

DE EUROPESE UNIE TUSSEN INSTRUMENTEN EN SYMBOLEN

Inleiding

Het debat over de hervorming van de Europese Unie (EU) heeft zich sinds februari II. verlegd van de nationale regeringsleden naar de Conventie over de toekomst van Europa. Daarbij staat het thema van de Europese grondwet centraal¹. De start van de Conventie leek me een gelegenheid om in deze bijdrage de standpunten van de staats- en regeringsleiders uit de grootste vier lidstaten te toetsen aan de politieke en juridische situatie waarin de EU zich bevindt. Daarna kom ik tot enige conclusie over de uitdaging aan de Conventie.

Deze bijdrage poogt niet alleen rekening te houden met feiten en cijfers, maar ook met gevoel². Dit aspect van de uitdaging moet inderdaad meer geïntegreerd worden in het discours. Voelen is even menselijk als rationeel denken, spreken en becijferen. Die “facts, figures and feelings” zijn relevant in het menselijke handelen, dus ook in de politiek. Als men zich onveilig voelt, ook al steunt dat niet op waarneembare feiten, dan is het de plicht van de overheid om aan die perceptie tegemoet te komen. Dat is ook zo voor Europa. Indien men het Europese bestuur als een bedreiging voor culturele of andere waarden beschouwt, dan moeten de Europese beleidsmakers die opinie in rekening brengen als ze beslissen over de institutionele organisatie van de EU. Inhoudelijk behandel ik in deze bijdrage de vier hoofdthema's die in het debat tussen de toppolitici aan bod kwamen, nl. een Europese grondwet, de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie, de legitimiteit en de macht van het Europees Parlement en de plaats van een Europese regering en haar leider.

1. Europese grondwet

Waarover gaat dit punt van het Europese debat? De kern ervan betreft de keuze tussen een nieuw verdrag of een grondwet. Het verschil tussen een verdrag en een grondwet ligt essentieel in het al dan niet eenzijdig opzegbaar of amendeerbaar zijn van de akte. Een verdrag is principieel eenzijdig opzegbaar door een partij, een federale grondwet niet. Die grondwet is een volkomen wederzijdse verbintenis. Als een deelstaat van een federatie die grondwet wenst te wijzigen of zelfs de federatie wenst te verlaten, dan kan dat politiek slechts via een nieuwe overeenkomst tussen de federatie, de betrokken deelstaat en de andere deelstaten. Hetzelfde geldt voor het geval dat de federatie een deelstaat uit de federatie wenst te sluiten.

Een grondwet of een verdrag als basis bepaalt dat een organisatie een federatie of een confederatie is, niet het beslissen bij meerderheid of bij consensus. In beide organisaties komen die procedures immers voor. In de Belgische federatie bvb. wordt er beslist bij consensus, in de Wereldhandelsorganisatie kan er op verzoek bij meerderheid beslist worden.

¹ Rood, J. Q. Th., Van Conventie naar Constitutie: de federale kleren van de Europese keizer, in: Internationale Spectator, nr. 3, 2002

² Daarom las ik graag de bijdrage van Jansen, Eppo, Europa tussen ratio en gevoel, in: Internationale Spectator, nr. 12, 2001. Solidariteit en identiteit zijn de uitingen van dat dilemma.

Tientallen internationale organisaties zijn inderdaad opgericht volgens het concept van de confederatie.

Groot-Brittannië kent geen geschreven grondwet. Het nationale parlement is soeverein en beslist bij meerderheid, punt uit. Met de meeste andere lidstaten van de EU en met een aantal kandidaat-lidstaten, deinst het Britse Koninkrijk uiteraard terug voor die psychologische en symbolische drempel naar een Europese bondsstaat of federatie³.

Toch is een Europese basisakte voor de Britten bespreekbaar. Premier Blair⁴ en buitenlandminister Straw⁵ pleiten voor de goedkeuring van een organiek handvest dat geen juridische akte zou zijn, dus in principe niet afdwingbaar, maar wel een politieke verklaring van de lidstaten. Die akte zou de principes moeten bevatten over het doel van de EU, haar meerwaarde en de afbakening van de bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten. Dat betekent dat die verklaring een institutionele afspraak inhoudt – dus vormt ze een federale basis. De akte mag voor hen trouwens een toetssteen zijn bij de rechtspraak van het Hof van Justitie, wat in het Britse rechtstelsel zo goed als gelijk staat met een wet. Mag men meer verwachten van onze Britse vrienden?

