

Vorbij federatie en confederatie: de EU als Unie van burgers en lidstaten

De Britse diplomaat Robert Cooper betoogt dat het einde van de Koude Oorlog in 1989 de overgang van de moderne naar de postmoderne wereld meebrengt.¹ Het belangrijkste kenmerk van de moderne tijd lag in de absolute soevereiniteit van staten. Het stelsel van internationale betrekkingen waarin de staatssoevereiniteit centraal stond, was gebaseerd op de Vrede van Westfalen uit 1648. In dit systeem waren staten gelijkwaardig en behoorden ze het beginsel van non-interventie te respecteren. Binnen de grenzen van hun eigen territorium hadden staten volledige vrijheid van handelen, terwijl ze zich in het internationale strijdperk geheel door de *raison d'État* konden laten leiden. Hoewel het Westfaals systeem als voordeel had dat het binnen de grenzen van de afzonderlijke staten gezag en orde bracht, werd interne vrede betaald met de prijs van internationale anarchie. Dit stelsel van geïnstitutionaliseerde chaos zou uitmonden in de loopgraven van de Eerste en de slagvelden van de Tweede Wereldoorlog. Europa was dus wel gedwongen de beginselen van de machtspolitiek in te ruilen voor 'een nieuw systeem, dat een nieuwe taal en, tot op zekere hoogte, een nieuwe politiek vereist'.

Het temmen van staten

De val van de Muur in 1989 symboliseert het eind van het bestaande stelsel van internationale verhoudingen. Cooper ontwaart een nieuwe staatsopvatting, die gekarakteriseerd wordt door openheid, door transnationale samenwerking, door inmenging in elkaars aangelegenheden en de aanvaarding van de jurisdictie van internationale gerechtshoven. De Europese Unie is het meest ontwikkelde voorbeeld van een postmodern systeem. De grondgedachte van de Europese samenwerking is geweld te vervangen door de rechtsstaat. Het uiteindelijke doel van de EU ligt dan ook niet in het afschaffen van de afzonderlijke staten, maar in het temmen ervan.² De EU is in Coopers optiek een unie van staten.

Wat is de Europese Unie?

Deze stelling staat haaks op de opvatting van Michael Burgess dat de EU juist een federaal Europa vormt. Burgess baseert deze visie op de overweging dat de Grondwet voor Europa de afronding van een

geleidelijke ontwikkeling naar een federaal Europa betekent.³ Het feit dat de EU niet langer op verdragen maar op een grondwet komt te berusten, wijst er volgens hem op dat de lidstaten de Unie als méér dan een intergouvernementele organisatie beschouwen.

De Belgische politicoloog Paul Magnette probeert duidelijkheid te verschaffen in deze complexe materie.⁴ Hij geeft een overzicht van argumenten pro en contra de notie van de EU als federale staat dan wel internationale organisatie. Ook hij neemt het Westfaals paradigma tot uitgangspunt. In dit systeem van internationale betrekkingen omvat soevereiniteit twee doeleinden: binnen het staatsverband wordt elke vorm van machtsuitoefening onderworpen aan het recht; daarbuiten geen vreemde overheersing. Hier vloeit uit voort dat de politieke theorie slechts twee mogelijkheden kent: staten kunnen ófwel een confederatie vormen die gebaseerd is op verdragen óf opgaan in een federale staat met een eigen grondwet als oorsprong. *Tertium non datur*. Een derde mogelijkheid is er niet. Magnette wijst er dan ook fijntjes op dat de Europese Unie theoretisch niet alleen onbestaanbaar, maar ook onvoorstelbaar is.

