

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Naar een Europese federale unie

Het CDA moet steun geven aan een nieuw EU-verdrag dat leidt tot een verdere federalisering met meer subsidiariteit en behoud van soevereiniteit.

door Henk Jan Ormel De auteur was onder meer woordvoerder Europese Zaken namens het CDA in de Tweede Kamer (2002-2012) en is senior adviseur van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO).

‘Wij leven in een bezeten wereld. En wij weten het’, zo waarschuwde historicus Johan Huizinga in 1935.¹ Dit geldt onverkort voor de wereld van vandaag. De inval in Oekraïne, de klimaatcrisis, massale migratie en pandemieën zullen hopelijk leiden tot een versnelling van het integratieproces van de Europese Unie. Wopke Hoekstra, onze minister van Buitenlandse Zaken, zei het treffend in zijn Europese rede van 9 mei jongstleden: ‘We hebben meer Europese slagkracht nodig voor het beschermen van onze democratie, onze waarden, onze vrijheden, onze economie, onze manier van leven.’² Meer Europese slagkracht vraagt om verdere Europese integratie. In het laatste nummer van CDV waarschuwt Eddy van Hijum voor een Europese superstaat. Hij pleit voor subsidiariteit en vreest federalisering en verlies van soevereiniteit.³ Die vrees van mijn oud-fractiegenoot deel ik niet. Dit artikel is een pleidooi voor verdergaande Europese integratie, wat door sommigen ‘federalisering’ wordt genoemd. De vrees dat federalisering leidt tot verlies van soevereiniteit levert halfslachtige keuzes op, waardoor de Nederlandse burger onvoldoende wordt meegenomen in het onvermijdelijke proces

van verdere integratie. Federalisering, waarbij verantwoordelijkheid zo veel mogelijk gespreid wordt naar regionaal en nationaal niveau, zal juist meer subsidiariteit en behoud van soevereiniteit opleveren. De termen ‘soevereiniteit’ en ‘federalisme’ zijn aan herijking toe. Soevereiniteit betekent nu al niet meer wat het ooit betekende, en een verder uitgebouwd Europees federatief model zal een federatie sui generis zijn, onvergelijkbaar met bestaande federatieve staatsvormen.

Soevereiniteit en de EU

Soevereiniteit betekende dat de uiteindelijke beslissingsmacht bij de nationale staat berustte. Soevereiniteit heeft drie centrale kenmerken: een omschreven grondgebied, een volk en een vorm van centraal gezag. In het volkenrecht heeft iedere staat, groot of klein, veel of weinig inwoners, een gelijke soevereiniteit. Dat wil niet zeggen dat ieder land, ongeacht grootte en inwonertal, in de praktijk dezelfde rechten heeft. Zelfs in de Verenigde Naties geldt, om met George Orwell te spreken: ‘All animals are equal, but some animals are more equal than others.’⁴

De lidstaten vormen de grondslag van de EU. Ze zijn de oprichters (art. 1 VEU),⁵ en in het verdrag van Lissabon is vastgelegd dat een lidstaat ook uit de EU kan treden (art. 50 VEU).⁶ De EU is dus een unie van soevereine staten. Er zijn wel bevoegdheden overgedragen, zoals de interne markt en de monetaire competentie van de Europese Centrale Bank. Dit betekent dat het klassieke soevereiniteitsbegrip al niet meer opgaat. De drie voornoemde centrale kenmerken van soevereiniteit zijn al veranderd.⁷ Het nationale grondgebied is onderdeel van een gemeenschappelijke economische en rechtsruimte, waarin het EU-recht op uniforme wijze wordt toegepast. Ten aanzien van het kenmerk ‘volk’ geldt dat alle onderdanen van de lidstaten gelijk worden behandeld, ongeacht hun nationaliteit. De burgers van de lidstaten kunnen uiteindelijk hun recht halen bij het Europees Hof van Justitie. Wat betreft nationaal gezag stelt de EU eisen ten aanzien van democratische grondrechten; schendingen daarvan kunnen leiden tot sancties (art. 7 VEU).

Wezenlijke bevoegdheden worden nu al in Europees verband uitgeoefend, en toch spreekt men tegelijkertijd van soevereine lidstaten. Het woord ‘soverein’ krijgt dus een andere betekenis. Tijdens het parlementaire debat over de staat van de Europese Unie in november 2008 werd de motie Ormel c.s. aangenomen, waarin de regering werd verzocht om zowel in de communicatie met de burgers als in de contacten met vertegenwoordigers van de andere lidstaten en instellingen van de Unie, de visie uit te dragen dat de Europese Unie een samenwerkingsverband is van soevereine staten, waarin de burgers van de lidstaten tevens burger van de Unie zijn.⁸ Het begrip ‘soverein’ werd in deze motie niet nader toegelicht. Lidstaten van de Unie zijn soverein, maar hebben ook een gezamenlijke soevereiniteit.