De Europese grondwet is zonder meer een “must” voor de Duitsers die hun land leiden. Volgens kanselier Schröder⁶ moet de grondwet de oprichting van een sterke Commissie als uitvoerende instelling bevatten. Buitenlandminister Fischer⁷ meent dat ze aan het Europese Parlement de klassieke bevoegdheid van een nationaal parlement moet toekennen. Daarbij gebruikt hij de politiek gevoelige term federatie als organisatievorm van de EU. Geen verbazend standpunt van politici uit een stabiele federatie.

De Fransen stellen zich ergens tussen de Britten en de Duitsers op. President Chirac⁸ en premier Jospin⁹ zien de EU als een federatie van natiestaten, waarbij rekening wordt gehouden met het gewicht van elke staat. De bevoegdheidsverdeling tussen de federatie en die lidstaten moet volgens hen in een basisakte opgenomen worden. Jospin stelt ook dat de akte tevens de werking en de organisatie van de EU-instellingen moet vastleggen. Chirac ziet de opmaak van de akte alleszins als een opdracht van de Conventie. De afdwingbaarheid komt in de Franse tussenkomsten niet voor. De Franse natiestaat heeft het uiteraard moeilijk met die formele erkenning van een Europees verbond dat niet louter intergouvernementeel zou zijn, maar toch aanvaardt hij het principe van een Europese grondwet.

³ De term “federalisme” – de organisatievorm kan toegepast worden op eender welke instelling, niet enkel op een staat – zou bij de Britten het beeld oproepen van een superstaat. De Fransen met hun eenheidsstaat hebben het er ook moeilijk mee, tenzij lippendienst wordt bewezen aan de natiestaat. Bij de Duitsers met hun Bondsrepubliek is het slechts een rationele bevoegdheidsverdeling. Cf. *The Economist*, 2 juni 2001.

⁴ Warschau, 6 oktober 2000 en Birmingham, 21 november 2001, cf. *Le Monde*, 29 mei 2001, resp. *The Independent*, 22 november 2001. Deze verwijzingen en die in de volgende vijf voetnoten gelden voor alle citaten van staats- en regeringsleiders vermeld in deze bijdrage.

⁵ Den Haag, 21 februari 2002, cf. *Le Monde*, 22 februari 2002, *The Independent*, 22 februari 2002, *Het Financieele Dagblad*, 22 februari 2002, *NRC Handelsblad*, 23 februari 2002 en *European Report*, 27 februari 2002.

⁶ Berlijn, 30 april 2001, cf. *Le Monde*, 29 mei 2001. Amsterdam, 18 maart 2002, cf. *Het Financieele Dagblad*, 20 maart 2002.

⁷ Berlijn, 12 mei 2000, cf. *Financial Times*, 17 mei 2001 en *Le Monde*, 29 mei 2001.

⁸ Berlijn, 27 juni 2000, cf. *Le Monde*, 29 mei 2001.

⁹ Brussel, 20 maart 2000 en Parijs, 28 mei 2000, cf. *Le Monde*, 22 maart & 29 mei 2001, *De Financieel-Economische Tijd*, 29 mei 2001 en *Neue Zürcher Zeitung*, 29 mei 2001.

Wat is nu de kans op een grondwet?

Momenteel is de EU niet formeel georganiseerd als een federatie: de integratie is gebaseerd op verdragen, dus overeenkomsten tussen soevereine en onafhankelijke staten beheerst door het internationaal publiekrecht. De EU-verdragen bevatten echter geen bepaling van eenzijdige opzegbaarheid en evenmin een over de uitstoting van een lidstaat.

Voor verdragen zonder opzeggings- en uittredingsbepaling geldt de internationale regel dat ze niet opzegbaar zijn, tenzij de verdragspartijen klaarblijkelijk de bedoeling hadden dat toe te laten of... het recht op opzegging uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid¹⁰. Welnu, het lijkt moeilijk een van die twee uitzonderingen aan te tonen. Dat is vooral het geval met de tweede uitzondering: de EU-verdragen hebben precies een integratie als doel!

