

Standaarden van federalisme

Leo Klinkers, juli 2019

Federal Alliance of European Federalists

De inrichting van een staat

De wijze van inrichting van een staat is voor een groot deel bepalend voor de vraag of het volk binnen die staat zich gelukkig voelt. Met een goed gebouwde staatsinrichting is het niet anders dan met een goed geconstrueerde stoel of een goed bereide maaltijd. Op een verkeerd gemaakte stoel krijg je pijn in je rug en van een slechte maaltijd moet je braken. Het gaat om vakwerk, gebaseerd op standaarden.

Als we aannemen dat een democratisch ingerichte staat de minst slechte staatsvorm is (woorden van Churchill) dan nog zijn er constitutioneel en institutioneel verschillende verschijningsvormen. Nederland is een constitutionele monarchie in de vorm van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Frankrijk is een republiek in de vorm van een gecentraliseerde eenheidsstaat. Duitsland is een republiek in de vorm van een federatie.

Ik heb het nu verder alleen over de inrichting van een federale staat en baseer wat hierna komt op het gedachtegoed van politiek-filosofen vanaf Aristoteles, gecombineerd met enkele voorbeelden uit de federale praktijk.

Volkssoevereiniteit als filosofisch uitgangspunt

Een federatie steunt op een filosofisch en een praktisch uitgangspunt. Het filosofische uitgangspunt gaat uit van volkssoevereiniteit. Dat wil zeggen, alle soevereiniteit berust bij het volk. Deze zin beheerste de *Declaration of Independence* van 1776 en de eerste federale constitutie in Amerika in 1787. Anders gezegd: toen werd voor het eerst in de geschiedenis van de Aarde een aantal politiek-filosofische overwegingen vervat in concreet bindend recht (constitutioneel) en een daaraan gehechte organisatievorm (institutioneel).

Wie niet accepteert dat de soevereiniteit bij het volk berust, aanvaardt dat alle macht in handen van een alleenheerser ligt. En dan is het volk altijd de pineut.

Vertegenwoordiging van het volk als praktisch uitgangspunt

Maar het volk kan niet elke dag op het plein bijeenkomen om alle beslissingen te nemen. Dus moet het worden vertegenwoordigd. Dat impliceert verkiezingen met de waarborg dat ze vrij zijn, in beslotenheid kunnen plaatsvinden en garanderen dat minderheden zich ook vertegenwoordigd weten. Dat laatste – vertegenwoordiging van minderheden – betekent dat verkiezingen op basis van een districtenstelsel met het adagium 'the winner takes all' hoe dan ook vermeden moeten worden. Zie de ellende met het twee-partijenstelsel in Amerika en Engeland.

De federale staat van onder naar boven

De soevereiniteit van het volk speelt in lagen, van onderop. De eerste en onderste laag is de familie. Die kan autonoom beslissingen nemen. De familie heeft echter belangen en/of zorgen die zij zelf niet kan behartigen. Ze vraagt daarom aan een

hogere laag - bijvoorbeeld een wijkorgaan - om enkele bevoegdheden van de familie te delen in de soevereiniteit van de familie om die belangen/zorgen te behartigen. Zo wordt een federale staat van onder naar boven opgebouwd. Van laag tot laag.

Een simpel voorbeeld: stel dat ter gelegenheid van de wereldkampioenschappen voetballen (vrouwen of mannen) velen in Nederland oranje willen kleuren maar niet één familie in de straat kan zorgen voor oranje in de hele straat, dan kan men een gelegenheidsorgaan in het leven roepen dat met een donatie van alle families in die straat zorgt voor een prachtig oranjetafeel.

Dat is federaal organiseren. Maar het federale orgaan dat zorgt voor oranje in de hele straat heeft niet de bevoegdheid om te beslissen dat op de gezamenlijke barbecue na de eindoverwinning alleen hamburgers mogen worden geserveerd, tenzij de bewoners van die straat die bevoegdheid aan dat federale orgaan hebben toegekend. De bevoegdheden van een federaal orgaan zijn altijd limitatief en nauwkeurig vastgelegd. Dat men in de praktijk steeds zal proberen om de grenzen daarvan op te zoeken en zelfs te overschrijden is niet een eigenschap van de structuur van een federatie maar van de kwaliteit van de personen die binnen een federatie zoeken naar steeds meer macht. Dat is een eigenschap van politiek functioneren en niet van federaal organiseren.

