

VDE-EUROPALEZING 2013

Zwitserland als model
voor een federaal Europa

Jan Willem Sap

VDE-EUROPALIZINGEN

- 2004 E.C.M. Jurgens – *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!*
- 2006 Jos de Beus – *Het grote Europese gedrang. Hoe Nederland schippert tussen Europese schaalvergroting en nationalistische terugslag.*
- 2008 Frans Timmermans – *President Obama als een kans voor Europa.*
- 2010 Frits Bolkestein – *De kern van Europa.*
- 2011 Otto Holman – *Naar een Hobbesiaans Europa?*
- 2012 Jeanine Hennis-Plasschaert – *Europa ligt niet op Mars: wij zijn Europa!*
- 2013 Jan Willem Sap – *Zwitserland als model voor een federaal Europa / Switzerland as the model for a federal Europe*

VDE-CAHIERS

1. Paul Kapteyn – *Europees manifest, 2009.*
2. Anna van Bodegraven, Tjeerd Hoekstra en Paul Kapteyn (red.) – *De hete brij van Europa. Verkiezingen 4 juni 2009, 2009.*
3. Paul Kapteyn (red.) – *In de spagaat: tussen Europa en Nederland. Tien jaar Europa-debat Vereniging Democratisch Europa, 2009.*
4. Tjeerd Hoekstra (red.) – *Café Europa. 2008-2009, 2010.*
5. Jan Willem Sap – *De Maria Code. Het symbool op de Europavlag, 2013.*
6. Paul Kapteyn – *De Europese eigenaardigheid / The European Singularity, 2014.*
7. Anna van Bodegraven, Tjeerd Hoekstra (red.) – *Klamer vs. Kapteyn. Wat voor een Europa wilt u? 2014.*

Zwitserland als model voor een federaal Europa

Jan Willem Sap

Zwitserland als model voor een
federaal Europa

VDE-EUROPALEZING 2013

VERENIGING DEMOCRATISCH EUROPA
Amsterdam
2014



Vereniging Democratisch Europa (VDE)
Postbus 11009
1001 GA Amsterdam
(e) info@democratisch-europa.nl
(i) www.democratisch-europa.nl

Bestuur

dr. P.J.H. Kapteyn, voorzitter
prof. dr. J.W. Sap, vicevoorzitter
drs. J.C. Rienderhoff, secretaris
mr. drs. Tj. Hoekstra, penningmeester
mw. A.L. van Bodegraven
ing. A.H.W. Chin

© 2014, J.W. Sap, Heerlen/Amsterdam
Een uitgave van EON Pers Amstelveen
in opdracht van de Vereniging Democratisch Europa
ISBN: 978 90 77246 67 2
Vormgeving: Hans Seijlhouwer, Amstelveen
Drukwerk: Ridderprint, Ridderkerk
Alle rechten voorbehouden / all rights reserved

WOORD VOORAF

Heeft Jan Willem Sap het ei van Columbus gevonden voor het veel geplaagde Europa? Het zou kunnen. Zijn doorwrochte exercitie met het federale Zwitserland zal zeker de voorstanders van een Federaal Europa in hun gelijk bevestigen. Maar de tegenstanders? Met Zwitserland als voorbeeld ontzenuwt hij stuk voor stuk hun argumenten. De Zwitserse federatie is het tegendeel van een superstaat, ze is principieel van 'onder op' georganiseerd. Deze federatie dwingt evenmin tot uniformiteit en verlies aan identiteit. Integendeel, zij biedt juist de bescherming daartegen. De federatie respecteert minderheden en tegelijk de meerderheid van het volk dat per referendum rechtstreeks het wel en wee van het land bepaalt zonder dat daarmee – zoals buiten Zwitserland vaak wordt beweerd – de daadkracht verzwakt. Het tegendeel is waar. Zwitserland is een goed geleid en welvarend land. Ook de netelige kwestie van de soevereiniteit die de lidstaten zouden kwijtraken als een Europa een federatie wordt, ontleedt Sap tot de juiste proporties. Het gaat om een 'deling van soevereiniteit'. En hoe deze oplossing er meer precies uit ziet, wordt in de lezing uitgelegd.

Als de oplossing van Sap inderdaad zo voor de hand ligt, rijst de vraag waarom het er niet eerder van is gekomen. Waarom in Zwitserland en – om een ander land te noemen – de vs wél, en in Europa niet. Externe dreiging speelde een bepalende rol en dreef zelfstandig eenheden samen. Ieder apart beschikte niet over voldoende overlevingskansen. Is dat inmiddels de situatie waarin de Europese Unie verkeert? Het antwoord is ja, en om meer dan één reden! Gelukkig kan deze zevende vDE-Europalezing helpen op de weg naar een gezamenlijke overleving. Dank gaat daarbij uit naar Jan Willem Sap, maar ook naar de federatie Zwitserland die wordt uitgedrukt met de kleuren waarin in deze lezing is uitge-

bracht, die van de Zwitserse vlag, rood en wit, in plaats van het gebruikelijke blauw en geel. Voor wie niet alleen geïnteresseerd is in de lezing zelf, maar ook in de persoon die hem uitsprak, kan terecht op de website van de VDE (www.democratisch-europa.nl). Daar spreekt Jan Willem Sap u persoonlijk toe en overtuigt u, naar mijn stellige verwachting, ook met zijn 'performance'. Die werd vakkundig vastgelegd door VDE's eigen cameraman en ICT-specialist – 'the one and only' – Andrew Chin. Dank daarvoor.

Paul Kapteyn
Voorzitter VDE

'Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the great majority of people in many lands, would as if by a miracle transform the whole scene, and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and as happy as Switzerland is today. What is this sovereign remedy? It is to recreate the European Family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.'

Winston Churchill

Zürich, 19 september 1946

ZWITSERLAND ALS MODEL VOOR EEN FEDERAAL EUROPA

1. Inleiding

Wanneer in het algemeen over Zwitserland wordt gesproken, passeren de wintersportvakanties de revue. Vaak worden genoemd de horloges uit Genève. Treinen en bussen rijden er stipt op tijd. De openbare wc's zijn schoon. Vervolgens gaat het over neutraliteit, het referendum en het bankgeheim, waar dan een beetje op wordt afgegeven. De verwachting is dat het Zwitserse bankgeheim, ingevoerd in 1934, op korte termijn wordt afgebouwd, naar het voorbeeld van Oostenrijk en Luxemburg. Volgens de Verenigde Staten van Amerika, de Europese Unie, de G20 en de OESO is er geen toekomst meer voor belastingparadijzen met een bankgeheim zoals Zwitserland. Dit komt, behalve door het terrorisme en de druk van de Amerikanen, mede door het steeds kleiner worden van de wereld, de voortschrijdende informatisering en informatie-uitwisseling. Ook de Zwitsers beseffen dat de tijd van het bankgeheim zoals men dat vijftien jaar geleden kende voorbij is.¹

De meeste mensen beseffen dat Zwitserland beschikt over een moderne economie met een overheersende positie voor het particuliere initiatief. Zwitserland is op sociaal en politiek vlak buitengewoon stabiel, de mensen zijn hoog opgeleid en het is een van de rijkste landen van de wereld geworden.² De Zwitserse eco-

1. Dirk de Wolf, *Het einde van het Zwitsers bankgeheim*. Brugge: Die Keure, 2012. Zie ook: www.deondernemer.nl/deondernemer/651665/Het-Zwitsers-bankgeheim-ontrafeld.html, 31 maart 2013 (geraadpleegd 15 december 2013).

2. In de zeventiende eeuw droeg de armoede in de Zwitserse bergkan-

nomie groeit tegenwoordig zo'n twee à drie procent per jaar. Qua overheidsschuld presteert Zwitserland beter dan de economieën van de lidstaten van de Unie. De werkloosheid is relatief laag en de koopkracht van de inwoners hoog, evenals het zogenaamde 'geluksgevoel' van de burgers. Ondanks de internationale recessie is in Zwitserland sprake van welvaart en vrede.

Is dit succes van Zwitserland verklaarbaar? Het is een klein land met 7,8 miljoen inwoners. Zwitserland is duidelijk een Midden-Europees land, maar het land is geen lid van de Europese Unie. Toch is tussen de Unie en Zwitserland wel sprake van vrijhandel. Door de ondertekening van het Schengenverdrag worden de Zwitserse grenzen mede door de Unie bewaakt, alhoewel er nog steeds spanningen zijn tussen de EU en Zwitserland over migratie. Zwitserland heeft de Zwitserse frank (CHF), maar ook de euro wordt geaccepteerd in veel winkels. Hoewel hun invloed in Brussel uiteraard geringer is dan die van de EU-lidstaten, staan de Zwitsers blijkbaar graag op de handhaving van een zekere politieke en economische vrijheid. Bij die vrijheid valt op dat Zwitserland al vele jaren zo'n voortreffelijk toonbeeld is van politieke stabiliteit. Er is al tijden een constant evenwicht tussen de politieke partijen in de uitvoerende macht. De belangrijkste reden van het Zwitserse succes is volgens Benedikter en Kaelin het unieke politieke systeem van de Zwitsers, al eeuwen een voorbeeld van democratie.³

In welke zin kan Zwitserland een model zijn voor het democratiseringsproces van de Unie? Het antwoord heeft enerzijds te maken met het federalisme en anderzijds met de zoektocht naar aanvullingen op de representatieve democratie, om op die manier beter tegenspel te kunnen bieden tegen de doorgeschoten bureaucratie. Dit betoog gaat kortom over federalisme en directe democratie.

tons er mede toe bij dat veel Zwitserse mannen huursoldaat werden in een van de Europese legers.

