

Het 'Europa van de burgers'

Leo Klinkers, 6 Juni 2019

Federal Alliance of European Federalists (FAEF)

Introductie

De recente verkiezing van het nieuwe Europese Parlement wordt in de media gekarakteriseerd als een schreeuw van 'het Europa van de burgers'. Dat slaat zowel op de burgers die Europa een warm hart toedragen, als op hen die het afwijzen. Maar beide partijen willen hun eigen versie van 'het Europa van de burgers' anders uitwerken. De tegenstanders zoeken de weg van een ingrijpende ontmanteling van de Europese Unie, terug naar de natiestatelijke anarchie van vorige eeuwen met hun onvermijdelijke oorlogen. De voorstanders bepleiten een ingrijpende vernieuwing van Europese samenwerking met betere verbondenheid, veiligheid en voorspoed.

Dit artikel biedt de voorstanders van een verenigd Europa een perspectief in de vorm van een Preamble van een federale constitutie voor een Europese federatie. Zij geeft hun versie van 'het Europa van de burgers' een ziel en een hart.

De Preamble

Wij, de burgers van de staten [opsomming van deelnemende lidstaten],

I. Overwegende:

- a. dat de door ons hierbij gevestigde federatie van de Verenigde Staten van Europa tot opdracht en taak heeft om ons als burgers te ondersteunen in onze zoektocht naar geluk in vrijheid;
- b. dat zij de ondersteuning van onze zoektocht naar geluk behoort te funderen
 - o op rusteloos werken aan het behoud van de diversiteit van alle levensvormen op Aarde,
 - o op onvoorwaardelijk respect voor de diversiteit van wetenschappen, culturen, etniciteiten en geloven van de burgers binnen de federatie,
 - o en op menselijke compassie voor burgers van buiten de federatie die hun geluk willen vinden binnen de Verenigde Staten van Europa;
- c. dat zij bij de uitvoering daarvan behoort te getuigen van wijsheid, kennis, menselijkheid, rechtvaardigheid en integriteit, in het volle besef dat zij haar bevoegdheden ontleent aan het volk, dat alle mensen op aarde gelijkwaardig zijn en dat niemand boven de wet staat.

II. Overwegende voorts:

- a. dat deze federale constitutie is gebaseerd op de rijkdom van gedachten, overwegingen en wensen van Europese filosofen - en van Europese politiek leiders na de Tweede Wereldoorlog - om Europa te verenigen in een federale staatsvorm;
- b. dat het federale stelsel is gebaseerd op een verticale scheiding van bevoegdheden tussen de lidstaten en het federale orgaan waardoor de lidstaten en het federale orgaan soevereiniteit delen;
- c. dat de horizontale scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten (trias politica) zowel op het niveau van het federale orgaan als op dat

van de lidstaten wordt gewaarborgd door een hecht stelsel van checks and balances;

- III. Overwegende tot slot dat wij – onverlet ons recht om bij verkiezingen de politieke samenstelling van het federale orgaan aan te passen - het onvervreemdbare recht hebben om de overheden van de federatie af te zetten als zij in onze ogen het gestelde onder I en II schenden,

Stellen de volgende artikelen vast voor de constitutie van de Verenigde Staten van Europa,

Artikel 1

Artikel 2

Et cetera

De Memorie van Toelichting van de Preambule

Prealabel

Uit de aanhef 'Wij, de burgers van de staten' blijkt dat deze constitutie wordt geratificeerd door de burgers zelf. Zij is dus door, voor en van de burgers van de Verenigde Staten van Europa, conform het adagium 'All sovereignty rests with the people'.

De Verenigde Staten van Europa' bestaan uit de burgers, de lidstaten en het federale orgaan.

Het is een constitutie en dus geen verdrag. Wanneer landen of regio's in vrede willen samenleven en door historische bepaalde grenzen moeten samenwerken, maar niettemin hun autonomie en soevereiniteit willen behouden, is een federatie de enige staatsvorm die dat kan garanderen. Met een verdrag kan dat niet. Een verdrag is een instrument voor bestuurders om samen te werken op beleidsgebieden zonder dat reguliere democratische verantwoording wordt afgelegd voor de besluiten die de bestuurders nemen.

Het feit dat deze constitutie eerst wordt geratificeerd door de burgers en daarna pas door de parlementen van de lidstaten geeft aan dat zij - conform de door Johannes Althusius rond 1600 geformuleerde elementaire aspecten van federalisme – is gevestigd van onderop en niet opgelegd van bovenaf.