De belangrijkste waarden van een federale staat: vrijheid en geluk

De belangrijkste waarde die de federale staat dient te waarborgen is het steunen van het volk om in vrijheid zijn eigen geluk na te streven. Niet meer en niet minder. Om de essentie daarvan duidelijk te maken heb ik onlangs een (nieuwe) preambule voor een Europese federale constitutie geschreven: zie <https://www.samenwereld.nl/het-europa-van-de-burgers/>.

Een preambule van een constitutie beschrijft de waarden die bewaard en bewaakt dienen te worden. Vervolgens bepalen de artikelen van de constitutie hoe dat bewaren en bewaken zal worden gegarandeerd.

Die begrippen 'vrijheid' en 'geluk' speelden een centrale rol bij de *Declaration of Independence* van 1776 en de eerste federale constitutie elf jaar later in 1787. Het begrip 'vrijheid' werd toen de basis van die regels in de constitutie die de 'checks and balances' zouden gaan heten. Zoals de Engelsen in 1215 koning Jan Zonder Land in de Magna Carta de wacht hadden aangezegd, en de Nederlanden in 1581 met het Traktaat van Verlatinghe adieu zeiden tegen de Spaanse overheerser, zo zeiden de dertien kolonies in Amerika in 1776 dat ze niet langer de Engelse koning wensten te gehoorzamen. Maar zeggen dat je vrij wil zijn is één, ervoor zorgen dat dit rechtens geldend is, dat is twee. En dat deden ze met die federale constitutie.

Ze wisten van filosofen als Aristoteles en Rousseau wat volkssoevereiniteit betekende, ze wisten van Althusius wat de bouwstenen van federaal denken waren, ze wisten van Montesquieu wat de trias politica inhield en ze bedachten voor het eerst in de geschiedenis van de mensheid een staatkundige vorm waarin die verschillende stukjes van de politiek-filosofische puzzel in elkaar werden gelegd.

De 'trias politica' en de 'checks and balances'

Maar de 'trias politica' zijn slechts twee woorden. De achterliggende betekenis luidt: 'Gij zult de drie machten van de staat - de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht - uiteen houden om te voorkomen dat de een de ander gaat overheersen en weer alleenheerschappij in het leven roept.' Echter, ze wisten ook dat het onvermijdelijk zou zijn dat die drie machten zich af en toe op andermans terrein zouden moeten begeven. Dus de truc was: bouw zogeheten 'countervailing powers' in. Dus als een van de machten op het terrein van een andere zou moeten opereren, zou die andere macht moeten beschikken over de bevoegdheid om die ene weer terug in zijn hok te duwen.

Ze ontwierpen daarvoor een briljant stelsel van checks and balances binnen een briljante constitutie. Het belangrijkste aspect van de briljante constitutie was: zo weinig mogelijk artikelen maken. Dus geen millimeter regels creëren die over de belangen van de individuele staten zouden gaan. Uitsluitend het algemeen belang van de dertien gezamenlijk regelen. Dus maakten ze een constitutie van slechts zeven artikelen met als kern a) de countervailing powers van de dertien staten tegenover het federale orgaan, b) de countervailing powers tussen de drie machten binnen elke staat (let wel, in een federatie blijven de lidstaten zelfstandig en hebben ze elk hun eigen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht) en c) de countervailing powers tussen de drie machten op federaal niveau.

Klein voorbeeld uit de Amerikaanse constitutie die Herbert Tombeur en ik in het ontwerp van de Europese federale constitutie hebben overgenomen (zie onze European Federalist Papers 2012-2013): de wetgevende macht bestaat uit het Huis van de Burgers en de Senaat. Beide kunnen wetten ontwerpen. Als het Huis een wet ontwerpt moet het worden voorgelegd aan de Senaat. Als die het verwerpt, moet men opnieuw beginnen. Als beide Kamers het met elkaar eens zijn gaat het naar de President. Die moet binnen tien dagen beslissen: akkoord of een beargumenteerd veto. Indien een veto, dan terug naar het Huis die het ofwel weggooit of wel met tweederde meerderheid opnieuw aanvaardt, al dan niet na bijstelling op basis van de argumenten van de President. Dan weer naar de Senaat, zelfde procedure. Als beide organen het met elkaar eens zijn moet de President het ook aanvaarden.