3. Roland Bededikter & Lukas Kaelin, 'The Swiss Miracle?', *Foreign Affairs*, 9 april 2013.

2. Europese verkiezingen

Terwijl de Zwitserse burgers nog volop vertrouwen hebben in hun politieke systeem, bevindt de huidige Europese Unie zich niet alleen in een economische crisis maar ook in een legitimiteitscrisis. Op 22 mei 2014 worden in Nederland de verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden. Is er eind mei consensus voor de Unie of wordt het in Europa een aardbeving?⁴ Begin jaren negentig was in Maastricht het kader voor een gemeenschappelijke zone met een munt geschapen, echter zonder een akkoord over een daarvoor noodzakelijke 'economische regering', zonder duidelijke sturingsbevoegdheden en een effectief sanctiesysteem om ongehoorzame nationale regeringen in het gareel te houden. Iedereen erkent nu de constructiefouten van de monetaire unie. Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 was haastige spoed geboden; er speelden grote geopolitieke belangen om de Unie voor te bereiden op de toetreding van Oost-Europa. De Unie heeft nu meer uitgebreide bevoegdheden nodig om de nationale economieën te harmoniseren.

Na het gespeculeer over de schulden van de zwakkere lidstaten is er met het ESM-Verdrag wel enig lapwerk verricht, de euro bleef stabiel, maar het optreden van de Europese Raad was twee jaar te laat en de wijze waarop werd ingegrepen was onvoldoende democratisch.⁵ Via de Europese Raad werden tal van compromissen over noodfondsen op te informele wijze afgedwongen door regeringsleiders die over grote vrijheid beschikten en hun nationale parlementen voor voldongen feiten stelden. Het bij het Verdrag van Lissabon versterkte Europees Parlement kon bij de aanpak van de financiële crisis slechts toekijken. Waarom worden de nieuwe democratische procedures niet gevolgd? Wordt bij deze vorm van executief federalisme de gevreesde superstaat zicht-

4. Paul Taylor, 'Earthquake or consensus for E.U.?', *The New York Times*, 9 december 2013.

5. Het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) is een structureel financieringsprogramma voor de redding van lidstaten in moeilijkheden. In de zaak C-370/12 gaf het voltallige Hof van Justitie op 27 november 2012 zijn zegen aan het ESM-Verdrag, maar de Ierse parlementariër Thomas Pringle had met zijn kritiek op het gebrek aan democratie zeker een punt.

baar? Waar het intergouvernementalisme de democratie steeds verder uitholt, pleit de ene politicus voor een terugkeer naar de nationale staat, terwijl de andere politicus inzake de landen van de eurozone pleit voor de Verenigde Staten van Europa. De ene politicus is een held, als redder van de banken en de spaarders in de eurozone, de andere politicus maakt zich zorgen over de gegeven staatssteun (geld van de belastingbetalers) aan zogenaamde systeembanken, terwijl de hoge bonussen voor bankiers blijven bestaan en overheden vanwege al die steun steeds meer moeten bezuinigen. De macht van de bankensector is spookachtig groot geworden. Na vele fusies dreigt het 'too big to fail'. Het is gevaarlijk als de politiek aan die sector is overgeleverd; de overheid zou gedwongen zijn de banken te steunen anders zou het systeem in elkaar zakken. Dit pleit voor een terugkeer naar meer kleine banken en effectieve concurrentie tussen de banken.

Nationale regeringen en parlementen van de lidstaten zijn op veel beleidsterreinen verstrengeld geraakt met de Unie. Er is, en dat is een knap stukje werk, in Europa een soort transnationale democratie gegroeid. Maar daarmee komen ook nieuwe spanningen. Als er iets vervelends moet gebeuren, hebben veel nationale politici de neiging zich te verschuilen: 'het moet van Brussel'. De spanningen tussen de marktwerking en het sociale, de debatten over het neoliberalisme, raken meer en meer vermengd met anti-Europees populisme en nationalisme. Dat komt mede doordat onvoldoende klaarheid is over de rol die de staatsvolken en de burgers moeten spelen. De Europese verdragen lijken ervan uit te gaan dat volksoevereiniteit afhankelijk is van de staatssoevereiniteit. Het geheel van de vrije en gelijke Unieburgers komt in de verdragen onvoldoende uit de verf.

Want het moet mogelijk zijn om de politieke macht die over nationale grenzen heen reikt, de instellingen van de Unie, van een meer heldere democratische juridificatie te voorzien. Dan gaat het om de uitbouw en verdere ontwikkeling van het recht voor zover dat recht via democratische procedures tot stand is gekomen.⁶ Dat goed organiseren en tot een logisch geordend geheel brengen zal een nieuwe wijziging van de structuur van de Unie

6. Jürgen Habermas, *Over de constitutie van Europa. Een essay*. Zoetermeer: Klement, 2012, p. 16 en 26-29.

vereisen, met het invoeren van 'one man, one vote' bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en het invoeren van meer referenda. Op dit moment is het een probleem dat de zetels niet evenredig zijn verdeeld op basis van de bevolking. De waarheid is dat burgers in kleine lidstaten beter zijn vertegenwoordigd dan burgers in grote lidstaten. Luxemburg heeft een Europarlementariër voor iedere 65.000 burgers, Duitsland heeft een Europarlementariër voor iedere 828.000 burgers. Vertegenwoordiging op basis van degressieve proportionaliteit is problematisch; het beginsel van 'one (wo)man, one vote' is gecombineerd met het beginsel van hoe groter de bevolking van een lidstaat, des te lager het gewicht per hoofd. Chalmers, Davies & Monti stellen: 'Whilst the principle of degressive proportionality curbs the horse trading of prior times, it should be noted that it is still a long way from equal representation of citizens, and Luxembourg's votes continue to be more valuable than German ones.'⁷ De Europese Unie heeft een sterkere democratische basis nodig. De tijd dringt, omdat de Unie, door de nadruk op bezuinigingen minder geliefd wordt en in veel lidstaten het nationalisme opduikt omdat Unierecht, bijvoorbeeld in Spanje en Griekenland, wordt gezien als een aanval op de nationale verzorgingsstaat.

In de afgelopen periode zijn de Europese regeringsleiders een soort gevangenen geworden tussen enerzijds de vrees voor de eigen bevolking en anderzijds de angst voor de globalisering, met name de rol van dominante financiële krachten. Als er wat wordt geregeld, lijkt sprake van *top-down* intergouvernementalisme, met een toenemende invloed van de Europese Raad, waarbij deals worden gesloten tussen de lidstaten ofwel de ministers van Financiën, terwijl de burgers en hun parlementen het nakijken hebben. Welke lidstaat bij de onderhandelingen heeft verloren blijkt pas veel later. Vanwege de werking van dit hiërarchische en economische intergouvernementalisme, dat zich in de jaren 2002-2005 ook nog de (heilige) terminologie van burgerschap en grondwet poogde toe te eigenen, is de weerstand toegenomen. Formeel is er de norm van het subsidiariteitsbeginsel (art. 5 lid 3 VEU), dat de lidstaten kunnen blijven doen wat ze het beste zelf

7. Damian Chalmers, Gareth Davies & Giorgio Monti, *European Union Law. Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 (2), p. 81-82.

kunnen doen, maar dit beginsel is verkeerd geformuleerd terecht gekomen in de verdragen en blinkt mede daardoor uit door vaagheid. Het wordt misbruikt als een *top-down* efficiëntiebeginsel, waarbij de mate van betrokkenheid van de burgers en de relatie met solidariteit naar de achtergrond is gedrukt.

Omdat er meestal geen inhoudelijk politiek weerwerk is tegen de machthebbers, is het vertrouwen van de burgers in de traditionele partijen en de politiek afgenomen, en daarmee het vertrouwen in de Europese Unie zelf. Het bestuur vanuit Brussel wordt ervaren als elitair, afstandelijk, centralistisch, technocratisch en kil, ver weg van het leven van de burger. Dit zou mogelijk gecompenseerd kunnen worden door:

1. meer samenwerking met en tussen de nationale parlementen als hoeders van de subsidiariteit;⁸
2. meer samenwerking en controle door de nationale constitutionele hoven: Nederland kan in de Europese rechtsorde zonder een constitutioneel hof niet goed meer functioneren;
3. meer introductie van vormen van directe democratie zoals het referendum en volksinitiatief, en
4. een rechtstreeks verkozen president van de Europese Unie.

Wat betreft het huis Europa, nu het meer gaat over uitbreiding en de wijze van inrichten van de kamers, lijkt de tijd van de outputconsensus voorbij. De Europese Unie is sinds 2004 fors uitgebreid. De Unie is veranderd. Terwijl vroeger in het EEG-Verdrag stond dat werd gestreefd naar een steeds hechter verbond van de volkeren van Europa, lijkt tegenwoordig zelfs het begrip 'Europese integratie' een gevoelig begrip te zijn geworden.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog was de bindende idee achter Europa sterk aanwezig. Het streven naar vrede en veiligheid was per definitie legitiem. Het blijft van grote betekenis dat het niet meer goed voorstelbaar is dat tussen de lidstaten van de Unie een oorlog uitbreekt. Toch lijkt soms die binding uit elkaar

8. Erik Jurgens, *De Europese Unie heeft een onparlementair stelsel: terug naar de nationale parlementen!* (VDE-Europalezing 2004). Amstelveen: EON Pers, 2005, p. 17.

te worden gerukt door neoliberalisme en bezuinigingen, afgedwongen door politici en ambtenaren die streven naar maximale machtsuitoefening. Vaak wordt voorafgaande aan een Europese Raad de crisis enorm overdreven, soms expres om daarna de aangewezen politici weer te kunnen neerzetten als reddende engelen, staatslieden of grote verliezers. Het is te vaak twee voor twaalf.⁹ Binding veronderstelt zeker een verplichting tot bij elkaar blijven. Maar zoals een gebonden boek delen, hoofdstukken, katernen en bladzijden bevat, zo bestaat ook de Europese Unie uit lidstaten, regio's, lokale overheden en burgers, ieder met een eigen identiteit. Er is geen enkel draagvlak voor de totale samensmelting.