Deze conclusie is niet louter van academisch belang. De Europese Raad blijkt namelijk langs dezelfde lijnen verdeeld te zijn. Sommige regeringsleiders streven naar een federaal toekomstideaal, terwijl anderen juist een Europa van de Vaderlanden bepleiten. De verschillen van mening over het einddoel van de Unie konden zelfs de leden van de Conventie over de toekomst van Europa niet bijleggen. In het voetspoor van de 'conventionairs' besloten de regeringsleiders hun politiek van stilzwijgende overeenstemming over de onderlinge onenigheid dan maar voort te zetten. Dit beleid van de Raad is in de loop der jaren tot een dergelijke graad van perfectie gevoerd, dat het door insiders wordt aangeduid als de *paradox van de finaliteit*. Het geheim van deze paradox is dat er op het gebied van de Europese integratie alleen voortgang geboekt kan worden op voorwaarde dat en zolang als het einddoel, de *finalité politique*, van dat proces in het midden wordt gelaten.⁵

De UPO van Jacques en José

De afspraak het oneens te zijn over aard en doel van

de integratie dateert al van het begin der samenwerking. De kloof tussen federalisten en intergouvernementalisten werd overbrugd in de preambule van het Verdrag van Rome uit 1957, waarin de deelnemende staten hun wil tot uitdrukking brengen 'de grondslagen voor een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa te leggen'. Bij gebrek aan overeenstemming groeide de gewoonte de Europese instellingen als een *constructio sui generis* aan te duiden. Als voorzitter van de Europese Commissie probeerde Jacques Delors de uiteenlopende standpunten te verzoenen door de toenmalige Europese Gemeenschappen eerst als een federatie van natiestaten te omschrijven en ze vervolgens een 'Unidentified Political Object' (UPO) te noemen. Twintig jaar later werd het buitenaardse begrip opnieuw van stal gehaald om er de EU mee te omschrijven, en wel door de huidige voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Barroso.

De term was intussen onder vuur genomen door Jan Zielonka. In *Europe as Empire* wijst hij op de negatieve kanten ervan.⁶ Het begrip UPO wekt immers de indruk dat de Europese Unie een mysterieus lichaam is, dat nauwelijks uitgelegd kan worden. Hoewel hij toegeeft dat de taal die bij het proces van integratie gebezigd wordt, soms wel vaag en dubbelzinnig móet zijn, stelt hij zich ten doel aan te tonen dat het algemeen aanvaarde denken over de EU op verkeerde conceptuele vooronderstellingen berust. Er is wel behoefte aan een *nieuw paradigma*, maar de huidige EU zou beter in termen van een middeleeuws keizerrijk begrepen kunnen worden dan in die van een moderne Westfaalse staat.

Zielonka deed een stoutmoedige poging de gevolgen van de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 in kaart te brengen. Het bezwaar tegen zijn concept is dat het niet vooruitwijst naar de toekomst. Hij verliest zodoende uit het oog dat de evolutie naar een nieuw paradigma een organisch proces moet zijn. Het nieuwe moet als het ware ongemerkt en vanzelfsprekend uit het oude paradigma voortgroeien. Als president van de Ierse Republiek stelde Mary Robinson aan dit proces de eis dat 'there must be a dynamics, which triggers it from within'.⁷

Specifieke kenmerken

De discussie over de aard van de EU vatte Burgess samen in de maxime dat de Unie in de praktijk werkt, maar in de theorie niet.⁸ Deze conclusie vat ik hier op als aansporing nog eens goed te kijken naar de specifieke kenmerken die ervoor zorgen dat

de Unie in de praktijk wél functioneert. Als deze bijzonderheden in kaart zijn gebracht, kan worden onderzocht in welke opzichten de EU, zoals zij thans is, verschilt van de bestaande categorieën van federaties en confederaties.⁹

Het meest in het oog springende kenmerk van de EU is dat zij uit staten én burgers bestaat. Het burgerschap van de Unie is ingevoerd bij het Verdrag tot oprichting van de EU (Verdrag van Maastricht) uit 1992. De burgers van de lidstaten werden op grond van dit verdrag tevens uitgeroepen tot burgers van de Unie. De toekenning van het EU-burgerschap aan de burgers van de lidstaten was zó uniek, dat het onmiddellijk tot misverstanden leidde. De Deense kiezers wezen het Verdrag van Maastricht in eerste instantie af uit vrees dat het nieuwe burgerschap hun nationale status zou vervangen. Nadat de Europese Raad uitdrukkelijk had verzekerd dat het burgerschap van de Unie enkel bedoeld was als aanvulling op het nationale burgerschap, gaven de Denen hun goedkeuring aan Maastricht.