Deze structuur is volmaakt transparant. Of die tegemoetkomt aan de waarde dat de staat het volk dient te steunen om in vrijheid zijn geluk na te streven, is niet afhankelijk van die structuur maar – nogmaals - van het kwaliteitsniveau van de personen in die structuur. Op dit moment mogen we vaststellen dat de Amerikaanse president door een achterhaald en daarom achterlijk systeem van verkiezingen linksom en rechtsom probeert de alleenheerschappij te krijgen. Maar juist door het ingenieuze stelsel van checks and balances wordt hij nog steeds op zijn plaats gezet.

Alleen als het hem lukt een internationaal conflict - na provocaties - zodanig op te werken dat het een gewapend conflict wordt, vallen hem constitutioneel diverse 'emergency wetten' toe. En dan zijn de rapen gaar, want dan hoeft hij aan niemand meer verantwoording af te leggen. Snel de-escalerend handelen is nu geboden. Hoewel, als het al gaat lukken om het door Trump zelf gecreëerde conflict met Iran

te de-escaleren, dan nog begint hij meteen aan een nieuw conflict omdat hij weet dat hij alleen de alleenheerschappij kan vestigen als hij de emergency wetten in handen krijgt. Anderzijds acht ik het denkbaar dat hij dan binnen Amerika een nieuwe burgeroorlog start die hij hoe dan ook zal verliezen.

De kern van een democratische rechtsstaat

Als bestuurder verantwoording afleggen tegenover een volksvertegenwoordiging is de kern van een democratische rechtsstaat. Een ander woord voor rechtsstaat is de 'rule of law'. Dat betekent: 'koning, keizer, admiraal, de wet geldt voor allemaal.' Niemand staat boven de wet. Als er één beginsel is dat men in de gaten moet houden dan is het dit wel. Het is een en ondeelbaar met federalisme. En daarmee de absolute tegenhanger van het intergouvernementalisme van de Europese Unie.

In dat intergouvernementalistische systeem nemen bestuurders - gebaseerd op een verdrag in plaats van een constitutie - alle belangrijke, de burgers bindende, beslissingen zonder zich daarvoor te hoeven verantwoorden tegenover een door het volk in vrijheid gekozen transnationaal parlement. Rousseau maakte al duidelijk dat binnen een democratie altijd de neiging zal bestaan om er een 'electieve aristocratie' van te maken die vervolgens altijd door-neigt naar een oligarchie. En op die manier in kleine kring de belangrijkste functies onderling verdeelt.

Deze neigingen zijn in elke democratische staat tot op zekere hoogte het geval. Ook in Nederland. In wetenschappelijk onderbouwde cijfers: circa 2,5 % van de kiesgerechtigden (circa 300.000 personen) verdelen onderling de belangrijkste posten in de politieke, bestuurlijke en ambtelijke organen, in de vaste en ad hoc commissies, in de wetenschap en in het bedrijfsleven. Een Regeerakkoord versterkt dat proces ten nadele van de kracht van het parlement dat er moet zitten als vertegenwoordiger van het adagium 'alle soevereiniteit berust bij het volk' wat impliceert dat de uitvoerende macht altijd verantwoording aflegt aan het parlement. Maar in werkelijkheid zit het parlement er om de voorgekookte maatregelen van het Regeerakkoord te dekken. Alleen als een minister het te bont maakt stuurt men die weg. De manier waarop de uitvoerende macht bepaalt wat de wetgevende macht van de Tweede Kamer moet vinden en beslissen heeft inmiddels ook het besluitvormingsspectrum van de Eerste Kamer bereikt. Die is niet langer een orgaan dat los van de politieke waan van de dag beoordeelt of een wet wel of niet deugt, maar volgt – weliswaar vaak onder protest – wat het Regeerakkoord voorschrijft.

Dit speelt in extreme mate in een intergouvernementalistisch systeem zoals dat van de Europese Unie. Kijk nog maar eens naar de manier waarop twee tot drie bestuurders van de Europese Raad onlangs de door het Europese parlement geormerkte Spitzenkandidaten terzijde schoof voor een voorzitter van de Europese Commissie die geen gevaar voor de ongeremde macht van de Europese Raad zou kunnen vormen.