Al jarenlang is het proces van een samensmelting van de Europese economieën gaande vanwege de interne markt. Het gaat om een kerndoelstelling van de Unie. Maar daar er geen sprake is van een goede afbakening van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, waarbij het slecht geformuleerde subsidiariteitsbeginsel niet goed werkt (wat is het beste niveau?), konden de instellingen op steeds meer gebieden activiteiten gaan ontplooiën. Bij de lidstaten en de burgers nam het wantrouwen tegen de hiërarchie van de Europese integratie toe, steeds meer uitgelegd in de richting van integratie of assimilatie van de lidstaten en een daarmee gepaard gaand verlies van nationale, regionale en lokale identiteiten. Dit veroorzaakt irritatie; de burgers willen helemaal niet dat de lidstaten en de regio's gaan verdampen. Juist om die angst voor eindeloze integratie weg te nemen staat nu in artikel 4 van het huidige Unieverdrag:

Art. 4 VEU

Lid 1. Overeenkomstig artikel 5 behoren bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegeedeeld, toe aan de lidstaten.

Lid 2. De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. (...)

9. Otto Holman, *Naar een Hobbesiaans Europa?* (VDE-Europalezing 2011). Amstelveen: EON Pers, 2012, p. 7.

Het is de vraag of deze expliciete verankering van het begrip nationale identiteit in het Unieverdrag in de ogen van de burgers voldoende zal zijn om de vrees voor Europese integratie weg te nemen. Meer duidelijk dient te worden gemaakt dat Europese integratie niet betekent een assimilatie en verlies van identiteit zonder einde, maar veeleer dat het recht om bepaalde handelingen te verrichten, dat de lidstaten naar federaal niveau hebben gebracht, geïntegreerd wordt toegepast. In de *European Federalist Papers* (2013) wijzen bestuurskundigen Leo Klinkers en Herbert Tombeur er terecht op dat in een federatie het niet de lidstaten zijn die integreren, maar de *bevoegdheden* van het federale gezag.¹⁰ Het verschil tussen lidstaten en bevoegdheden wordt in het publieke debat onvoldoende uit elkaar gehouden. In combinatie met permanent geruzie over het beste niveau is het gevaar van intergouvernementele integratie dat de wazigheid kan doorslaan naar gevoelens van onzekerheid. Politici blijken nauwelijks in staat heldere grenzen te formuleren inzake de gedeelde bevoegdheden. Met een Europese federatie kan de zekerheid worden vergroot.

Want de politieke macht van de Unie raakt steeds verder gevangen in de eigen regels en de vele uitzonderingen daarop. De Unie wordt door de burgers gezien als synoniem met geruzie – ‘de Ruzie Unie’ – een ondoordringbaar systeem ten voordele van de euro en de banken. In de media komt naar voren dat over iedere euro hulp van rijke landen aan armere landen – van Noord naar Zuid – wordt gevochten. Maar die harde gevechten over reddingspakketten en concessies komen ook omdat er, vanwege het gespeculeer over de schulden, telkens opnieuw onderhandeld moet worden, hetgeen in één keer zou zijn op te lossen met het scheppen van een stevig federaal budget naar Amerikaans voorbeeld. Het is inderdaad te vaak twee voor twaalf. Nu komen de middelen van de Unie van de lidstaten. Wanneer echter

10. Leo Klinkers & Herbert Tombeur, www.europeanfederalistpapers.eu (geraadpleegd 10 november 2013). Dit werk betreft een inspirerende dialoog over een federaal Europa in de vorm van *The Federalist Papers* uit het achttiende-eeuwse Amerika. Op meerdere vlakken kunnen de Verenigde Staten van Amerika, als alternatief voor de monarchistische eenheidsstaat in Europa, worden beschouwd als een proeftuin voor federale, democratische en rechtsstatelijke ontwerpen en praktijken.

sprake zou zijn van rechtstreekse belastingen van de inwoners van de Unie vanuit Brussel – en fors minder belastingen door de autoriteiten van de lidstaten – dan hoeft de overheidsstructuur in Brussel niet bij elke steunmaatregel aan een zwakke regio of lidstaat weer rollend over straat.

Het is moeilijker geworden om te sturen op economische integratie en sociale samenhang. In de Europese Unie is het beeld ontstaan dat de bron van onze welvaart afhankelijk is van politici, die steeds ‘de zaak’ moeten redden. Weggezakt lijkt het geloof dat de bron van de welvaart veeleer afhankelijk is van de burgers. Eind mei 2014 zijn diezelfde burgers aan zet bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Hebben zij enige invloed? Het is wel mogelijk om per vijf jaar op de kandidaten voor het Europees Parlement te stemmen, maar de burgers hebben niet het gevoel dat die stem iets uitmaakt als het gaat om de feitelijke macht in de Unie. Er is in de Unie geen invloed van de kiezer op een vorm van een regeerakkoord. Het Europees Parlement is geen afspiegeling van de bevolking van de Unie. Tussen de verkiezingen door hebben de burgers van Nederland en de burgers van de Europese Unie, anders dan de Zwitsers, weinig tot niets te vertellen. De leden van de Europese Commissie worden niet gekozen, de leden van de Europese Raad vergaderen achter gesloten deuren. Daarnaast spelen nationale kwesties ook bij de verkiezingen voor het Europees Parlement de boventoon.

Terwijl in de Unie het democratisch tekort als min of meer onvermijdelijk wordt gezien, gaan de Zwitsers verder met het invoeren van steeds meer directe democratie op belangrijke onderwerpen, tevens met de invoering van steeds lagere drempels. Dat de Zwitsers tegen het lidmaatschap van de Europese Unie zijn, komt vooral omdat zij weigeren om democratische rechten af te staan aan een in hun ogen nog te ondemocratische internationale organisatie, de Europese Unie.¹¹

11. Marco Visser, ‘Zwitserland is een voorbeeld voor de Verenigde Staten van Europa’, *Trouw*, 13 april 2013.

3. Federalisme

Federalisme in Europees verband is een gevoelige materie. Wanneer een federale Unie tegenover een losse economische unie van onafhankelijke staten wordt gezet, zijn de bekende voorstanders van een federaal Europa als te bereiken einddoel politici als Joschka Fischer¹² en Guy Verhofstadt.¹³ Daarentegen werkt het F-woord op Britse politici als David Cameron vaak als een rode lap op een stier; zij willen niet dat er voor het Europese samenwerkingsproject een dergelijk federaal einddoel – in hun ogen ‘the European Superstate’ – wordt geformuleerd. Tegenstanders van een federaal Europa benadrukken dat door de federalisering de autonomie van hun nationale staat ondergesneeuwd raakt in een Europese federatie. Is die angst terecht of is het meer een kwestie van goed regelen? Een federatie zou gevaarlijk zijn, maar niet ontkend kan worden dat juist intergouvernementele onderonsjes in de Europese Raad, de club van regeringsleiders, grote gevolgen hebben voor de autonomie van de (kleinere) lidstaten, wanneer van alles wordt afgedwongen zonder effectieve parlementaire controle.

Hoewel het streven naar federalisering in theoretische zin niets heeft te maken met het bouwen van een superstaat, wordt het wel in bepaalde kringen zo ervaren. Met die angst zal wel rekening moeten worden gehouden. Want het is waar: de term ‘Verenigde Staten van Europa’ doet denken aan die machtige supermogendheid aan de andere kant van de Atlantische Oceaan – ‘the melting pot’, ‘one nation under God’ – met een meer uniforme cultuur door de taal, de eenduidige symboliek en de krachtige rol van de media. Ten aanzien van de Verenigde Staten van Amerika kan worden verdedigd dat een stoer ‘we the people’ aan de basis van de Amerikaanse Grondwet ligt. Wanneer men ‘people’ interpreteert als enkelvoud kan een soort ‘bondsvolk’ worden verondersteld, hoewel ook valt te verdedigen dat met ‘people’ oorspronkelijk waarschijnlijk zal zijn bedoeld op het ge-

12. Joschka Fischer, ‘Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration’, *Die Zeit*, 12 mei 2000.

13. Guy Verhofstadt, ‘Montesquieu en de Europese Unie’ (18 november 2002), in: *Europa: een liberaal project – visionaire toespraken over Europa*. Brussel: PLKC, 2009, p. 146-164.

heel van de *volken* van de toenmalige staten aan de oostkust van Noord-Amerika. In Europa is het door de vele tradities, culturen en talen in ieder geval wat meer complex, met een samenwerkingsverband dat vooral 'verenigd in verscheidenheid' als het centrale motto heeft, en niet zoiets als 'one nation'. Desondanks is het op termijn, als de Europese volken dichter naar elkaar zijn toegegroeid, goed mogelijk om in de tijd die nog moet komen te spreken van de oprichting van een Europese Unie door het 'Europese volk' en de lidstaten, mits dat wordt ondersteund door een constitutie en een referendum. De term 'Europese bevolking' geeft minder problemen. Voor de groei naar een Europees volk laat de geschiedenis zien dat daarvoor waarschijnlijk een bepaalde mate van externe dreiging noodzakelijk is.