De overgang van verdragen naar een grondwet zou dus voor de EU wel eens louter symbolisch kunnen zijn. De huidige Unie vertoont bovendien federale kenmerken, zoals de machtsdeling tussen de Unie en de lidstaten, de vertegenwoordiging op het niveau van de Unie (Parlement, Commissie en ministerraden) en de geschillenregeling op dat niveau (Hof). De EU heeft echter een besluitvorming, regelgeving inclusief, waarbij de vertegenwoordigers van de lidstaten (ministerraden) meer macht en invloed hebben dan die van het geheel. Men mag dus zowel juridisch als feitelijk stellen dat de EU reeds een onvoldragen federatie vormt, maar dat de meeste Europeanen het nog niet beseffen en dat de meeste nationale politici het verzwijgen¹¹.

Wat moet de inhoud van die grondwet zijn? Wat is specifiek nodig voor de EU, wat niet?

Naast de formele oprichting van de Europese Unie onder federale voorwaarden, zou ze de instellingen van de Unie en hun bevoegdheden beschrijven. Een extra meerwaarde zou de "akte van de Unie" zeker verwerven, als ze tevens de instellingen van de Unie zou versterken qua legitimiteit en autonome werking.

De EU-basisakte hoeft m.i. niet te gelijken op een statelijke grondwet met inbegrip van de omschrijving van individuele rechten en vrijheden, volgens het continentale rechtsmodel. Dat is niet nodig en dat ligt moeilijk t.o.v. de meeste nationale regeringen. 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) onderschrijven met zijn gerechtelijke procedure. Ten tweede wordt het recente Handvest van fundamentele rechten zeker een referentiepunt in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Ten derde zou een statelijk ogende grondwet de weerstand tegen een Europese superstaat slechts verhogen bij de Britten, bij andere oude nationaliteiten die federalisme niet kennen (bvb. Frankrijk) of verleerd zijn (bvb. Nederland) en bij sommige kandidaat-lidstaten.

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

¹⁰ Artikel 56 van de Conventie inzake het verdragenrecht, Wenen, 23 mei 1969.

¹¹ Nederlandse ministers zeggen het duidelijk. Premier Wim Kok op 28 maart 2001 aan de universiteit Nijenrode, cf. Het Financieele Dagblad, 29 maart 2001. Minister voor landbouw Brinkhorst op 16 juli 2001 in Den Haag, cf. NRC Handelsblad, 17 juli 2001.

houden met die geprojecteerde angst bij bevolkingsgroepen. Men kan als symbool voor hen een minimum aan grondrechten vermelden in de akte. Dat vergroot het politiek draagvlak voor de opmaak van een Europese grondwet.

2. Verdelen van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten

Dit deel van het debat gaat vooral over het hoe en het wat voor welk bestuursniveau.

Iedere deelnemer aan het interstatelijke debat deed voor deze kwestie beroep op het subsidiariteitsbeginsel. Dat beginsel stelt dat de bevoegdheden aan het meest geschikte bestuursniveau moeten worden toegewezen. Allen pleiten eveneens voor meer duidelijkheid.

Een limitatieve lijst van Europese of statelijke bevoegdheden wordt wel eens beschouwd als een gevaar voor de dynamische integratie van de EU. Nochtans blijkt uit de werking van federaties dat een expliciete bevoegdheidsverdeling niet per se statisch is. Hoewel de Canadese provincies bvb. bevoegd zijn voor het economisch beleid, oefent de federale overheid die bevoegdheid steeds meer uit. Het Hoogste Gerechtshof acht dit aanvaardbaar: de overheid die een macht effectief uitoefent, mag die uitoefenen als de andere overheden toch in gebreke blijven. Dus kan men een uitdrukkelijke bevoegdheidsverdeling in de EU moeilijk verwerpen omwille van een vermeende rigiditeit.

Om de gevoelige soevereiniteit van de lidstaten op een zachte manier te beperken, is m.i. een federaal model van het concurrerende type te overwegen. Dat betekent dat de beleidsdomeinen van de EU geen monopolies zouden zijn¹². EU-bevoegdheden zouden in een dergelijke federatie tevens uitgeoefend kunnen worden door de lidstaten. Als dat gebeurt, dan zou het nationale beleid in kwestie gelden totdat de EU zou optreden. Het omgekeerde is echter evenzeer denkbaar, zoals het Canadese voorbeeld aantoont: de EU zou kunnen optreden in nationale beleidsdomeinen totdat lidstaten dat doen.