Deze verwarring is des te opmerkelijker, omdat de rechten die aan de nieuwe Unieburgers werden toegekend, goeddeels beperkt waren tot die waarover zij op grond van de bepalingen betreffende de interne markt al beschikten. Het Handvest der grondrechten van de EU, dat in 2000 werd geproclameerd, geeft de Unieburgers daarentegen wel een uitgebreid samenstel van rechten en vrijheden. Het revolutionaire karakter van de invoering van het burgerschap van de Unie treedt hierdoor eerst goed aan het licht. *De EU is de eerste en enige internationale organisatie die de burgers van de lidstaten ook het burgerschap van die organisatie verleent.* De burgers van de lidstaten hebben, anders gezegd, tevens rechten en verplichtingen als burgers van de Unie. In de zienswijze van het EG-Hof van Justitie vormt het burgerschap van de Unie zelfs hun primaire status.¹⁰

Van marktmen naar burger

De EU onderscheidt zich *eveneens* van andere internationale organisaties omdat het *recht* van de Unie *niet alleen de staten maar ook de burgers* adresseert. Deze praktijk gaat al terug op de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) uit 1952. Het behoorde al tot de bevoegdheid van de Hoge Autoriteit van de EGKS het gedrag van bedrijven en burgers als *draggers van economische activiteiten* te reguleren. In het kader van de EEG verkregen de burgers van de lidstaten vervolgens vrijheid van verkeer en vestiging. Zo gezien vormen het Verdrag van Maastricht en

het Handvest van de grondrechten ieder voor zich een stap in de ontwikkeling van 'marktmensen' naar EU-burgers. Invoering van het formele burgerschap in 1992 heeft echter een kwalitatieve omslag in de aard van het samenwerkingsverband teweeggebracht. Waar de Europese Gemeenschappen als een unie van staten omschreven konden worden,¹¹ vormt de EU een nieuw verschijnsel in staatkunde en volkenrecht.

In het verlengde van deze evolutie ligt een *derde* onderscheidend kenmerk van de Europese Unie, te weten dat de Unie niet alleen jurisdictie heeft over de burgers, maar ook over de lidstaten. De Europese Commissie beschikt over de rechtsmacht lidstaten in voorkomende gevallen boetes op te leggen, terwijl het EG-Hof de bevoegdheid heeft lidstaten te verplichten hun wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen met het Unie-recht.

Het *vierde* unieke kenmerk van de EU ligt besloten in het stelsel van *duale democratie* dat de Unie aan het ontwikkelen is. Overeenkomstig de bedoelingen van de grondleggers der samenwerking is de EU bezig uit te groeien tot een volwaardige democratie. De overdracht van soevereiniteit, zoals die vanaf het begin van de Europese samenwerking in de praktijk werd gebracht, had niet ten doel de democratische stelsels van de lidstaten te ondermijnen, maar moest ertoe leiden dat de overgedragen macht ook op het hogere vlak effectief gecontroleerd zou worden. Het stelsel van duale democratie houdt dan ook in dat er *zowel* op het niveau van de lidstaten *als* op dat van de Unie sprake moet zijn van democratische besluitvorming en democratisch bestuur. Deze doelstelling brengt mee dat het bestuur van de EU enerzijds gelegitimeerd moet worden door de regeringen in het kader van de Europese Raad en anderzijds door de burgers via het Europees Parlement. De organisatie van de Unie kan in bestuurskundige termen dan ook worden omschreven als een 'multi-layered system of governance'. Deze conclusie kan in de Nederlandse traditie worden uitgedrukt met de vaststelling dat *het huis van Thorbecke wordt overkoepeld door de Europese Unie*.