Elk intergouvernementalistisch systeem gaat op den duur kraken en piepen, er ontstaan conflicten omdat er top-down wordt geregeerd zonder verantwoording, lidstaten houden zich niet aan de verdragsrechtelijke afspraken, besluiten worden niet genomen vanuit een visie op het algemeen Europese belang van de

gezamenlijke lidstaten maar op basis van een uitruil van nationale belangen van natiestaten. En dan is het wachten op het ontsteken van de lont in het kruitvat.

De Conventie van Philadelphia

Tussen 1776 en 1787 hadden de 55 leden van de Conventie van Philadelphia dit al snel in de gaten. De dertien staten stonden op het punt om elkaar gewapend te lijf te gaan. Wat deed men toen? In strijd met de opdracht om de fouten in het verdrag te repareren gooiden ze het verdrag weg en bedachten ze in twee weken de basis voor wat ik hierboven heb beschreven. Ze namen nog enkele maanden de tijd om een en ander uit te werken en legden het als een ontwerp federale constitutie voor aan het volk van de dertien staten. Als het volk van negen staten akkoord zou gaan dan zou de federatie rechtens in werking treden. En dat vond in 1789 plaats.

Federalisten maken al vele tientallen jaren een klassieke fout in hun streven naar een federaal Europa. Een fout die hardnekkig het beoogde resultaat – een federaal Europa – blokkeert. Dat is het steeds weer zinloze pogen om de verdragsrechtelijke basis van het intergouvernementele EU-systeem zodanig aan te passen dat het vanzelf een federatie wordt. Welnu: je kunt van mening verschillen over de vraag of een appel lekkerder is dan een peer, maar het heeft geen zin om van mening te verschillen of je van een appeltaart een perentaart kunt maken.

Voor de creatie van een federaal Europa geldt maar één pad en dat is exact dezelfde procedure volgen die de founding fathers van de Conventie van Philadelphia in 1787 deden: het verdrag in de prullenbak gooien, er nooit meer naar omkijken en vanuit het gedachtegoed van de Europese filosofen een federale constitutie ontwerpen conform de standaarden die daarvoor gelden: van, voor en door het volk. Ik kan het ook anders formuleren: omdat de standaarden bekend zijn maar er tweehonderd jaar na de eerste federatie van 1787, en zeventig jaar na de Tweede Wereldoorlog, nog steeds geen Europese federatie bestaat, dan is er dus altijd op een verkeerde manier geopereerd. Tijd om op te houden met het rondpompen van meningen en eens goed te gaan studeren op hoe het dan wel moet. Namelijk zoals ze dat in 1787 deden.

Precies dezelfde procedure moet men hanteren voor de Verenigde Naties. Ophouden met zinloze pogingen om het UN-Charter aan te passen zodat de UN eindelijk een federaal orgaan kan worden dat zorgt voor enkele gemeenschappelijke belangen die individuele lidstaten niet langer in hun eentje kunnen behartigen. Alle energie die men richt op een verkeerde constructie leidt alleen maar tot meer pijn in de rug en de noodzaak om te braken. Met als verschijningsvormen onder meer de zestig miljoen vluchtelingen in kampen en de duizenden vluchtelingen die in de Middellandse Zee verdrinken. De recente oproep van de Verenigde Naties aan de Europese Unie om het redden van vluchtelingen in die zee te hervatten markeert de betekenisloze zeggenschap van beide intergouvernementalistische besturingssystemen. Ze zijn aan het einde van hun politieke levenscyclus en horen daarom in de prullenbak. Systeemfouten van een niet-functioneel verdrag proberen te repareren leidt slechts tot nieuwe problemen in de reeks 2-4-8-16 en zo voort.