Uiteraard zou dan het principe gelden dat bij een tegenstrijdigheid tussen normen, de federale norm voorrang heeft op de nationale norm of omgekeerd. Omwille van de rechtszekerheid is bij concurrerende bevoegdheden een zgn. hiërarchie van de rechtsnormen onvermijdelijk.

¹² België daarentegen is een federatie van het exclusieve type. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten is maximaal. Daarom is er geen hiërarchie van de normen tussen die overheden.

Waarvoor zou de EU bevoegd zijn? De EU is een duurzame mozaïek van talen en culturen¹³. Een voorbeeld van bewijs van die culturele duurzaamheid¹⁴ is het feit dat de eenheidsmarkt in de EU blijkt gerealiseerd te worden door drie marktfactoren, nl. het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. De vierde marktfactor, het persoonlijk verkeer, speelt zijn rol niet. Nochtans maken de multimedia, het moderne vervoer en de economische integratie dat personenverkeer potentieel mobieler. In de EU is er een zeer beperkte migratie, ook na de toetreding van vier lidstaten die socio-economisch minder ontwikkeld waren – dat staat in tegenstelling tot een cultureel en taalkundig vrij homogene federatie als de VSA¹⁵.

Daarom lijkt het realistisch dat de bevoegdheidsverdeling ervan uitgaat dat de EU niet dwingend optreedt in domeinen die cultureel of taalkundig gevoelig zijn, zoals het onderwijs, de kunstuitingen en het patrimonium, maar ook sociale hulp van de overheid. De verschillende opvattingen over het familiale leven spelen hierbij onverminderd een rol, bvb. die tussen Uppsala in Zweden en Sicilië¹⁶. 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 meer aanvaard.

De EU kan dus wel optreden in die domeinen waarin de bevolking de doelgroep is als te beschermen individu, als slachtoffer, als patiënt of als consument. Dat is universeel. De doelstellingen van de EU zouden dus vooral defensie, politie, justitie, migratie, gezondheid en welvaart kunnen zijn. De nationale toppolitici zijn het bijna volledig eens over een integratie in nieuwe domeinen. Wie defensie integreert, integreert bovendien een belangrijk aspect van het buitenlands beleid. Dat de EU een eigen buitenlands beleid moet voeren, is voor de leiders van de grootste vier lidstaten een doelstelling¹⁷.

3. Europees Parlement bestaande uit twee kamers

Wat is er essentieel aan de orde bij dit discussiepunt?

Een federatie veronderstelt een autonome beslissingsmacht voor de federale instellingen én voor die van de deelstaten. Elke federatie moet rekening houden met beide bestuursniveau's. Een klassiek federaal systeem heeft daarom een parlement met twee kamers. Een kamer namens de deelstaten en een kamer namens de federatie als geheel.

De Britse, Duitse en Franse uitspraken zijn gelijklopend wat de hervorming van het EU-parlement betreft. Fischer, Blair en Jospin pleiten voor een parlement van twee kamers. Eén

¹³ Cocquereaux, Jacqueline, Volken en talen in beweging – recht en onrecht aan de volken van Europa, Davidsfonds, Leuven, 1981. De Pauw, Freddy, Volken zonder vaderland in Centraal- en Oost-Europa, Davidsfonds, Leuven, 1992.

¹⁴ Het “European Values Survey” is een onderzoek naar waarden en normen in 34 Europese landen, alsook in de VSA en Canada, 1980, 1990 en 1999-2000. Cf. Het Financieele Dagblad, 13 december 2001.

¹⁵ Studie van Price Waterhouse Coopers, 2002, in: Libération, Les tribulations d’ Européens en Europe, 11 maart 2002. In 2000 telden 13 EU-lidstaten minder dan 2,5% burgers van andere lidstaten. België dat de zetel van vele EU-instellingen is, scoorde hoger met 5,5%. Luxemburg komt uit op 31%. Datzelfde jaar verhuisden 225.000 personen naar een andere lidstaat of minder dan 0,1% van de EU-bevolking. 6 miljoen EU-burgers van de 375 miljoen leven in een andere lidstaat dan die van zijn of haar geboorte, dat is 1,6%. In de VSA verhuist jaarlijks 6% van de bevolking naar een andere deelstaat!

¹⁶ European Values Survey, 1999-2000, ibidem.

¹⁷ Ook Italiaans premier Silvio Berlusconi ziet het zo. Cf. “Europe’s broker”, Financial Times, 18 januari 2002.

kamer ervan zou samengesteld zijn uit nationaal verkozen parlementsleden en de huidige ministerraden vervangen.