Geen federaal verband of bondsstaat

Hoewel dit overzicht van specifieke kenmerken zeker niet uitputtend is, biedt het voldoende aanknopingspunten om de EU te vergelijken met federaties enerzijds en confederaties of statenbonden anderzijds. Aangezien het doel van de Europese integratie volgens sommige regeringsleiders in de totstandkoming van een federatie ligt, zal eerst worden nagegaan in welke opzichten de Unie verschilt van federale staten.

- 1 De EU beschikt niet over de bevoegdheid oorlog te verklaren en/of vrede te sluiten. Zij heeft derhalve geen leger.
- 2 De EU beschikt niet over een monopolie van interne machtsuitoefening. Zij heeft derhalve géén politieapparaat.
- 3 De EU beschikt niet over een eigen Wetboek van Strafrecht. Zij heeft derhalve geen gevangenen.
- 4 De EU beschikt niet over de bevoegdheid zelfstandig belastingen te heffen. Zij heeft derhalve geen eigen belastingdienst.
- 5 De EU is niet bevoegd naar eigen inzicht verdragen met derde landen af te sluiten. Zij kan slechts internationale verplichtingen aangaan, voor zover de lidstaten haar daartoe uitdrukkelijk hebben gemachtigd.
- 6 Hoewel de tekst van de bestaande verdragen geen bepalingen hieromtrent bevatten, kan op basis van het Weens Verdragenverdrag worden staande gehouden dat de lidstaten over het recht van eenzijdige uittreding beschikken.

De lijst van kenmerken die de EU buiten het kader van reguliere staten plaatst, kan met allerlei voorbeelden worden uitgebreid. Het bovenstaande overzicht toont echter duidelijk aan dat het onmogelijk is de Unie als een staat in de zin van het Westfaalse stelsel van internationale betrekkingen te beschouwen.

Geen confederatie

De lage landen bij de zee hebben ruim 200 jaar een confederatie of statenbond gevormd. De Republiek der Verenigde Nederlanden was een unie van staten c.q. gewesten die zich in de strijd tegen vreemde overheersing aaneengesloten hadden. Het belangrijkste verschil tussen de toenmalige Republiek en de huidige EU ligt in het uitgangspunt dat de Republiek zich louter met de *uitwendige aangelegenheden* (buitenlands beleid, militaire zaken, bestuur der generaliteitslanden en toezicht op de handelscompagnieën) bemoeide, terwijl het oorspronkelijke doel van de Europese samenwerking bestond uit de vorming van een *interne markt*. De totstandkoming van één *publieke ruimte* gaf mede aanleiding tot invoering van het burgerschap van de Unie in 1992. Volgens de klassieke leer zijn burgers niet bij de oprichting en het functioneren van unies van staten betrokken. Het gaat bij confederaties om verdragen tussen soevereine staten, waar de burgers niet rechtstreeks door worden geraakt.

Een *tweede* principiële verschil tussen confederaties en de EU is dat de besluitvorming in unies van staten



met *eenparigheid van stemmen* geschiedt. De deelnemende staten beschikken derhalve over het recht van veto. De EU kent daarentegen op een groeiend aantal terreinen *besluitvorming bij meerderheid*.

Het *derde* onderscheid, dat met het tweede samenhangt, is dat confederaties geen eigen parlement hebben. De Staten-Generaal werden door Johan de Witt dan ook wel smalend als een 'gezantenconferentie' omschreven.¹² Hoewel het Europees Parlement niet in alle opzichten over vergelijkbare bevoegdheden als de nationale parlementen beschikt, heeft het voldoende gezag en inhoud om de burgers van de Unie te vertegenwoordigen. De EU kan derhalve *noch* als een federale staat, *noch* als een confederatie worden beschouwd.