Ook binnen politieke families leiden de idealen over een federaal Europa tot tweedracht. Bij de vvd doen eurocommissaris Neelie Kroes, die meer het positieve van de Europese integratie benadrukt, en oud-eurocommissaris Frits Bolkestein, die wat meer het negatieve van de Europese Unie benadrukt, soms tegenover elkaar staande uitspraken. Bolkestein is erg kritisch over een federaal Europa dat er volgens hem nooit zal komen.¹⁴ Europees lijsttrekker Hans van Baalen (vvd) zegt in de aanloop naar de verkiezingen er geen moeite mee te hebben dat de Belg Guy Verhofstadt, fractievoorzitter van de liberale fractie in het Europees Parlement, idealen koestert over een federaal Europa. 'Laat Verhofstadt maar dromen. Als het gaat om economische onderwerpen stemt hij met ons mee', aldus Van Baalen. Volgens Van Baalen komt een federaal Europa er niet en hij verklaart dat Kroes daar ook zo over denkt. Enkelen weken eerder noemde Tweede Kamerlid Mark Verheijen (vvd) Verhofstadt gevaarlijker dan eurosceptici van het Franse Front National. Korte tijd later bood Verheijen zijn excuses aan.¹⁵ Opmerkelijk is dat Verhofstadt fractievoorzitter is van een liberale fractie in het Europees Parlement waarin behalve de vvd ook D66 zitting heeft. In het conceptprogramma van D66 voor de komende Europese verkiezingen wordt juist wél gepleit voor een federale Unie: de Unie

14. Frits Bolkestein, *De kern van Europa* (VDE-Europalezing 2010). Amstelveen: EON Pers, 2011, p. 8-9.

15. 'Van Baalen heeft geen moeite met idealen Verhofstadt', *de Volkskrant*, 24 november 2013.

moet transparanter, democratischer en slagvaardiger en kan alleen werken als het een ware politieke Unie wordt in de vorm van een federatie.¹⁶

Ondertussen blijkt dat de desinteresse van de burgers van de Unie met betrekking tot de besluiten van het Europees Parlement in bepaalde mate ook wordt gedeeld door politici. Uit een onderzoek van VoteWatch in december 2013, een organisatie die het stemgedrag van politici in het Europees Parlement analyseert, blijkt dat Hans van Baalen (VVD) van de leden van het Europees Parlement opvallend weinig stemt bij de eindstemmingen. Door VoteWatch wordt getoetst welke leden van het Europees Parlement wel hadden getekend voor aanwezigheid, maar uiteindelijk niet stemden. Van Baalen was formeel bij 514 eindstemmingen, maar in 38 procent van de stemmingen stemde hij niet. In een reactie zegt Van Baalen: 'Ik zeg niet, ik moet altijd stemmen. Dat is een keuze.' Met name op de donderdag heeft hij in het Europees Parlement volgens eigen zeggen andere afspraken en bovendien moet hij op tijd vertrekken voor het bewindsliedenoverleg van de VVD in Den Haag. 'Ik wil mijn tijd zo effectief mogelijk gebruiken om de Nederlandse belangen te behartigen. Ik ben maar 1 op de 766 Europarlementariërs.' In een reactie vond premier Rutte dat stemmen in het Europees Parlement niet belangrijk is. Het zou 'echt onzin' zijn dat het een kerntaak is voor gekozen volksvertegenwoordigers om altijd te stemmen. 'Als al die leden zouden doen wat Hans van Baalen doet, namelijk naast stemmen er ook voor zorgen dat inhoudelijk de voorstellen in een richting worden beïnvloed die goed is, zou ik dat zeer toejuichen.' Dit is een onderwaardering van het belang van de Europese democratische juridificatie van beleid, helaas een onderstreping van de neiging tot nationale belangenbeharting en intergouvernementalisme.¹⁷

Er zijn verschillende soorten federaties. Zij kunnen *bottom-up* zijn ontstaan, maar ook *top-down*.¹⁸ Het kan gaan om een federale opbouw van een verbond in de geest van Johannes Althusius

16. 'D66 pleit in conceptprogramma voor federale Unie', *Algemeen Dagblad*, 25 november 2013.

17. BNR, 13 december 2013.

18. J.W. Sap, 'The EU Constitution is dead, long live the reform treaty. No early funeral for the institutional innovations in the Constitutional

(1557-1638), die ook zekere invloed in de Nederlanden heeft uitgeoefend, of om een ontwerp in de geest van Jean Bodin (1530-1596).¹⁹ Federaties kunnen in constitutioneelrechtelijk opzicht goed of slecht zijn georganiseerd. Federale staten in de wereld zijn over het algemeen relatief krachtige staten; zij kunnen tegen een stootje. Voor de inhoud van een federatie zal de relevante grondwet en politieke uitvoering nader moeten worden geanalyseerd. De federale toestand in de Verenigde Staten van Amerika, Zwitserland, Duitsland, Oostenrijk, België, Australië, Canada, Rusland en India is behoorlijk verschillend. Het hangt er maar van af welke afgebakende bevoegdheden precies bij het federale gezag zijn gelegd. Het is onjuist om alle federaties over één kam te scheren. In diverse lidstaten spelen ontwikkelingen naar meer regionalisering en autonomie. Vlaanderen en Schotland zijn de bekende voorbeelden. Sterke centralisatie is vanwege de behoefte aan regionalisering in cultureel opzicht wat achterhaald geworden. Onjuist is het in ieder geval om aan te nemen dat het federalisme direct een superstaat impliceert. Integendeel, het federalisme is in de kern van de zaak meer een beperkte organisatievorm van vrije burgers dan het allesomvattende integratiebeleid van een machtsstructuur met regeringsleiders en hun verdragsteksten.

4. Begrippen

Het is zinvol om begrippen als federalisme, confederalisme en decentralisatie goed uit elkaar te houden. Bij een confederatie, een intergouvernementeel samenwerkingsverband, blijft de soevereiniteit bij de delen en kan een deel van de confederatie eenzijdig besluiten uit de confederatie te stappen, zoals bijvoorbeeld bij de NAVO. Bij decentralisatie blijft de soevereiniteit bij het geheel en kan de autonomie van gemeenten als het er op aan komt worden teruggenomen door de soevereine instantie. Het federalisme is een veel ingewikkelder begrip, gebaseerd op de begin-

Treaty after being rejected in France and the Netherlands', *Philosophia Reformata*, 72, 2007, 2, p. 151-170.

19. Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door L. Prakke, met medewerking van J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1989 (12), p. 15-18.

selen subsidiariteit, corporatieve participatie (lagere corporaties hebben deel aan de samenstelling en activiteiten van meer omvattende verbanden), coöperatie en complementariteit (kleinere en grotere verbanden vullen elkaar aan).²⁰ Als het goed is hebben het federale gezag en de deelstaten een meer nevenschikte positie. Voordat men een federatie eventueel kan beoordelen als een superstaat, dient eerst te worden gekeken welke bevoegdheden precies door de federale grondwet aan het federale niveau zijn toegekend. Federalisme heeft als hoofddoel de spanning tussen het centrale en het decentrale scherp in de openbare aandacht te brengen in een uitgeschreven federale grondwet, gemaakt door een federale conventie 'in the spotlights'.

In beginsel is het federalisme een algemene organisatievorm die niet alleen kan worden toegepast op statelijke of publiekrechtelijke organisaties, maar ook aanwezig kan zijn op terreinen als sport (FIFA), landbouw, de bankensector en de kerkelijke wereld. Een federatie is een verbond van samenwerkende lichamen of staten die hun zelfstandigheid behouden. Een federatie zal worden nagestreefd wanneer mensen enerzijds autonoom en soeverein willen blijven, maar anderzijds een aantal gemeenschappelijke belangen willen laten verzorgen door een gezamenlijk orgaan, dat betaald zal moeten worden door contributies, bijdragen of belastingheffingen.

Bij die gemeenschappelijke belangen kan, in tijden van globalisering, bijvoorbeeld worden gedacht aan een gemeenschappelijke defensie die voor een enkele lidstaat niet te betalen zou zijn, maar door een verbond van lidstaten wel. Ter voorkoming van versplintering en dubbel werk kan defensie door een gemeenschappelijk orgaan van een verbond van lidstaten veel meer doelmatig worden georganiseerd. Voor de verzorging van die gemeenschappelijke belangen staan de soevereine leden een aantal limitatieve bevoegdheden af aan het gezamenlijke orgaan. Dit orgaan is vervolgens soeverein voor die limitatieve bevoegdheden, maar staat hiërarchisch niet hoger dan de zelfstandige delen. Zowel het gemeenschappelijke orgaan als de zelfstandige delen zijn in hun bevoegdheidssferen soeverein ('competitive federalism'). Hier

20. Wim Couwenberg, 'European Federalist Papers: een welkom initiatief', *Civis Mundi*, 15 januari 2013, p. 1-2.

kan ook worden gewezen op de gereformeerde kerkorde, waar sprake is van autonome kerken én een landelijke synode.