Deze federale constitutie waarborgt het gemeenschappelijk belang van de burgers van de Verenigde Staten van Europa en laat aan de burgers van de te onderscheiden lidstaten en aan de lidstaten zelf de bevoegdheden om hun eigen belangen te dienen.

Daarom bestaat deze federale constitutie uit een beperkt aantal regels van algemeen verbindende aard. Zij kent geen – door nationale belangen gedreven - uitzonderingen op die algemeen verbindende regels.

Toelichting op Overweging Ia

De vanzelfsprekende 'pursuit of happiness' van de burgers en de opdracht en taak van overheden om de burgers daarbij te ondersteunen is een hoeksteen van de Declaration of Independence (1776) en van de daarna volgende Amerikaanse constitutie (1787-1789), de eerste federale constitutie ter wereld. Dit stond model voor de daarna opgerichte federaties die momenteel 40% van de wereldbevolking huisvesten. De 'pursuit of happiness' is daarom ook een hoeksteen van de federale constitutie van de Verenigde Staten van Europa. Onder de zoektocht naar geluk zijn mede begrepen waarden als vrede, veiligheid en sociale zekerheid.

Toelichting op Overweging Ib

In de eerste plaats geeft deze overweging aan de federatie de opdracht om rusteloos te werken aan het behoud van de diversiteit van alle levensvormen op de Aarde. Niet succesvol behoud van de diversiteit van alle vormen van leven bedreigt het leven van de mens op aarde. Deze taak vereist maximale coöperatie, deskundigheid en betrouwbaarheid van de overheden van de federatie.

In de tweede plaats eerbiedigt de federatie maximaal respect voor diversiteit in het maatschappelijk leven. Waar die verdwijnt ontstaan monocratieën en gaan die delen van de samenleving aan inteelt ten onder. Diversiteit van wetenschappen, culturen, etniciteiten en geloven creëert nieuwe wetenschappen, culturen, etniciteiten en geloven. Deze constitutie verwerpt daarom elk ageren dat gericht is op protectie van het zogeheten 'eigen volk eerst' en zal alle wettelijke middelen inzetten om dergelijk ageren te bestrijden.

In de derde plaats, als een consequentie van het voorgaande, geeft deze Preambule expliciet aan dat er geen ruimte is voor een slogan als 'Europe first'. De federatie van de Verenigde Staten van Europa deelt haar plaats op de Aarde met alle andere volkeren en sluit zichzelf niet op achter muren van een 'fort Europa'. Het sluiten van de buitengrenzen met het oogmerk van protectionisme van het eigen volk staat weliswaar niet in de opsomming van misdaden tegen de menselijkheid, maar kent niettemin een ernstige straf: het uiteindelijk verdwijnen van wat men wenst te bewaren. Dus: open buitengrenzen, geen closed borders. Dat schept verplichtingen:

- a. het ontwerpen en uitvoeren van plannen zoals het Marshallplan (1948-1952) om arme landen te steunen in hun economische ontwikkeling om de noodzaak van vluchten naar Europa weg te nemen;
- b. met onmiddellijke ingang de ongeveer zestig miljoen oorlogsvluchtelingen een menselijk bestaan te bieden;
- c. het versterken van de demografische en geopolitieke positie van Europa door met wijsheid, kennis, menselijkheid, rechtvaardigheid en integriteit immigranten een veilig bestaan binnen de federatie te bieden;
- d. de uitvoering hiervan aanmerken als een van de gemeenschappelijke belangen van de federatie.

Deze constitutie is daarom een opdracht en kans voor fundamentele politieke vernieuwing nu de naoorlogse democratieën aan het einde van een zeventigjarige levenscyclus zijn gekomen en geleid hebben tot het buiten sluiten van burgers ten

gunste van verdragsrechtelijk bestuur dat uit zijn aard steeds meer oligarchisch en protectionistisch is geworden.

Toelichting op Overweging Ic

Het zojuist genoemde einde van de politieke levenscyclus van de naoorlogse democratieën plaatst de landen die democratie hoog achten voor een krachttoer die te vergelijken is met de omwenteling van de Verlichting. Democratie en volksvertegenwoordiging moeten vanuit het beginsel van 'All sovereignty rests with the people' opnieuw worden uitgevonden.