Een Unie van burgers en lidstaten

In zijn advies over de gestrande Grondwet voor Europa stelde de Raad van State vast dat 'de Europese Unie bij de huidige stand van zaken niet past in de traditionele categorieën van (bonds)staten en statenbonden'.¹³ Bovenstaande beschouwing bevestigt dat de EU een *nieuw verschijnsel* in de staatkunde en het volkenrecht vormt. Dit nieuwe verschijnsel kan het best worden omschreven als een Unie van burgers en lidstaten. De definitie die op basis van de specifieke kenmerken van de EU gegeven kan worden, luidt: *De Europese Unie is een samenwerkingsverband van soevereine staten, waarin de burgers van de lidstaten tevens burgers van de Unie zijn*.¹⁴ Deze beknopte omschrijving is door de Asser Ronde Tafel over de aard van de EU, die op 7 september 2007 in Den Haag bijeenkwam, uitgebreid tot een wetenschappelijk verantwoorde definitie.¹⁵

Deze feitelijke constatering brengt op theoretisch vlak mee dat er sprake is van een *nieuw paradigma* in Europa. De Europese Unie heeft de oude tegenstelling tussen staten en internationale organisaties overwonnen. Het systeem van internationale betrekkingen dat op het Verdrag van Westfalen gebaseerd was, is vervangen door een *nieuw bestuurlijk stelsel*, waarin staten en burgers samengaan, te omschrijven als een stelsel van *duale democratie*.

De opkomst van een nieuw paradigma impliceert dat er ook een nieuw vocabulaire ontwikkeld moet worden. De oude termen volstaan niet meer. Ze kunnen zelfs vervreemdend werken. Wie de EU als staat of zelfs superstaat afschildert, maakt zich al dan niet bewust aan misleiding schuldig. De Europese Raad zou de mogelijkheden die het nieuwe paradigma biedt dan ook als eerste moeten benutten.

De Raad dient de vruchteloze discussie over de finaliteit van de Unie achter zich te laten. De belangrijkste prioriteit na de ontluisterende reeks referenda over de bestuurlijke instrumenten van de EU is het vertrouwen van de burgers in de Unie te herstellen. Dat kan alleen als de Raad erin slaagt de burgers *in plain and simple terms* uit te leggen wat de EU is en waar zij toe dient. Hoe eerder de Raad hiermee begint, des te meer baat de Unie daar bij zal hebben. Het spreekt immers voor zich dat een Unie van burgers en lidstaten niet zonder inzet en participatie van de burgers kan functioneren.

Noten

- 1 Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londen, 2003.
- 2 Robert Cooper, 'Oorlog en vrede: de geboorte van de Europese identiteit', in: Leonard Ornstein & Lo Breemer, *Paleis Europa. Grote denkers over Europa*, Amsterdam, 2007, blz. 66.
- 3 Michael Burgess, 'Federalism', in: Antje Wiener & Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford, 2004, blz. 25-43.
- 4 Paul Magonette, *What is the European Union? Nature and prospects*, Londen, 2005.
- 5 *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2008.
- 6 Jan Zielonka, *Europe as Empire. The nature of the enlarged European Union*, Oxford, 2007.
- 7 Aangehaald door Deirdre M. Curtin, *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Den Haag, 1997.
- 8 Er wordt in zijn essay dus noch naar de Grondwet voor Europa verwezen noch naar het Verdrag van Lissabon.
- 9 Michael Burgess, *Comparative Federalism, Theory and Practice*, Londen, 2006, blz. 245.
- 10 In de zaak-Grzelczyk, C-184/99.
- 11 Murray Forsyth, *Unions of States, The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, 1981.
- 12 A.K. Koekkoek, *De Grondwet*, Deventer, 2000.
- 13 Handelingen Tweede Kamer, 2004-2005, 30 025 (R1783), nr 4, blz. 5.
- 14 Voor het eerst gepubliceerd in: J.A. Hoeksma, *De uitvinding van Europa*, Assen, 2007. De definitie heeft inmiddels ingang gevonden in de politiek: zie de motie onder Handelingen Tweede Kamer, 2008-2009, 31.702, nr 3. Vergelijk ook het rapport *De burger en Europa* van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, Den Haag, 2008.
- 15 Zie T.M.C. Asser Instituut, *Annual Report 2007*, blz. 16-17.

Jaap Hoeksma is jurist en staatsrechtfilosoof.