Hoe komt een federatie tot stand? Een federatie komt tot stand door de sluiting van een contract tussen de gelijkwaardige partners, waarin wordt overeengekomen dat de partners samen een geheel vormen om een bepaalde macht te laten uitoefenen door het gemeenschappelijke orgaan met een bepaalde functie, dat optreedt namens het geheel. Het woord federaal is afgeleid van 'foedus' (Latijn), dat verbond betekent. Het contract of convenant wordt in de publieke sfeer een (federale) constitutie of grondwet genoemd. Dat is ook het verschil met een intergouvernamenteel verband of een confederatie; daar ligt het voor de hand om de term 'verdrag' te gebruiken om een verband op te richten. Het contract tussen de gelijkwaardige partners van een federatie is wederzijds en kan uitsluitend met wederzijdse goedkeuring worden veranderd, waarbij zowel het geheel (de federatie) als de delen (deelstaten) dienen in te stemmen met de veranderingen. De wijziging van het contract – zowel de verhouding tussen de leden, tussen de leden en het geheel, als de toetreding van nieuwe leden, de uitstoting en de secessie – kan slechts worden doorgevoerd door alle leden en het geheel. Wederzijdse instemming is het voornaamste vormende bestanddeel van het begrip federalisme, de harde kern. Omdat hun autonomie niet door de andere leden eenzijdig ontnomen kan worden, mogen de delen zich soeverein (oppermachtig) blijven noemen. In een federatie is sprake van het *delen* van soevereiniteit.²¹

Juist hier ligt het onderscheid tussen een federatie enerzijds en de andere organisatievormen anderzijds. Wanneer staten bij intergouvernamentele samenwerking een verdrag sluiten en bevoegdheden afstaan aan een gemeenschappelijk orgaan, worden de lidstaten door het gemeenschappelijke orgaan gedwongen compromissen te zoeken. In veel kwesties is het een praktijk van toegeven en schikken. Juist in een intergouvernamenteel samenwerkingsverband met als hoofddoel Europese integratie, in de zin van het op onderdelen samensmelten, blijken de lidstaten door die integratie steeds meer soevereiniteit en identiteit te

21. Herbert Tombeur, 'Federalisme, federaties en de Europese Unie', *Internationale Spectator*, september 2004, LVIII, nr. 9, p. 445-446.

verliezen. Het is jammer wanneer via de economie alles één pot nat dreigt te worden, want dat gaat ten koste van de diversiteit. Samensmelting zonder duidelijke grenzen valt momenteel slecht bij veel burgers.²²

Als de cruciale vraag in de leer van de statunies wordt beschouwd: waar blijft de soevereiniteit? Een federatie heeft als synoniem bondsstaat, een confederatie heeft als synoniem statenbond. Als men uitgaat van twee tegenover elkaar staande begrippen dan zullen staten die willen samenwerken en hun soevereiniteit willen behouden niet verder gaan dan een confederatie op basis van een verdrag beheerst door internationaal recht. Bij een federatie kennen de (deel)staten op een specifiek terrein soevereiniteit toe aan het federale gezag, de federatie wordt op onderdelen soeverein, en de relaties tussen het federale gezag en de (deel)staten worden beheerst door een federale grondwet. Volgens de leer van de statunies is het eenvoudig: grondwet en verdrag sluiten elkaar uit, evenals staat en internationale organisatie.

Als nuancering dient te worden opgemerkt dat het niet altijd helder is of iets een staat is of wordt. Soms lukt het een staat niet soeverein te zijn, soms lukt het een aantal soevereine provincies in oorlogstijd wel. Of iets een confederatie of een federatie is, wordt voor een deel bepaald door de veronderstelling die men inneemt. Toen de zuidelijke staten van de Verenigde Staten van Amerika beweerden dat de soevereiniteit bij de (deel)staten berustte, op basis van de Calhoun-doctrine, werd de Amerikaanse Grondwet benaderd als een internationaal verdrag tussen de staten. De zuidelijke staten meenden op basis van dat uitgangspunt dat zij eenzijdig de Unie mochten verlaten. De noordelijke staten en het federale gezag deelden die mening niet, maar er was een burgeroorlog (1861-1865) voor nodig om de federatie af te dwingen. Bij de soevereiniteitsdiscussie speelt op de achtergrond wel degelijk de machtsvraag. Na de Tweede Wereldoorlog was het mede onder Amerikaanse druk dat er met instemming van Europese politici, 'die een pragmatische variant van het Europees

22. Leo Klinkers & Herbert Tombeur, 'Frequently asked questions over de European Federalist Papers', www.europeanfederalistpapers.eu (geraadpleegd 10 november 2013)

federatief idealisme vertegenwoordigden', dat begin jaren vijftig de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werd opgericht. Paul Kapteyn zegt: 'Het is eerder gezegd: niet vrede, maar geweld dwingt mensen tot grotere verbanden.'²³

5. Voorrang en pluralisme

Wanneer in de leer van de statenunies de twee begrippen bondsstaat en statenbond messcherp tegenover elkaar worden geplaatst, is er het voordeel van de helderheid. Maar het is hier wat te kort door de bocht. Europees federaal denken was een zwart-of-wittheorie, aldus Schütze, het kon het federale blauw niet verklaren.²⁴ In de praktijk kan soms namelijk sprake zijn van een glijdende schaal of overgangssituatie. Met de oprichting van de EGKS in 1951 is iets speciaals begonnen; een unieke verbondssluiting met grote morele betekenis na de chaos en intolerantie van voor en in de Tweede Wereldoorlog; geen echte federatie, maar wel machtenscheiding tussen de instellingen, deling van bevoegdheden tussen de Hoge Autoriteit en de lidstaten, onafhankelijke en bindende rechtspraak, wetgevende bevoegdheden. De latere EEG was zowel constitutioneel-rechtelijk als internationaalrechtelijk een zogenaamde constructie *sui generis*. Sinds het ontstaan van het supranationale model in de jaren vijftig en de werking van de communautaire rechtsorde, geaccepteerd door regeringen en nationale parlementen, is er werkelijk iets unieks uitgebouwd. Het Hof van Justitie in Luxemburg claimt al sinds de jaren zestig dat het Europese recht op eigen titel doorwerkt in het recht van de lidstaten.²⁵ De volgbereidheid van de lidstaten wordt gezien als onontbeerlijk voor de juridisch gelijke behandeling van de burgers van de Unie.²⁶ Chalmers, Davies & Monti stellen:²⁷

23. Paul Kapteyn, *Markt zonder staat. Het Europese dilemma van integratie en civilisatie*. Bussum: Coutinho, 1993, p. 62 en 72.

24. Robert Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, 2013, p. 345.

25. HvJ 15 juli 1964, zaak 6/64, *Jur.* 1964, p. 1199 (Costa/ENEL).

26. Claudio Franzius, *Europäisches Verfassungsrechtsdenken*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 38 e.v.

27. Damian Chalmers, Gareth Davies & Giorgio Monti, *European Union*

'The claim that EU law enjoys some form of sovereignty means that the Union's legal power cannot be seen as deriving from the Member States, but must be understood instead as being autonomous and original. Not only is this absolute authority vested in the legal power of the Union. Everything – other laws and activities covered by EU law – takes subject to it. In short, it sets the legal framework for everything else around it. This is all very well, but these claims to sovereignty are just that: claims to legal authority. Legal authority rests, however, upon a relationship, in which the level of authority is accepted not just by the party seeking it but also by the parties subject to it. The claims of the Court of Justice must be examined critically...'

Aanhangers van dit uitgangspunt van het Hof van Justitie te Luxemburg verdedigen dat dit uitgangspunt onverkort geldt. Dit is in de kern van de zaak ook het standpunt van lidstaat Nederland, dat uitgaat van de automatische suprematie van Unierecht. Europees recht heeft altijd voorrang op nationaal recht, totdat een lidstaat uit de Unie stapt. In Nederland is weinig waardering voor de eigen unieke constitutionele identiteit.²⁸ Zeer waarschijnlijk zal een Engelse rechter dit uitgangspunt van de suprematie van het Unierecht niet delen vanwege de Britse *sovereignty of parliament*. In de juridische praktijk vallen de problemen mee, omdat het Britse parlement akkoord is gegaan met de Europese integratie en het idee van een steeds hechter verbond. Wat ook kan gebeuren is dat een constitutioneel hof, zoals bijvoorbeeld het *Bundesverfassungsgericht* in Duitsland, de soevereiniteitsclaim van het Hof van Justitie inhoudelijk afwijst en kiest voor een eigen Duitse visie op het Europese recht. In die Duitse visie wordt dan sterk de nadruk gelegd op eigen grondrechten, de nationale identiteit en de rol van het Duitse parlement. Ook al wordt, na het maken van de kanttekeningen door het Duitse constitutionele hof, steeds de voorrang van Europees recht geeffectueerd, het is goed te beseffen dat niet iedere lidstaat het Nederlandse uitgangspunt inzake de voorrang deelt.²⁹

Law. Cases and Materials. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 (2), p. 187.

28. C. de Boer & J.W. Sap (red.), *Constitutionele bronnen van Nederlandse rechtsgeschiedenis*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2007.

In Duitsland staat fundamenteel constitutioneel recht hoger dan economisch Unierecht.

In het *Lissabon-Urteil* (2009) van het Bundesverfassungsgericht was met name aan de orde of het Verdrag van Lissabon (2007) ertoe zou leiden dat de zelfbeschikking van het Duitse electoraat in de toekomst mogelijk onder druk zou komen te staan. Het Duitse staatsrecht kent grote waarde toe aan het *Demokratieprinzip*, met als kern daarbinnen de volkssoevereiniteit van het Duitse volk, samengesteld uit de burgers, met als belangrijkste representant van het Duitse volk, de Bondsdag. Een volk is auteur van het recht dat hem bindt. 'Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus' (art. 20 lid 2 Grundgesetz) is een bepaling die alleen door de grondwetgever, het Duitse volk, kan worden gewijzigd. Daarom laat de huidige Duitse Grondwet een verdergaande Europese constructie dan een statenverbond momenteel niet toe. Het was juist omdat de Unie géén staat is, dat het Bundesverfassungsgericht akkoord kon gaan met de gebrekkige democratische legitimatie van de Europese Unie, gezien het feit dat het huidige Europees Parlement die rol niet kan spelen. Het Europees Parlement is nog niet in staat op te treden als representant van het Europese volk.