Een assemblee van verkozen burgers is in een democratische staat de belangrijkste instelling voor de regelgeving. Thans is dat in de EU niet het geval. De raden van nationale ministers spelen daarbij de belangrijkste rol. Ze zijn tevens een uitvoerende instelling. Ingevolge die cumulatie van een nationaal mandaat en een dubbele EU-functie, wordt de werking van de EU-ministerraden en dus van de EU verstoord door politieke situaties in de lidstaten, bvb. het vooruitzicht van nationale verkiezingen. Elk land gaat dan moeilijk doen of uitstel vragen voor nationaal gevoelige punten op zijn politieke agenda. Die hypotheek op de Europese besluitvorming is met 15 lidstaten periodiek aan de orde, in een Unie van 25 lidstaten zal dat voortdurend het geval zijn.

Wat het huidige Parlement betreft, is het volgens mij van het grootste belang dat de legitimiteit op Europese schaal wordt verhoogd. Het kan slechts als een kamer van de gehele Unie fungeren via een bovenstatelijke kieskring en een dito kiescollege. Eén kieskring en één kiescollege voor de ganse EU is technisch mogelijk. Dan kan het Parlement met meer gezag de macht verwerven die de meeste nationale parlementen bezitten.

Om gemakkelijk afstand te nemen van het nationale beleid, zou de verkiezing van de tweede kamer van het Parlement, dat van de lidstaten, best gebeuren door en uit de leden van de parlementen van de lidstaten, naar het model van de Oostenrijkse federatie. De verkozen leden zouden meteen hun nationaal mandaat verliezen.

4. *Regering met of zonder staatshoofd*

Wat dit punt betreft, draait het debat rond de vraag welke instelling of persoon de EU dagelijks bestuurt en de Unie vertegenwoordigt. Er zijn daarover twee duidelijk verschillende opvattingen. Het ene standpunt draagt zulke rol op aan de Commissie, het andere reserveert hem voor de Europese Raad of een beperkt aantal ministerraden en hun voorzitters.

Het roulerende “voorzitterschap van de raad” per half jaar dat naast de Commissie een vertegenwoordigende functie vervult, voldoet nu al niet meer met 15 lidstaten, laat staan met 25. Drie problemen stellen zich nu al wegens die werkwijze, nl. het gebrek aan continuïteit, slechte externe communicatie en onvoldoende geloofwaardigheid, vooral voor het buitenlands beleid. Ze zullen met een ruimere, complexere en zwaardere EU enkel toenemen¹⁸.

Straw wil het voorzitterschap van één lidstaat in de tien voor hem resterende ministerraden vervangen door een verkozen voorzitterschap van tien verschillende lidstaten. Die tien voorzitters zouden een collegiaal presidentschap vormen. Hij en Fischer menen dat de Europese regering moet bestaan uit de Europese Raad en de Commissie samen. Dat is een merkwaardige combinatie, omdat de Raad enerzijds de exponent bij uitstek is van de nationale belangen en de Commissie anderzijds de ultieme bewaakster van het Europese belang. De tweeledigheid van het parlement wordt daarmee op het niveau van de uitvoerende macht

¹⁸ Steven Everts (Center for European Reform), Roulerend voorzitterschap moet worden afgeschaft, NRC Handelsblad, 4 december 2001. Het verslag van Javier Solana, secretaris-generaal voor buitenlands beleid, aan de EU-raad is gelijklopend. Cf. De Financieel Economische Tijd, 12 maart 2002.

ingebracht. Voor Jospin mag de Europese regering zeker niet gecontroleerd worden door het Europese Parlement en toch moet ze volgens hem waken over dat Europese belang.

De voorstellen uit die drie grote lidstaten tonen hun vrees voor een slagvaardige EU. Ze kunnen m.i. niet leiden tot een democratische, vlotte en doelmatige besluitvorming voor de dagelijkse beleidsvoering van de EU. Op het niveau van de Unie moet dat kunnen gebeuren, waarbij haar specifieke belangen gediend worden. Weliswaar dient dat EU-beleid het tegen elkaar afwegen van nationale belangen in te sluiten, maar die afweging kan niet gebeuren in de EU-regering zonder haar slagkracht aan te tasten die nodig is bij crises. Een combinatie van Raad en Commissie confronteert nogmaals beide niveau's van belangen die eerder in het parlement zijn geconfronteerd en vermengd. Die osmose moet de basis zijn van het regeringsoptreden.