Het begrip 'federalisme' en de belangrijkste standaarden

Voor alle zekerheid nog even dit. Federalisten hebben de onuitroeibare neiging om zich in eindeloze debatten uit te spreken over beleidsonderwerpen. Er bestaat echter geen federaal landbouwbeleid, geen federaal migratiebeleid, geen federaal onderwijsbeleid en zo voort. Je hoeft geen federalist te zijn om een bepaalde visie op een bepaald maatschappelijk onderwerp te hebben. Anders gezegd: federalisme gaat niet over specifiek beleid maar uitsluitend over de manier waarop men juridisch en organisatorisch de samenwerking tussen zelfstandige entiteiten regelt. Als het om een combinatie van staten gaat is het staatsinrichting. Als het om private samenwerking gaat, zoals bijvoorbeeld de relatie tussen individuele voetbalclubs, hun nationale federale bond, hun Europese bond van de UEFA en hun FIFA als wereldbond, dan praten we over een private federatie. Daarvan bestaan er vele honderden in Europa. Grote en kleine. Maar er is na tweehonderd jaar zeuren en zaniken nog steeds geen federaal Europa. Waarom niet? Omdat er geen vakwerk wordt geleverd.

Het leveren van vakwerk vereist: a) fundamentele kennis verwerven over elementair federalisme (dus de opdracht educating the federalists), b) de organisatiegraad van alle losse federale bewegingen verhogen (dus federating the federalists) en c) met de standaarden van federalisme een federaal Europa bouwen (dus standard operationele procedures hanteren). En nul komma nul energie besteden aan zaken die er niets mee te maken hebben.

Niet alleen bestaat er geen federalistisch beleid, er is ook niet – anders dan wat nogal wat federalisten beweren – een diversiteit aan federale systemen. Zo hebben sommigen het over Dual Federalism, Co-operative Federalism, Competitive Federalism, Fiscal Federalism, New Federalism en andere bedenkzels. Flauwekul.

Er is slechts één begrip 'federatie', gebaseerd op standaarden. Als die standaarden voor 100% worden nagevolgd is het een sterke federatie. Als men die standaarden niet voor 100% wil of kan navolgen – zoals bijvoorbeeld het geval is met de Belgische federatie – dan hebben we te maken met een zwakke federatie. Naarmate men verder afwijkt van de standaarden wordt het risico groter dat de federatie in elkaar zakt. Dat is een paar maal gebeurd in Afrika, Azië en Europa. Niettemin leeft inmiddels 40% van de wereldbevolking in 27 – deels sterke, deels zwakke - federaties. Het is deze, van de standaarden afwijkende manier van praten over federalisme die sommige federalisten tot de misvatting heeft gebracht 'dat de intergouvernementalistische EU toch ook wel op een federatie lijkt'.

De belangrijkste standaarden zijn:

- ☐ Het volk van een verzameling zelfstandige staten besluit een federatie te vormen. Zij doen dat omdat er inmiddels belangen en zorgen zijn die individuele staten niet langer zelf kunnen behartigen.
- ☐ Het volk van de lidstaten ratificeert een federale constitutie - van, voor en door het volk - die de limitatieve bevoegdheden van het federale orgaan vastlegt en de artikelen die de checks and balances waarborgen.

- ❓ De lidstaten zelf blijven soeverein, zelfstandig met hun eigen culturele identiteit, dus met eigen parlement, regering, rechterlijke macht, eigen monarchie indien aanwezig, eigen belastingstelsel, eigen beleidsdomeinen.
- ❓ Ze laten een federaal orgaan delen in die soevereiniteit door middel van verticale scheiding van bevoegdheden. Dat wil zeggen: het federale orgaan mag met de bevoegdheden van de lidstaten die limitatieve zaken behartigen waarvan de lidstaten zeggen: "Alsjeblieft, wil jij dat voor ons behartigen want wij kunnen dat niet langer zelf verzorgen.
- ❓ Zowel de lidstaten als het federale orgaan hebben een parlement. De uitvoerende macht van het federale orgaan legt daaraan verantwoording af.
- ❓ De leden van het federale parlement worden - anders dan wat bijvoorbeeld het geval is in Amerika - transnationaal op basis van evenredige vertegenwoordiging verkozen.
- ❓ Wat het beleid van die federale staat zal zijn hangt af van de leden van dat parlement. De politieke samenstelling van het parlement bepaalt of Europa een fort zal zijn of dat men open grenzen hanteert. Of een gezamenlijk leger wel of niet zal worden ingezet in conflictgebieden. Of men de sancties jegens andere staten voortzet of afschaft. Of men landbouwsubsidies afbouwt of niet.
- ❓ Men kan wel spreken van 'het beleid van een federatie', maar niet van 'federalistisch beleid'.