Soms botsen de beide dogmatische visies van Luxemburg en Karlsruhe even flink, maar er is sprake van conflictmijdend gedrag. De Duitse constitutie wordt gekenmerkt door 'Europa-rechtsvriendelijkheid'; Duitsland hoort mee te werken aan het proces van Europese integratie. Duitsland zet zich in voor een Unie die democratisch, rechtsstatelijk, sociaal en federaal is en bovendien de grondrechten beschermt. Maar dit meewerken aan Europa dient wel te blijven binnen de grenzen van de Duitse Grondwet en mag niet ten koste gaan de eigen identiteit. Omdat het Bundesverfassungsgericht in de praktijk niet echt moeilijk doet over de voorrang, blijken de botsende visies naast elkaar te

29. BVerfGE, 12 oktober 1993, BVerfGE 89, 155 (*Maastricht-Urteil*); BVerfGE 30 juni 2009, BVerfGE 123, 267 (*Lissabon-Urteil*); R. de Lange, 'Het Bundesverfassungsgericht over het Verdrag van Lissabon', *Ars Aequi*, 59, 1, 2010, p. 26-30; C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*. Bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann & B.P. Vermeulen. Deventer: Kluwer, 2012 (7), p. 110-112.

bestaan. Het is zeker dat voorrangsregels noodzakelijk zijn om botsingen te voorkomen, maar die voorrangsregels hebben niet alleen met hiërarchie te maken, maar ook met het aan de orde zijnde onderwerp. Het is niet per definitie zo dat de lidstaat altijd moet wijken. Wanneer een meer materiële benadering in plaats van een hiërarchische benadering wordt gehanteerd, kunnen die botsende visies worden beschouwd als een vorm van pluralisme. Dat lijkt een makkelijk vertrek uit de problemen, een smadelijke aftocht, maar wat betreft de doorwerking van Europees recht in de nationale rechtsorde is de Europese werkelijkheid veel pluralistischer dan in Nederland wel wordt aangenomen.

Dit pluralisme speelt ook bij verschillende standpunten over het constitutionaliseringsproces van de Unie. Inzake het karakter van de Unie menen aanhangers van de eerste hoofdrichting dat een internationaal verdrag ook constitutionele trekken kan hebben. In dat geval gaat het om een bijzonder verdrag over een bijzondere internationale organisatie. De EG werd al vele jaren gezien als een communautaire rechtsgemeenschap gebaseerd op een constitutioneel handvest, het EEG-Verdrag.³⁰ Al ver voor het project van de Europese Grondwet werd gesproken van het zogenaamde constitutionaliseringsproces van de Europese verdragen. En terecht. Want via haar instellingen oefent de Unie nu eenmaal overheidsgezag uit over burgers op basis van regels en beginselen die tezamen als een constitutie beschouwd kunnen worden, geheel los van de in 2005 weggestemde Europese Grondwet. Europees recht is inderdaad iets unieks, iets wat tussen het nationale en het internationale recht inzit. Kortom, ook al is er geen formele Europese constitutie, er is wel een Europees constitutionalisme en de Europese Unie kan worden gekarakteriseerd als een 'constitutional political community'.³¹

De aanhangers van de tweede hoofdrichting staan dichter bij de negentiende-eeuwse leer van de statenunies. Een staat kan wel zichzelf constitutionaliseren, maar kan niet worden gebonden door een transnationaal constitutionaliseringsproces. Hier blijft

30. HvJ 23 april 1986, 294/83, *Jur.* 1986, p. 1393, r.o. 23 (Les Verts).

31. Sander Luitwieler, 'Public justice in the European Union. A Christian, neo-calvinistic approach'. Master thesis Christian Studies of Science and Society. VU University Amsterdam, 2012, p. 41.

Europees recht – zelfs als men voor bepaalde onderdelen het begrip constitutioneel gebruikt – slechts een tak van het internationale recht.³² De meeste politici in de grote EU-lidstaten zitten meer op deze lijn.

Bij doordenking van de betekenis van de autonome rechtsorde of constitutie van de Unie, met doorwerking van Europees recht middels rechtstreekse werking en voorrang, ligt de eerste hoofdrichting meer voor de hand. Maar voorkomen moet worden dat dit denken wordt ge- of misbruikt bij het streven naar een Europese superstaat. Het denken in los van elkaar staande lagen, een stelsel van autonome lagen, *multilevel governance*, betekent dat het al gauw hiërarchisch wordt, *top-down*, en dat heeft nadelen in de sfeer van legitimiteit. Bovendien zijn de lagen in de praktijk helemaal niet autonoom maar beïnvloeden zij elkaar constant.³³ Aanhangers van *multilevel constitutionalism* veronderstellen dat de soevereiniteit van de Unie ligt bij de gezamenlijkheid van alle Unieburgers, en dat zou in beginsel botsen met de visie van het Bundesverfassungsgericht dat de soevereiniteit bij het Duitse volk ligt, alhoewel het Duitse volk uiteraard wel zou kunnen besluiten het constitutionele primaat bij de Unie te leggen, maar dan is de Unie een staat geworden in plaats van een statenverbond. Het voordeel van constitutioneel pluralisme is dat wordt geaccepteerd dat de rechters in het Hof van Justitie en in het Bundesverfassungsgericht allebei opkomen voor hun rechtsorde en dat verschillende perspectieven mogelijk zijn. Bovendien staat de Duitse visie niet negatief tegenover vergaande Europese samenwerking en vergaande bevoegdheden voor een politieke Unie.

Hulstijn en Van Rossem vragen zich af of labels als ‘multilevel constitutionalisme’ en ‘constitutioneel pluralisme’ wel echt vernieuwend zijn, daar deze vraagstukken ook worden aangetroffen in federale theorievorming. Dat het Europese integratieproces (te) weinig in verband wordt gebracht met federalisme, komt waarschijnlijk omdat federalisme direct wordt geassocieerd met

32. R. Barents, *Een grondwet voor Europa. Achtergronden en commentaar*. Deventer: Kluwer, 2005, p. 108-112.

33. L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese constitutie* (oratie Utrecht). Groningen: Europa Law Publishing, 2007, p. 6-7.

staatsvorming. Maar federalisme kan juist ook zonder staatsvorming nuttig zijn. Een echte federatie kan een entiteit zijn waarin, anders dan in een staat, de soevereiniteitsvraag wordt gecamoufleerd. De Unie zou dan beschouwd kunnen worden als een soort archetypische federatie.³⁴

Een nadeel van het begrip bondstaat (als synoniem voor federatie) is dat niet meer het idee van wederzijdse instemming, maar het begrip 'staat' sterk op de voorgrond komt. Want vervolgens komt altijd de vraag: is de Europese Unie een staat? Het antwoord moet dan 'neen' zijn; de Unie is een verbond van staten. Daarom blijft het verstandig de huidige Unie te kwalificeren met een begrip waarbij juist de rol van meerdere staten wordt benadrukt, bijvoorbeeld 'statenverbond' of 'federatie van naties-taten', waarbij de staten de Unie en de Unie de staten elkaar wederzijds beïnvloeden. Het is zeer onwenselijk wanneer burgers angst kan worden aangepraat dat door *top-down* afgedwongen Europese integratie hun natiestaat of regio zal verdampen. De Europese Unie is door de diversiteit echt een ander gebeuren dan de federatie van de Verenigde Staten van Amerika, en zelfs daar is respect voor de 'states'. De basis van de Europese Unie wordt gevormd door verdragen tussen de staten, die zichzelf beschouwen als de 'Herren der Verträge'. Waar men terecht naar toewerkt is dat de vrije en gelijke burgers een steeds grotere rol kunnen spelen in de institutionele structuur van de Unie, dat latere generaties – niet de diplomaten maar de burgers – op een bepaald moment kunnen kiezen voor federalisering. Dat zal pas kunnen op basis van een constitutie die wordt gesteund door de meerderheid van de burgers van de Unie in een Uniebreed referendum; een dergelijke constitutie kan namelijk niet zonder de goedkeuring van de meerderheid van de burgers. Dan gaat het dus niet om meer macht voor hiërarchische uitvoerende instellingen in Brussel, en de daarmee vaak verbonden uitholling van de democratie van de lidstaten, maar om meer macht voor de burgers van de Unie aan de basis.

34. Wouter Hulstijn & Jan Willem van Rossem, 'Het Lissabon-Urteil: pluralisme op Duitse voorwaarden', in: J.M.J. van Rijn van Alkemade & J. Uzman, *Soevereiniteit of pluralisme. Nederland en Europa na het Lissabon-Urteil*. Nijmegen: Wolf, 2011, p. 21-46, met name p. 33.

