gezondheidszorg voeren, voornamelijk m.b.t. tot levensbedreigende ziekten. Het doel is fundamenteel niet cultureel verschillend, maar de aanpak kan dat wel zijn, bvb. promotiecampagnes. Daarom mag het geen federale bevoegdheid zijn, wel een intergouvernamentele.

De EU dient ook op een intergouvernamentele wijze in te staan voor het beleid inzake water. Drinkbaar water is een levensnoodzakelijk goed. Zijn schaarste en dus zijn waarde en kwaliteitspeil zijn van lidstaat tot lidstaat erg verschillend en het waterbeleid wordt dus best intergouvernamenteel bepaald.

De EU kan de integratie bevorderen door regels van internationaal privaatrecht op elkaar af te stemmen. Het doel moet zijn rechtsconflicten te vermijden en nationale procesregels extraterritoriaal te laten gelden, bvb. door rechterlijke uitspraken over burgerlijke en strafrechtelijke zaken in andere lidstaten automatisch te laten ten uitvoer leggen.

De intergouvernementele bevoegdheden zouden dus de volgende zijn:

- defensie in een bepaald territorium (bvb. naar het Oosten en in de Middellandse Zee)
- asiel en migratie
- preventieve gezondheidszorg
- waterbeleid (waterkwaliteit en waterbeheer)
- grensoverschrijdend natuurbeleid (bossen, wildbestand...)
- grensoverschrijdende infrastructuur (wegen, waterwegen)
- onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO) in de intergouvernementele domeinen
- belastingen op waterverbruik en transport (bvb. vignetten voor autowegen)
- coördinatie van internationaal privaatrecht
- buitenlands beleid voor de intergouvernementele aangelegenheden.

### **Conclusie**

Met deze tekst poog ik een bijdrage te leveren tot het debat over de hervorming van de EU met het oog op de uitbreiding. Dat wordt sinds 2000 in het openbaar gevoerd door de Europese regeringsleiders en andere politici.

In mijn voorstel verwerk ik de wil tot integratie aan de ene kant en de weerstand daartegen aan de andere kant. Beide meningen zijn niet in strijd met de federalistische ideologie. In elk federaal systeem, of het nu over een statelijke federatie gaat of een andere organisatie, opereert men minstens op twee niveau's die los van elkaar functioneren. Gelaagd denken en handelen is precies het kenmerk van federalisme. Daarom komt de EU in aanmerking voor een federale organisatie.

Wat de fundamentele inrichting van de federale EU betreft, is een basisakte dus onvermijdelijk. Die akte bindt de lidstaten volkomen, in tegenstelling tot een verdrag dat eenzijdig opzegbaar is. De akte zou op dat punt de juridische bevestiging van de feitelijke toestand zijn. Te vermijden is dat die akte zou gelijken op een continentale grondwet met een gedetailleerde beschrijving van individuele rechten en vrijheden. Dat zou onze Britse partners, maar ook andere, storen. Europa is nooit een bedreiging voor die rechten en vrijheden geweest, staten wel. Dus volstaat het die akte te beperken tot de institutionele organisatie van de federale Unie.

Het type van federatie dat ik nu voor de federale EU voorstel beantwoordt aan drie kenmerken. De EU zou op de eerste plaats een jurisdictionele federatie zijn, d.w.z. federale instellingen hebben voor de drie klassieke staatsmachten.

De regelgevende macht, het Parlement met twee kamers, moet het democratisch deficit verkleinen. De EU zou daardoor tevens een federatie van het intrastatelijke type zijn: de tweede kamer als emanatie van de lidstaten is een federale instelling. Essentieel is dat niet, wel erg efficiënt: een interstatelijke organisatie kan effectief zijn, maar is minder federaal gericht en wellicht dus in mindere doeltreffend en efficiënt op Europees niveau, bvb. interparlementaire conferenties occasioneel beleggen met de functie van de tweede kamer van de federatie.

De Commissie moet meer dan een aan de lidstaten voorstellende en uitvoerende macht worden, dus moet ze als een andere regering het initiatiefrecht voor regelgeving bekomen t.o.v. het Parlement. Ze heeft geen rechtstreeks verkozen leider nodig; dat voorstel zou trouwens politiek contraproductief zijn. Die politieke organisatie zou de EU naar mijn smaak, in de huidige “state of the Union”, te veel laten lijken op een superstaat en dan nog een van het presidentiële type – dit is voldoende om de meeste lidstaten en kandidaat-lidstaten de gordijnen in te jagen.

De derde macht, de gerechtelijke, is niet de minst belangrijke. De EU is een rechtsgemeenschap bij uitstek. Dwang is overwegend van een juridische aard. Het Hof van Justitie en de nieuwe rechtscollège van de EU moeten tegemoet komen aan de verschillen tussen rechtssystemen in de EU; de rechtspraak ervan moet het verschil overbruggen tussen het systeem in Groot-Brittannië, vnl. steunend op rechtspraak, en dat in de andere lidstaten.

Wat de bevoegdheden in de federatie betreft, verkies ik het concurrerende type. Bevoegdheden worden uiteraard door de lidstaten via de basisakte toegewezen aan het federale niveau – de soevereiniteit komt van de lidstaten, dus een lijst van federale beleidsdomeinen is onvermijdelijk. De concurrentie tussen regelgeving van de verschillende bestuursniveau's leidt tot een dynamischer federalisme dan de normerende monopolies van de exclusieve federatievorm. Het meest dynamische bestuur, hetzij federaal, hetzij gefedereerd, bezet in zulk stelsel als eerste een braak liggend domein; als andere besturen menen bevoegd te zijn, dienen ze daarop te reageren, bvb. door eigen regels uit te vaardigen. Het verhoogt weliswaar het risico op bevoegdheidsconflicten, maar die geschillen worden opgevangen door de voorrang van de federale normen op de nationale en door de rol van de rechtscolleges.

De federale EU moet haar actieradius inhoudelijk beperken tot die domeinen die nauwelijks cultureel bepaald worden. Dat betreft dus vooral het economische domein, het politieke en het justitiële. Deze stelling wordt bevestigd door “European Values Survey” van eind 2001: de laatste twee decennia is er weinig veranderd qua cultuur. Het begrip “familie” wordt in Zweden nog steeds totaal anders ingevuld dan in Sicilië... Het sociale Europa zal dus op korte termijn niet veel meer kunnen inhouden dan de arbeidsomstandigheden en de rechtspositie van werknemers bij herstructurering of faling – commissaris Diamantopoulou zal me niet tegenspreken.

Uiteraard moet de zelfstandigheid van de federale EU qua middelen verhoogd worden. Dus moet een federale belasting ingevoerd worden, verbonden met de inhoudelijke bevoegdheden. De federale Unie zou minstens een kwart van de totale belastingsopbrengst moeten bepalen.

De intergouvernementele Unie is organisatorisch in hoge mate de voortzetting van de huidige EU. Ze is meer dan een confederatie – het verbond kan niet eenzijdig opgezegd worden, maar minder dan een federatie – er zijn geen zelfstandig functionerende instellingen van die Unie. Die Unie is nochtans niet minder ambitieus wat een deel van haar opdracht betreft: de externe veiligheid en de migratie bvb. Een leiding gevende rol van de vijf of zes grotere lidstaten is inzake defensie niet te betwisten. De kleinere lidstaten bestaan toch bij de gratie van die grotere? De kleinere zijn immers het resultaat van het machtsevenwicht tussen de grotere staten. Aan de kleinere staten om coalities te sluiten, liefst niet enkel occasionele.

mr. Herbert G. Tombeur