Een EU-regering kan het Europese belang uiteraard slechts behartigen met de nodige legitimiteit op Europees niveau. Die moet ze democratisch halen uit het vertrouwen van het parlement. Dat komt het duidelijkst tot stand via een verkiezing van die regering door en uit dat parlement en via de verantwoording tegenover dat Parlement, collectief en individueel.

Over de rechtstreekse verkiezing van de Europese regeringsleider zijn de meningen over de lidstaten nog meer verdeeld. Straw wil dat helemaal niet, voor Jospin mag de voorzitter door het Parlement verkozen worden “uit de politieke formatie die de Europese verkiezingen wint”¹⁹.

Hoe dan ook is zijn of haar rechtstreekse verkiezing niet nodig en komt die in botsing met wat Blair en Chirac willen: wel een Europese supermacht, maar geen superstaat. Waarom inderdaad een symbool van een presidentieel regime overnemen, federaal georganiseerd (de VSA) of niet (Frankrijk), als die Europese staat niet eens bestaat in de traditionele zin van het woord?

De Europese regering werkt ook om andere redenen bij voorkeur als college en beslist best via consensus, bvb. omwille van de culturele en andere diversiteit van de EU. Als ze zelf haar voorzitter kiest, dan zou dat bijdragen tot de teamgeest. Die voorzitter kan bepaalde functies van een staatshoofd uitoefenen, maar die hoeven niet uitgebreid te zijn. De functie van het Zwitserse staatshoofd haalt evenmin zijn legitimiteit uit een verkiezing door de burgers – hij of zij wordt met die functie bekleed via jaarlijkse stemmingen in de staatsraad (regering) – en het staatshoofd bezit weinig of geen macht. Nochtans is Zwitserland geleidelijk geëvolueerd van een confederatie naar een federatie. In de Maleisische federatie is het federale staatshoofd bij toerbeurt het regeringshoofd van een van de deelstaten en dat staatshoofd heeft hoofdzakelijk een protocollaire functie²⁰.

Besluit

Waarom ontstaat het debat over de hervorming van de EU nu? De uitbreiding is de aanleiding, maar wat is de dieperliggende oorzaak?

¹⁹ Belgische en Nederlandse regeringsleden stellen voor dat de voorzitter van de Europese regering rechtstreeks door de burgers verkozen zou worden.

²⁰ Watts, Ronald L., *Comparing federal Systems* (2nd ed.), MacGill-Queen's University Press, Kingston, 1999.

Het functionalisme was een praktische manier om Europa te integreren via een samenwerking op een niet zwaar politiek geladen beleidsdomein dat voor iedereen voordelen kan bieden, de economie. Vermits alle beleidsdomeinen op elkaar een weerslag hebben, leidde die “spill over” tot de integratie van andere domeinen²¹. Nu stelt men vast dat het functionalisme vanuit de economische benadering zijn grenzen heeft bereikt. In het kader van de economische en monetaire unie (EMU) is de soevereiniteit van de lidstaten van de eurozone quasi volledig overgedragen naar de EU²².

De moderne technologie maakt afstanden korter en breekt grenzen radicaal af, zowel voor culturele en economische activiteiten als voor terroristische. Daardoor lijkt het model van de vrede van Westfalen (1648) achterhaald, gebouwd op onafhankelijke en soevereine staten en de organisatie van hun onderlinge relaties²³.

Die nieuwe soort integratie raakt aan beleidsdomeinen die de kerntaken uitmaken van de natiestaat, zoals fiscaliteit, migratie, veiligheid, defensie en buitenland²⁴. De meeste van deze domeinen vergen een centrale leiding om effectief en efficiënt te zijn in crisissituaties. Ze liggen bij de politieke actoren gevoelig. Een belangrijk deel van de bevolking wenst nochtans een integratie ervan of laat het toe²⁵.

Hoeveel kans bestaat er dat de EU een volwaardige federatie wordt?