Het Verdrag van Lissabon maakt plaats voor een constitutie die vertegenwoordiging van de burgers als uitgangspunt heeft. Dat impliceert onder meer het afschaffen van de Europese Raad van Regeringsleiders en Staatshoofden, de creatie van een Europees Parlement op basis van evenredige vertegenwoordiging binnen één kiesdistrict - het territorium van de federatie - en een regering onder leiding van een door de burgers gekozen President. Dus toegerust met een democratisch mandaat.

Dat kan alleen lukken met wijsheid, kennis, menselijkheid, rechtvaardigheid en integriteit. Met slechts twee zekerheden: als het lukt is het een cruciale omwenteling voor het behoud van Europa. Als het mislukt zal iemand tegen het einde van deze eeuw, na de laatste – door natiestatelijk anarchie geïnitieerde - stammenoorlog in Europa het licht uitdoen.

Democratieën kunnen niet voorkomen dat verkiezingen leiden tot groeperingen binnen de democratische instellingen die hun macht wensen te gebruiken tegen de democratie. Deze constitutie stelt de instellingen van de democratie zoveel mogelijk in staat om misbruik van democratische procedures het hoofd te bieden door het inbouwen van verdedigingsmechanismen. De opgave is daarom een fundamentele heroriëntatie op het begrip 'democratie' in het Europa van de 21^e eeuw. Met een taak voor politieke partijen om zich te beraden op hun eigen verantwoordelijkheid om instrumenten te ontwerpen ter verdediging van de democratie tegen partijen die de procedures van de democratie (zouden willen) misbruiken om die democratie te vernietigen. Waarschijnlijk meer dan welke andere organisatie binnen een democratische bestel zullen politieke partijen zich moeten beraden op wijsheid, kennis, menselijkheid, rechtvaardigheid en integriteit, om een federaal verenigd Europa levensvatbaarheid te garanderen.

Toelichting op Overweging IIa

De 'bouwstenen' van federalisme als staatsinrichting komen voort uit de zogeheten Politieke Methode van Johannes Althusius (1603). Het 'cement' om die 'bouwstenen' onverbrekkelijk aan elkaar te verbinden is geleverd in de geschriften van Europese politieke filosofen als Aristoteles, Montesquieu, Rousseau en Locke met hun opvattingen over volkssoevereiniteit en de leer van de trias politica. De Amerikaanse federale constitutie is op die geschriften gebaseerd, terwijl Europa zichzelf eeuwenlang veroordeelde tot het voeren van oorlogen.

Niet alleen filosofen leverden het 'cement' voor de bouwstenen van federalisme. Ook politieke en maatschappelijke leiders - in het Interbellum bijvoorbeeld de Britse

Philip Kerr, beter bekend als Lord Lothian – en na de Tweede Wereldoorlog de Italiaan Altiero Spinelli die met zijn Ventotene Manifest (1942) de grondslag legde voor het naoorlogse streven naar federalisme. Een streven dat tussen 1945 en 1950 werd geleid door een grote hoeveelheid conferenties en plannen onder leiding van staatslieden, wetenschappers, cultuurdragers en burgerbewegingen, maar die in 1950 radicaal stopte met de Schuman Declaration. Die verklaring eiste weliswaar onverkort de creatie van een federaal Europa, maar legde de uitwerking daarvan in handen van regeringsleiders. Op die manier werd – onbedoeld, maar door schuldige onwetendheid over de manier waarop men een federatie moet maken – het verdragsrechtelijke intergouvernementalisme gecreëerd dat de Europese Unie naar het einde van de huidige politieke levenscyclus heeft gevoerd.

Toelichting op Overweging IIb

De dertien voormalige koloniën in het Amerika van het einde van de 18^e eeuw losten het dilemma van 'nooit meer een overheerser versus de behoefte aan vertegenwoordiging van het volk' op. Zij pasten het door Althusius bedachte stelsel van gedeelde soevereiniteit toe door de uitvinding van de verticale scheiding van bevoegdheden tussen de soevereine lidstaten en een federaal orgaan. Zonder de integrale lidstatelijke soevereiniteit in te leveren verzochten ze een federaal orgaan om met bevoegdheden van de lidstaten een limitatief aantal gemeenschappelijke belangen te gaan verzorgen.