6. Statenverbond

Om niet gevangen te raken in binair denken zijn begrippen als 'statenverbond' of 'federatie van natiestaten' geschikt om de Unie te duiden. Dat is niet ouderwets, want Europese burgers hebben er terecht goede redenen voor dat de eigen natiestaat als lidstaat blijvend de constitutionele rol kan spelen van garant te staan voor gerechtigheid en vrijheid.³⁵ Een natiestaat is meer dan alleen de belichaming van nationale cultuur. Maar toen José Manuel Barroso, de voorzitter van de Europese Commissie, de term 'Federation of Nations' gebruikte, kreeg hij forse kritiek van Klinkers en Tombeur: 'Dat is in onze ogen hetzelfde als een zwangere man: twee woorden die niet bij elkaar horen – of een 'contradictio in terminis', net zoals 'Grondwettelijk Verdrag'. Men mag alleen maar zeggen 'Federation of Citizens' omdat – welk wijs boek over federalisering men ook raadpleegt – de Burgers de grondslag van de Federatie vormen, niet de Staten.'³⁶ Het concept van een 'federatie van natiestaten' bevindt zich ergens tussen een confederatie en een federatie, maar veel dichter bij een confederatie dan bij een federatie, en zou het gevaar van verdere vervreemding tussen de instellingen van de Europese Unie en de burgers kunnen voorkomen.³⁷

Hieruit blijkt dat Klinkers en Tombeur, ondanks de oprichting van de EGKS op basis van een verdrag die is uitgegroeid tot een rechtsgemeenschap met constitutionele trekken, voor de karakterisering van de huidige Unie, in hun pleidooi voor federalisering, blijven aansluiten bij het binaire begrippenstelsel: confederatie of federatie. Maar ligt bij de Unie, sinds de EGKS, een derde weg niet meer voor de hand? Het is te kort door de bocht om de Europese Unie te vergelijken met een klassieke natiestaat of met de Verenigde Staten van Amerika. Verscheidenheid speelt in de Unie op alle terreinen: taalkundig, cultureel, religieus en juridisch (continentaal vs. Brits). Ook op punten als de mate van markteconomie en parlementaire ervaring bestaan binnen de

35. Jürgen Habermas, *a.w.*, p. 26, 51.

36. www.europeanfederalistpapers.eu (geraadpleegd 12 november 2013).

37. Hansko Broeksteeg, 'Een federaal of een confederaal Europa?', *Christen Democratische Verkenningen*, zomer 2013, pp. 143-150.

Unie enorme verschillen. Als geheel van trotse natiestaten zal een pluralistische en tolerante Unie er blijvend belang bij hebben om het imago van een federale superstaat *down* te spelen, want lidstaten en regio's dienen de ruimte te hebben om indien nodig hun eigen identiteit naar voren te kunnen schuiven. Het zijn vaak de eurosceptici die er belang bij hebben de Unie te benadrukken als een federale superstaat.

Waar Klinkers en Tombeur gelijk in hebben is dat – in de kern van de zaak – het begrip federatie in de pure zin niet het echte probleem hoeft te zijn. Reeds de vroegere Europese Gemeenschap (EG), op 1 december 2009 opgegaan in de Europese Unie, kon worden gezien als een soort federatie, daar alles draaide om steeds verdergaande integratie en er geen clausule was om de basisverdragen op te zeggen. Dat was volgens de oprichters duidelijk niet de bedoeling gezien de doelstellingen van de EGKS en de EEG. Overigens was – los van statenbond, bondsstaat of statenverbond – het oude begrip 'gemeenschap' (van 1952-2009), mede in verband met de mogelijkheid van de term 'politieke gemeenschap', helemaal niet verkeerd gekozen.

In vergelijking met andere federaties was de EG qua type institutioneel; er waren instellingen geschapen en een soort machtscheiding en machtspreiding op gemeenschapsniveau, de horizontale scheiding van bevoegdheden, zoals een vorm van regering, een parlement en een hof van justitie. Die machtscheiding en machtspreiding, in combinatie met *checks and balances*, zijn ook in het staatsrecht van de lidstaten te vinden. De EG was daarnaast concurrerend; de EG opereerde op beleidsdomeinen die niet duidelijk waren omschreven als overgedragen van het niveau van de lidstaten. De EG was intrastatelijk daar de besluitvorming tussen de lidstaten mede plaatsvond in het kader van de instelling Raad van Ministers, de belangrijkste wetgevende instelling. Ten slotte kan worden vastgesteld dat de EG erg afhankelijk was ten opzichte van de lidstaten, daar de EG weinig eigen middelen kon genereren; het geld kwam van de lidstaten. Door de afwezigheid van uitgebreide fiscale bevoegdheden van de EG bleef de federatie relatief zwak.

Door de komst van tien nieuwe lidstaten en de Europese Grondwet in 2004 leek een nieuwe periode aan te breken. Maar door

de uitbreiding nam de kans op een federatie juist af, ondanks het sturen op een Europese Grondwet. Voor wijziging van de Unieverdrag was al eenstemmigheid vereist, waardoor de soevereiniteit van de lidstaten wordt gerespecteerd (art. 48 VEU); in 2009 kwam in het Unieverdrag de expliciete mogelijkheid voor een lidstaat om de Unie te verlaten (art. 50 VEU). Deze mogelijkheid is vanuit het perspectief van federalisering een stap terug, meer een stap richting confederatie. Ter compensatie dient bij uittreding wel een overeenkomst met de Europese Unie te worden gesloten over de voorwaarden voor uittreding, enigszins een vermenging van federalisme en confederalisme. Alle lidstaten moeten akkoord zijn met de uittreding. Dit spanningsveld rond uittreding was een van de hoofdoorzaken van de Amerikaanse Burgeroorlog (1861-1865). Volgens de Amerikaanse president Abraham Lincoln hadden de tien dwarsliggende staten bij de afschaffing van de slavernij niet de mogelijkheid zich eenzijdig los te maken van de federatie. Dat was in strijd met de Amerikaanse Grondwet. Zoals bekend zou Lincoln de eenzijdig afgescheiden staten de oorlog verklaren. Na de overwinning van het Noorden op het Zuiden in de Amerikaanse burgeroorlog gingen de Verenigde Staten van Amerika met steeds meer zelfvertrouwen internationaal optreden.

Voor veel Europese federalisten was het in het Unierecht schepen van het recht op uittreding een grote teleurstelling. Toch was het verstandig met oog op de toetreding van tien nieuwe lidstaten, die soms maar kort onder de knoet van de bevelsconomie van de Sovjet-Unie vandaan waren. De nieuwe lidstaten zijn trots op hun herwonnen of nieuwe soevereiniteit, de eigen grondwet, en hebben genoeg van bindende en eenzijdige richtlijnen uit een verre stad (vroeger uit Moskou, nu uit Brussel). Het nieuw ingevoegde recht op uittreding kan worden gezien als een eventueel wapen tegen een op hol slaande integratie die niet meer wordt gedragen door de burgers, waar een economische sfeer de politieke en sociale sfeer kapot maakt. Vanwege het legitimiteitsvraagstuk is het terecht dat door de Europese Grondwet in 2004 de rol van de nationale parlementen hoger op de agenda kwam, met behoud van de bestaande institutionele structuur op Unieniveau. Die lijn is doorgetrokken met het Verdrag van Lisbon; het begrip nationale identiteit is geen vies begrip meer.

Vanuit het perspectief van een verticale scheiding van bevoegdheden is het positief dat sinds het in werking treden van het Verdrag van Lissabon de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten in het vweu veel helderder is omschreven. In een federatie behoort duidelijkheid te zijn over de limitatieve opsomming van bevoegdheden die de federatie moet verzorgen als het gaat om de gemeenschappelijke belangen van de lidstaten. De bevoegdheden die niet door het federale gezag worden verzorgd, blijven bij de lidstaten en de burgers. Duitsland heeft, mede vanwege de onduidelijkheid van het subsidiariteitsbeginsel in de Europese verdragen, tevergeefs gepleit voor de invoering van een Kompetenz Katalog, een lijst met de bevoegdheden die de lidstaten overdragen aan het federale gezag. Ook de grote financiële afhankelijkheid van de Unie ten opzichte van de lidstaten is gebleven.³⁸

Inzake een Kompetenz Katalog begon het project van de Europese Grondwet onder leiding van Giscard d'Estaing veelbelovend, maar het liep uit op een veel te langdradig document. Bij een Grondwet past het niet om te werken met verdragsteksten vanuit een soort *top-down* intergouvernementalisme, bij een Grondwet horen de burgers zelf aan zet te zijn. De meeste federalisten, onder meer in het Europees Parlement, hopen de federalisering van Europa nog steeds te realiseren langs de weg van verdragswijzigingen. Maar het is de vraag of dat overtuigend zal lukken, wanneer men denkt aan de mogelijke ratificatieproblemen. De wijze waarop de regeringsleiders de Europese Grondwet en het Verdrag van Lissabon hebben geprobeerd erdoor te drukken, verdiende vanuit federaal perspectief geen schoonheidsprijs. Het Verdrag van Lissabon heeft een stelsel geschapen met twee verdragen, vEU en vweu (Euratom laten we hier buiten beschouwing), in totaal zo'n vierhonderd artikelen en een groot aantal protocollen en verklaringen met uitzonderingen.

Het Verdrag van Lissabon is weinig overzichtelijk.³⁹ Een overblijfsel van het mislukken van de Europese Grondwet, dat

38. Herbert Tombeur, 'Federalisme, federaties en de Europese Unie', *a.w.*, p. 446.

39. Paul Craig, *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2010, 2013, p. 29.

vanuit constitutioneel perspectief, alleen al vanwege de bizarre omvang, goed beschouwd een belediging was voor de burgers van Europa. Als men echt wil federaliseren dan is het zaak dat een nieuwe Europese conventie, naar het Amerikaanse voorbeeld uit 1787, met een compacte constitutie komt, qua lengte en structuur naar het voorbeeld van de Grondwet van de Verenigde Staten van Amerika, waarbij de lidstaten en het federale gezag in Brussel hun soevereiniteit zowel behouden als delen. Die nieuwe Europese constitutie dient niet langer te zijn dan een paar A4'tjes en zich te beperken tot de grondrechten van de burgers van de Unie, de verticale en horizontale scheiding en spreiding van bevoegdheden, een rechtstreeks gekozen Kamer van Burgers en een Senaat gekozen door de nationale parlementen, een jaarlijks Europees congres van volksvertegenwoordigers, een rechtstreeks gekozen President, een Constitutioneel Hof en elementen van directe democratie. Die constitutie dient vervolgens te worden voorgelegd aan de Europese burgers die er in een Uniebreed referendum over moeten kunnen stemmen.