Binnen het hanteren van standaarden is er ruimte om te variëren. Twee voorbeelden. In de ene federatie kan men besluiten dat buitenlandse zaken in zijn geheel op federaal niveau moet liggen. In andere federaties, bijvoorbeeld in België, heeft men buitenlandse zaken weliswaar als een door de federatie te behartigen gemeenschappelijk belang aangemerkt, maar mogen Vlaanderen en Wallonië een eigen buitenlands beleid voeren voor onderwerpen die niet onder het federale gezag vallen. Een ander voorbeeld betreft het belastingstelsel. Normaal gesproken wordt er binnen een federatie een fiscale unie gebouwd. Zoals bijvoorbeeld in Amerika. De lidstaten heffen belasting voor het federale orgaan en dragen die dus af. Het federale orgaan keert gelden uit aan de lidstaten voor investeringen of calamiteiten. In de praktijk kan het dan zijn dat een lidstaat het ene jaar meer federale belasting opbrengt dan uitkeringen terugkrijgt en het volgende jaar de omgekeerde situatie. De lidstaten zelf houden hun eigen belastingstelsel en mogen daarmee concurreren. Texas bijvoorbeeld probeert met lage tarieven bedrijven en personen te lokken uit Californië dat de hoogste tarieven heeft. Deze voorbeelden slaan dus alleen op ruimte die binnen vaste standaarden voor de bouw van een federatie bestaan.

Kortom: streven naar een federaal Europa is uitsluitend het vakkundig bouwen van een veilig en duurzaam huis. Welke meubels in dat huis moeten staan is geen eigenschap van een federatie, maar van de smaak van degenen die erin gaan wonen.

Onze opdracht en taak

En dat – de bouw van het federale huis - is wat er nu alsnog in Europa moet gebeuren: nul komma nul energie besteden aan de zinloze pogingen om het Verdrag van Lissabon om te bouwen tot een federatie. Dat zal de interne

conflictueuze stand van zaken, de externe zwakke geopolitieke positie en de antagonistische samenwerking op beleidsonderwerpen die vanuit het algemeen belang beschouwd moeten worden, nog erger maken dan nu al het geval is.

Hier ligt ook een opdracht aan de wereldfederalisten om op te houden met pogingen om het Charter aan te passen en vooral ook stoppen om alle energie kwijt te raken in beschouwingen over beleidsonderwerpen, hoe essentieel die ook voor het voortbestaan van onze Aarde zijn. Die belangrijke onderwerpen kunnen alleen worden behartigd binnen een staatsinrichting die vanuit het gezamenlijk belang van de lidstaten ageert.

Als landen willen en moeten samenwerken, maar niet langer in staat zijn sommige belangen of zorgen in hun eentje te behartigen en toch soeverein willen blijven, dan kan alleen een federale staatsvorm daarvoor garant staan. Een intergouvernementeel besturingssysteem kan dat niet. Ervoor zorgen dat Europa een federatie wordt, het bouwen van een federaal huis waarbinnen die beleidsonderwerpen in goede handen zijn, dat is de taak waarvoor we staan.

Die taak kan alleen succesvol worden vervuld als de aanpak van het streven naar een federaal Europa veranderd conform het adagium: 'Als je vandaag blijft doen wat je gisteren ook al deed, dan krijg je morgen dezelfde resultaten die je vandaag ontving. Als die resultaten je niet bevallen, dan moet je vandaag veranderen. Dan krijg je morgen andere resultaten. Veranderen begint bij jezelf. Als je dat niet doet, waarom zou je buurman dan willen veranderen?'

Ik hoop dat deze korte notitie enige helderheid verschaft over standaarden van federalisme. Onderbouwende informatie is te vinden in 'Verbondenheid, Veiligheid en Voorspoed' (trailer: <https://www.samenwereld.nl/boek-verbondenheid/>). Daarin staat ook een ontwerp van een tien artikelen tellende federale constitutie voor Europa en een scenario voor een Conventie van Burgers conform de opzet van de Conventie van Philadelphia in 1787, de founding fathers van de eerste federale constitutie.