Anders dan wel wordt beweerd dat in een federatie lidstaten hun soevereiniteit geheel of gedeeltelijk overdragen in de zin van 'weggeven en dus kwijtraken' is daarvan geen sprake. Ouders die hun kind overdragen aan een leerkracht raken niets van hun ouderschap kwijt maar geven de leerkracht de bevoegdheid om het kind kennis bij te brengen die de ouders zelf niet kunnen realiseren. Daarom is ook een andere populaire opvatting onjuist. Namelijk de mening dat een federatie een superstaat is die de soevereiniteit van de lidstaten vernietigt.

De verticale scheiding van bevoegdheden, leidend tot gedeelde soevereiniteit, lost tevens een ander probleem op. Namelijk het subsidiariteitsbeginsel. Dat beginsel in het Verdrag van Lissabon stelt: 'De instanties van de Europese Unie moeten aan de lidstaten overlaten wat de lidstaten beter zelf kunnen doen'. Omdat artikel 352 van het Verdrag aan de Europese Raad toestaat elk besluit te nemen dat volgens de Raad de doelen van de Unie dient, kan de Raad dat subsidiariteitsbeginsel negeren. In een federale staatsvorm valt het subsidiariteitsbeginsel samen met de verticale scheiding van bevoegdheden en hoeft het dus niet als zodanig in de artikelen van de constitutie te worden genoemd.

Een laatste aspect van deze overweging IIb impliceert dat door de limitatieve reeks bevoegdheden van het federale orgaan alle andere bevoegdheden blijven bij de burgers en de lidstaten. Dat houdt onder meer in dat de lidstaten hun eigen constitutie, parlement, regering en rechterlijke macht behouden, inclusief hun eigen beleidsdomeinen voor zover die niet door middel van de verticale scheiding van bevoegdheden zijn vastgelegd in de limitatieve lijst van belangen die het federale orgaan namens de lidstaten dient te behartigen. Ook eventuele monarchieën blijven in stand.

Toelichting op Overweging IIc

De horizontale scheiding van de drie machten – de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht – is niet een specifieke eigenschap van alleen een federale staatsvorm maar geldt als adagium voor elke staat die heerschappij door één macht wil voorkomen. Binnen een federatie zijn er echter twee bijzonderheden te melden.

In de eerste plaats geldt vanaf de eerste federale staat – die van de Verenigde Staten van Amerika – dat de trias politica zowel op het niveau van het federale orgaan gevestigd moet zijn, als op dat van de afzonderlijke lidstaten. In de tweede plaats heeft de federale constitutie van de Verenigde Staten van Amerika naast de uitvinding van de hierboven genoemde verticale scheiding van bevoegdheden nog een tweede innovatie ingevoerd: de checks and balances. Zeggen dat een zichzelf respecterende staat de trias politica hoog acht is slechts het uitspreken van een waarde. Maar waarden kunnen alleen worden bewaakt en bewaard door middel van normen. Vandaar dat de Amerikaanse constitutie – en ook deze Europese – artikelen bevat die voorkomen dat onvermijdelijk ageren van de drie machten op het terrein van een andere macht afglijdt naar suprematie van één macht over de andere. Tot dat doel zijn er de checks and balances. Zij zijn de onmisbare countervailing powers om de altijd aanwezige behoefte van de drie machten om hun complex van bevoegdheden uit te breiden, ten koste van de bevoegdheden van de andere, aan banden te leggen.

Toelichting op Overweging III

De burgers ontleen aan de Engelse Magna Carta van 1215, het Nederlandse Plakkaat van Verlatinghe van 1581, de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring van 1776 en de Franse Revolutie van 1789 het onvervreemdbare recht om overheden van het federale orgaan af te zetten als zij het gestelde onder I en/of II schenden.

Conform het adagium 'All sovereignty rests with the people' zijn de burgers van de Verenigde Staten van Europa het alfa en omega van de federatie. Alfa in de zin van: zij ratificeren de federale constitutie en vestigen daarmee een stelsel van vertegenwoordiging van het volk, van uitvoerend bestuur op basis politieke besluitvorming door het vertegenwoordigend orgaan en rechtspraak ter oplossing van geschillen. Omega in de zin van het onvervreemdbare recht om hen die onverhoopt het federale stelsel misbruiken, bijvoorbeeld door (pogingen tot) het vestigen van een alleenheerschappij, af te zetten.

Slot

Deze Preambule omvat het waardencomplex van de constitutie van de Verenigde Staten van Europa. Zij toont waar de Verenigde Staten van Europa voor staan.

Daarna volgen de artikelen van de constitutie.