Onderzoek naar het ontstaan van federaties toont aan dat in Europa enkele factoren bestaan die gunstig zijn, nl. de overtuiging dat er economische voordelen aan een integratie verbonden zijn, de wens tijdens crises om in een gezamenlijke veiligheid te voorzien, de permanente zorg voor dezelfde waarden en het feit van het geografisch geheel²⁶. In de EU zou de Europese munt een interne integratiefactor van onderuit kunnen worden, gezien het gunstige onthaal van de bevolking. Extern blijken de recente mega-aanslagen in de VSA en de oorlog in Palestina tragische integratiefactoren te zijn voor de interne en externe veiligheidskwesties. Ze compenseren momenteel het verdwijnen van de Sovjetunie en het verzwakken van de Russische Federatie²⁷.

Anderzijds zijn er factoren die ongunstig zijn. Europa is heel verscheiden qua talen en culturen; de identiteitsgevoelens zijn dikwijls sterker dan de wil tot solidariteit – in een federatie zou het eerder andersom moeten zijn om de zaak stabiel bijeen te houden²⁸. Er zijn bovendien ook twee erg verschillende rechtssystemen, het Britse stelsel en het continentale; het eerste is “bottom up” gegroeid, het andere “top down”. Die verschillende methode heeft

²¹ Rood, J. Q. Th., Finaliteit en dynamiek van de Europese integratie – de Unie als “sui generis” verschijnsel, in: Europa voltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie, Clingendael, notitie 15, Den Haag, 2001.

²² Een Franse spreuk luidt: “La souveraineté, c’ est le pouvoir de frapper monnaie.”

²³ Valaskakis, Kimon, Long term Trends in global Governance: from Westphalia to Seattle, in: Governance in the 21th Century, Future Studies, OESO, Parijs, 2001.

²⁴ Dat dit ook in Nederland gevoelig ligt, bvb. m.b.t. het omgaan met minderheden, blijkt uit de bijdrage van Pijpers, Alfred, Een protestantse natie en haar euroscepsis, Internationale Spectator, nr. 6, 1997.

²⁵ Eurobarometers nrs. 50-55, 1998-2001.

²⁶ Dikshit, Ramesh D., The political Geography of Federalism, an Inquiry into Origins and Stability, Halsted Press, New York, 1979

²⁷ In november 1999 en in mei 2001 steunde 60% tot 70% van de ondervraagde EU-inwoners de integratie van het buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid (Eurobarometers nrs. 54 en 55).

²⁸ Friedrich, Carl, Trends of Federalism in Theory and Practice, Praeger, New York/London, 1968.

nog steeds zijn gevolgen qua opvatting over normering. Voor de Britten is een rechtsnorm een minimum voor het doen en laten; voor de “continentalen” is een rechtsregel een maximum, een model van ideaal gedrag – dat nooit voorkomt²⁹. In Europa is de politieke verscheidenheid toegenomen: het telt nu meer staten dan ooit. De meeste koesteren daarom hun pas werkelijk herwonnen of verworven soevereiniteit. Er is het wantrouwen van de bevolking t.o.v. politieke instellingen die het staatsnationalisme als ideologie steunden en aldus mede tot dictatuur en oorlog hebben geleid³⁰. Ook de omvang en de kracht van de Europese staten is extreem verschillend. De hegemonie van de VSA op militair vlak blijft algemeen erkend in de EU.

De EU heeft een eigen finaliteit, daarom ook is haar uitbreiding gepland: het gewelddadige verleden niet herhalen en de specifieke belangen van die Unie behartigen. Dat moet de EU doen in een integrerende wereld die scheefgetrokken en daardoor labiel geworden is onder de Amerikaanse suprematie. Ook haar specifieke waarden moet de EU promoten t.o.v. de ganse wereld, ook tegenover de VSA. De EU heeft een andere opvatting van besturen en optreden in de wereld dan de VSA. Geweld bvb. is in de EU minder aanvaardbaar. In Europese bioscoopzalen is het tijdens geweldscènes muisstil, in de VSA klinken de aanmoedigingskreten en het applaus. De Unie heeft tevens andere belangen dan de VSA: ze heeft bvb. autochtone en verdraagzame moslims in eigen huis en Arabieren als burenen, met wie ze de Middellandse Zee deelt. De twee unies bevinden zich in een totaal andere culturele en geografische situatie.

Gezien de factoren die spelen tegen een integratie, is de hervorming van de uit te breiden EU een enorme uitdaging. Die uitdaging kan nochtans niet ontweken worden: de EU kan niet verder functioneren zoals nu ingevolge die heterogene uitbreiding en de mondialisering van handel tot terreur³¹.