Federalisme en de EU

De staatsinrichting van diverse lidstaten van de Europese Unie is federatief of heeft federatieve kenmerken. België, Duitsland en Oostenrijk zijn federaties. Italië is opgedeeld in twintig regio's,

waarvan er vijf een autonome status hebben. De bestuursstructuur van Spanje kent zeventien autonome gemeenschappen. Het is logisch dat de voorstanders van een federaal model met name uit lidstaten komen die zelf een federale staatsvorm hebben. In veel Europese landen vindt een openbaar maatschappelijk debat plaats over federalisering van de EU. Emma Bonino, een toonaangevend Italiaans politica, zei in een interview: ‘Mijn steun voor een federale Europese Unie wordt niet gedreven door ideologie, maar door een zorgvuldige beoordeling van kosten en baten. Ik ken geen alternatief voor federalisme dat vijfhonderd miljoen mensen – uit verschillende naties, culturen en religies en met een veelheid van talen – toestaat in vrijheid samen te leven terwijl ze hun diversiteit behouden.’⁹

Nederland moet in en met Europa zijn positie en rol in de wereld krachtig en vitaal houden,¹⁰ maar het f-woord lijkt zelfs niet uitgesproken te

Het is een nationaal belang om niet categorisch elke discussie over federalisme af te wijzen

kunnen worden zonder haren te berge te doen rijzen. Als federalisering in andere landen volop onderwerp van maatschappelijk debat is, dienen wij ten minste voor- en nadelen af te wegen. Nederland heeft zelf ook ervaring met vormen van federalisme. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 10 oktober 2010 uit vier landen (Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten), en de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden had tussen 1588 en 1795 federatieve aspecten. De Nederlandse provinciën bleven soverein met eigen bestuur, territoire en volk, maar op het gebied van defensie, buitenlandse zaken en handel vormden zij één republiek.

Het is een nationaal belang om niet aan de Europese zijlijn te belanden door categorisch elke discussie over federalisme af te wijzen. De huidige politieke structuren in de EU zijn vrij

ingewikkeld en leiden bij veel burgers tot het beeld van een oncontroleerbaar voortdenderend monster. Het Europese integratieproces is al decennia geleden ingezet door de verdragen van Maastricht en Lissabon. Het zijn de lidstaten zelf die de verdere ontwikkeling van de EU bepalen. Artikel 4 lid 2 VEU bevestigt hun nationale identiteiten zoals besloten in politieke en constitutionele basisstructuren en essentiële staatsfuncties. Tegelijkertijd zijn de lidstaten door hun lidmaatschap gebonden aan de Europese rechtsorde. De realiteit van de EU is dat nationale en regionale identiteiten geen tegengestelden zijn van een Europese identiteit, maar dat beide elkaar nodig hebben en over en weer versterken. Er ontwikkelt zich in Europa een nieuwe vorm van soevereiniteit, en dat betekent dat ook een nieuwe vorm van samenwerking ontstaat waarin op bepaalde beleidsterreinen soevereiniteit gedeeld wordt. Als deze nieuwe vorm van samenwerking ‘federatief’ wordt genoemd, zal het in ieder geval een nieuwe vorm van federalisme zijn. In plaats van a priori op de rem te trappen zodra er gesproken wordt over federalisme, zou het CDA kunnen pleiten voor een federatief bestuursmodel met zo veel mogelijk subsidiariteit, democratisch gecontroleerd door transparante structuren die begrijpelijk en overzichtelijk zijn voor de Europese burger.

Een federale Unie is juist het omgekeerde van een centraal bestuurde superstaat. Een gelaagde, democratisch gecontroleerde bestuursvorm, waar

problemen besproken worden op het niveau waar deze het best opgelost kunnen worden, leidt tot meer subsidiariteit.

Nu doorpakken

De oorlog in Oekraïne, de macht van China, de instabiliteit van de VS, de klimaatcrisis, energiecrisis, migratiecrisis en de covidpandemie maken meer dan ooit duidelijk dat de EU een noodzakelijke voorwaarde is voor het voortbestaan van de afzonderlijke Europese staten. Vrijwel iedereen ziet in dat Europese samenwerking noodzakelijk is, maar velen wijzen een verdere integratie af bij gebrek aan steun van de bevolking. Zij loven het Europa van kleine stapjes voorwaarts en kiezen voor een status quo met een democratisch deficit, maar het is nu juist tijd voor grotere stappen. Politici dienen te leiden in plaats van te volgen. Van het CDA mag een heldere visie op een verdere integratie van de Europese Unie worden verwacht, vanuit het christendemocratische ideaal van een persoonlijke samenleving waarin ieder mens telt en waarin mensen met elkaar het geheel dragen, in dorpen en steden, in ondernemingen, in Nederland én in de Europese Unie. Federalisering zal bijdragen aan een democratischer Europese Unie en een transparanter politiek systeem waarin de Europese burgers beter vertegenwoordigd zijn. Steun dus voor een nieuw EU-verdrag en voortgaande federalisering van de EU.

- 1 Johan Huizinga, *In de schaduwen van morgen. Een diagnose van het geestelijk lijden van onze tijd*. Haarlem: Tjeenk Willink, 1935.
- 2 Rijksoverheid, ‘Toespraak minister Hoekstra Europadag’, website Rijksoverheid.nl, 9 mei 2022.
- 3 Eddy van Hijum, ‘Geen Europese superstaat, maar subsidiariteit’, *Christen Democratische Verkenningen* 42 (2022), nr. 1, pp. 28-31.
- 4 George Orwell, *Animal farm*. Londen: Secker and Warburg, 1945.
- 5 Artikel 1, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), Maastricht, 7 februari 1992.
- 6 Artikel 50, VEU, ingebracht via Verdrag van Lissabon, 1 december 2009.

- 7 Laurens Jan Brinkhorst, *Europese Unie en nationale soevereiniteit* [oratie]. Leiden: Universiteit Leiden, 2008.
- 8 *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31702 (Staat van de Europese Unie 2008-2009), nr. 3: motie van het lid Ormel c.s. (6 november 2008).
- 9 Paolo Valentino, ‘Bonino: “L’Europa federale? Ora o mai più”’ [interview met Emma Bonino], *Corriere della Sera*, 20 mei 2013.
- 10 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zij aan zij. Toekomstperspectief voor Nederland in 2030*. Den Haag: CDA, juli 2020.