De complexiteit van de opdracht van de Conventie zal de volledige hersenmassa van haar leden aanspreken. Het menselijk brein telt drie lagen, nl. het neurale chassis, het limbisch systeem en de neocortex. Elke laag heeft zijn functie³². Het neurale chassis dient voor het vervullen van de primaire levensfuncties, bvb. ademen, eten, slapen, en dito levensbehoeften, vnl. het afbakenen en verdedigen van een territorium en het vinden van een schuilplaats. Het limbisch systeem staat o.a. in voor het verzorgen van de kroost (zin voor verwantschap en verantwoordelijkheid), het (aan-)voelen en het communiceren via lichaamstaal. De neocortex of nieuwe hersenschors dient o.m. voor het logisch denken, het plannen, het creëren (abstraheren), het ruimtelijk inzicht hebben en het gebruiken van talen. De territoriumbehoefte, het identiteitsgevoel, de communicatie, de planning, de organisatie en de solidariteit naar tijd en ruimte in de EU zullen elke hersenlaag van de Conventieleden onder druk zetten wegens de spanning tussen al die functies en behoeften van hun Europese medeburgers met dezelfde hersenstructuur.

Om te illustreren hoe tegelijk innoverend de opdracht van de Conventie is, verwijs ik graag naar het werk van de Amerikaanse fysioloog Jared Diamond³³. Diamond onderscheidt vier

²⁹ Mist over het Kanaal – Britten en Europa, De Standaard, 10-15 december 1999.

³⁰ Het wantrouwen bestaat ook in de kandidaat-lidstaten. Cf. Applicant Countries Eurobarometer, 2001.

³¹ Van Miert, Karel, Europa wordt onbestuurbaar, Knack, 30 januari 2002. Siebert, Horst, voorzitter van het Instituut voor Wereldeconomie in Kiel, Uitbreiding EU leidt tot vastlopen van besluitvorming, Het Financieele Dagblad, 21 januari 2002.

³² Vroom, Piet, Wolfsklem – de evolutie van het menselijk gedrag, Ambo, Baarn, 1992.

³³ Diamond, Jared, Zwaarden, paarden en ziektekiemen – waarom Europeanen en Aziaten de wereld domineren, Het Spectrum, Utrecht, 2000 (Guns, Germs and Steel – the Fates of Human Societies, W. W. Norton & Cy., New

historische types van menselijke gemeenschappen, evoluerend van familiegroepen over stammen en hoofdmansschappen tot rijken.

De EU zal nochtans kenmerken moeten vertonen van drie of vier van die types. De Unie moet enerzijds kenmerken hebben van een modern imperium, sociaal (bvb. persoonlijke ontwikkeling, gelaagd, geen verwantschap als machts criterium), economisch (bvb. arbeidsverdeling, distributie van middelen) en administratief (bvb. centraal bestuur, gelaagd, steunend op algemene regels en rechtspraak). Anderzijds zal de Unie hoe dan ook kenmerken dragen die ze gemeen heeft met familiegroepen of stammen, sociaal (individuele mensenrechten, vrijheid en gelijkheid), politiek (geen religieuze rechtvaardiging) en institutioneel (gelijkheid tussen politieke actoren, geen monopolie van macht en informatie).

Het vermengen van die gemeenschapstypes is nog niet de moeilijkste oefening. Een specifiek kenmerk van Diamonds rijken, de meest ontwikkelde vorm van samenleving, is dat een rijk verscheidene culturen en talen kan omvatten.

De geschiedenis telt of telde slechts multiculturele rijken die ontstaan zijn ofwel na machtsuitbreiding van een dominerende cultuur en taal, ofwel na samenvoeging door een externe macht (kolonisatie). De EU daarentegen is opgebouwd uit een evenwicht tussen staten, niet uit een overwicht of hegemonie van één staat – die politieke keuze kwam er pas na een reeks rampzalige pogingen van naties om een hegemonie te vestigen. Haar geplande uitbreiding bevestigt die keuze. Welnu, als de EU zonder die hegemonie erin slaagt een grondwettelijke unie of federatie te vormen waarbij de solidariteit naar tijd en plaats voorrang heeft op de identiteit, dan schrijft zij niet alleen Europese geschiedenis, maar ook wereldgeschiedenis. Het zou een breuk met het verleden zijn. M.a.w. revolutionair. Dus moeilijk en schaars, maar niet onmogelijk.

Antwerpen, 30 april 2002.

York/London, 1997 & 1999).