Bij de federalisering van Zwitserland in 1848 is ook gekeken naar het Amerikaanse voorbeeld. Wanneer een kanton een grondwetswijziging verwerpt, blijft de kanton in de federatie. Het gaat immers niet om een verdrag dat alleen bij unanimitieit kan worden gewijzigd, maar het gaat om een grondwet van de deelstaten én van de burgers, waarbij de minderheid zich neerlegt bij de wil van de meerderheid. Wat er in de Europese Unie moet gebeuren is het bijeenroepen van een nieuwe Europese Conventie die op korte termijn een korte constitutie opstelt. De Unie dient te kiezen voor een mengvorm van representatieve en directe democratie, naar het voorbeeld van Zwitserland.

7. Het Zwitserse model

Zwitserland is een democratische bondsstaat, bestaande uit kantons. In Zwitserland wordt zelfbestuur beschouwd als een voorwaarde voor vrijheid. Zelfbestuur begint op het lokale niveau waarmee de burgers de meeste affiniteit hebben. In het Zwitserse model begint de staatsvorming van onderop, bij de burgers. Er is een eeuwenoude traditie, die teruggaat tot de dertiende eeuw, van volksvergaderingen op lokaal en kantonnaal niveau, waarbij

mannelijke burgers op het marktplein jaarlijks de belangrijkste besluiten namen. Tijdens de Franse Revolutie werd voor enige tijd de unitaire Helvetische Republiek afgekondigd, maar men keerde al gauw terug naar een confederatie. Onder invloed van Frankrijk werd in 1802 in Zwitserland wel een nationaal referendum gehouden over de nieuwe grondwet. Daarnaast heeft in de negentiende eeuw vooral de Zwitserse arbeidersbeweging grote invloed gehad bij het afdwingen van meer directe democratie. Pas in 1971 werd het vrouwenkiesrecht (actief en passief) op federaal niveau ingevoerd, op kantonaal en gemeenteniveau meer geleidelijk. De gelijkstelling van man en vrouw is in 1981 opgenomen in de federale grondwet, tevens het recht op gelijke beloning voor gelijk werk.

Ook het Zwitserse model, wel beschouwd als het meest democratische systeem van de wereld vanwege de institutionalisering van de mogelijkheden voor rechtstreekse volksinvloed, heeft moeten leren dat het democratisch gehalte van een staat niet alleen afhangt van de mate van invloed die stemgerechtigde politiek gelijke burgers kunnen uitoefenen. Van groot belang is ook de mate waarin de inwoners van een land deel hebben aan politieke gelijkheid. Als basisvoorwaarde voor democratie geldt een politiek gelijke positie voor geregeerden onderling. In een democratische staat behoort voor een ieder gelijke mogelijkheden te zijn om deel te nemen aan de politieke wils- en besluitvorming.⁴⁰

Zwitserland kent zesentwintig kantons of deelstaten, ieder met een eigen grondwet en een eigen en unieke vorm van democratie, variërend van representatief tot zeer direct. Bijzonder aan het Zwitserse model is dat de deelstaten een rol spelen in de besluitvorming en uitvoering op federaal niveau. Federaal beleid wordt mede bepaald door directe democratie. Het is mogelijk de federale grondwet door directe democratie te wijzigen. Reeds in 1848 werd in Zwitserland bij grondwetswijziging een verplicht referendum ingevoerd, tevens bij toetreding van Zwitserland tot internationale organisaties en bij spoedeisende wetten waarvoor het facultatieve referendum niet geldt. Sinds 1874 is het facul-

40. Anne Marie Bos, *Demokratie en rechtsstaat*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1990, p. 16 en 28.

tatieve referendum ingevoerd. Na bekendmaking van een wet kunnen vijftigduizend burgers met hun handtekening binnen honderd dagen een referendum over een wet afdwingen. Maar dan blijft het parlement aan zet. Van 1891 dateert het volksinitiatief en kunnen de burgers de agenda bepalen. Over door henzelf geschreven voorstellen, binnen de grenzen van enige dwingende bepalingen van internationaal recht, kunnen burgers een referendum krijgen indien zij binnen achttien maanden honderduizend handtekeningen verzamelen. In Zwitserland laten de burgers zich niet, zoals in Nederland, afschepen met het door twijfelende politici uitgeschreven niet-bindende referendum. In Zwitserland wordt het referendum voorgeschreven door de Grondwet of vloeit het voort uit de inzameling van handtekeningen. In Zwitserland is groot respect voor de kiezers. Daar wordt ook het kiezerskorps beschouwd als een orgaan van de staat, ja zelfs als het hoogste orgaan.

De staatsvorming van Zwitserland is begonnen als een confederatie, op basis van een verdrag, en is sinds 1848 een federatie (bondsstaat) op basis van een grondwet. Omdat het in sommige kantons gevoelig ligt, blijft Zwitserland zich officieel noemen: Schweizerische Eidgenossenschaft (Duits), Confoederatio Helvetica (Latijn), Confédération Suisse (Frans), Confederazione Svizzera (Italiaans). Artikel 1 van de Zwitserse Grondwet luidt:

Art. 1 The Swiss Confederation

The People and the Cantons of Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden and Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel Stadt and Basel Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden and Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva, and Jura form the Swiss Confederation.

Maar ondanks de naam *confederatie*, ondanks de letters 'CH' in plaats van 'FH', is Zwitserland echt een federatie of bondsstaat, waarbij de staten of kantons niet verdwijnen, maar de staten gezag delen met het federale bestuur op basis van een limitatieve lijst van bevoegdheden. Artikel 53 van de Zwitserse Grondwet bepaalt 1) de waarborg van het voortbestaan, het statuut en het grondgebied van de kantons, de deelstaten, 2) het ter goedkeu-

ring voorleggen van elke wijziging van het aantal kantons of hun statuut aan het kiezerskorps van alle kantons en aan het Zwitserse kiezerskorps, 3) het voorleggen van elke wijziging van een kantonnaal territorium eerst aan de betrokken kiezerscorpsen en de betrokken kantons, daarna aan de instemming van de federale Assemblée. De federale Grondwet waarborgt de grondwetten van de kantons op voorwaarde dat zij niet in strijd zijn met het federale recht en zij beschermt de grondwettelijke orde van de kantons.

Of een westerse democratie nu presidentieel, parlementair of, zoals in Zwitserland, meer collegiaal is georganiseerd, er is altijd een belangrijke rol voor een volksvertegenwoordigende vergadering in het wetgevingsproces. Inzake de horizontale machtscheiding in Zwitserland ligt de wetgevende macht bij het parlement of Bondsvergadering (Bundesversammlung, Assemblée fédérale, Assemblea federale), die bestaat uit twee kamers: de Volkskamer en de Statenkamer. De uitvoerende macht berust bij de Bondsraad te Bern (Bundesrat, Conseil fédéral, Consiglio federale), een college van zeven ministers, afkomstig uit de grote partijen met elk één stem. Deze Bondsregering dient geografisch en taalkundig representatief te zijn en wordt voor vier jaar gekozen door de Bondsvergadering. De Zwitsers moeten weinig hebben van een echte Leider. Het voorzitterschap van de Bondsraad rouleert jaarlijks; de voorzitter is de bondspresident en er is dus geen vaste premier. Niet vooraanstaande leiders, zoals in Nederland, maar de kiezers bepalen de uitkomst van politieke debatten. Door de verdeling van de uitvoerende macht over de zeven personen draait het in de politiek meer om de inhoud dan om de persoonlijkheden. Het proportionele kiessysteem zorgt ervoor dat qua omvang serieuze partijen in de regering zitten. Minderheden hebben veel mogelijkheden aandacht te vragen via de volksinitiatieven, en kunnen invloed uitoefenen op het publieke debat en het beleid. De regering kan niet worden ontslagen door het parlement of in verlegenheid worden gebracht door de kiezers bij een referendum. Wat betreft Zwitserland wordt wel gesproken van een mengvorm van het parlementaire en presidentiële stelsel. Regering en parlement zijn steeds gedwongen met elkaar samen te werken, met soms de rechtsprekende macht als scheidsrechter. De rechtsprekende macht is ook scheidsrechter als het gaat om spanningen tussen (directe) democratie en de beginselen

van de rechtsstaat. Voor iedere wijziging van de Grondwet zijn referenda op nationaal niveau verplicht.

Inzake de verticale machtenscheiding tussen de kantons en de federale overheid is van belang te vermelden dat de Grondwet niet bij unanimitie is aanvaard. Ook als een grondwetswijziging wordt verworpen door een paar kantons, blijft de legitimiteit van de Grondwet, gedragen door de meerderheid, bestaan. De wil om samen te leven is zo sterk dat de kantons die tegenstemmen toch binnen de federatie blijven. Het gaat immers om een federatie die niet steunt op een verdrag en op unanimitie, maar op een grondwet van deelstaten én burgers die bij meerderheid kan worden gewijzigd.

Die wil van de meerderheid van de burgers om samen te leven is in Zwitserland al oud. Tussen de machtige buurlanden wilden een aantal kleine leefgemeenschappen, eerst op 1 augustus 1291 de drie oerkantons Uri, Schwyz en Unterwalden, hun democratische en culturele zelfstandigheid handhaven en samen beschermen ten opzichte van de Habsburgse vorsten. De onafhankelijkheid van de kantons werd pas erkend bij de Westfaalse vrede in 1648, toen voor het Zwitserse Eedgenootschap en trouwens ook voor de Nederlandse republiek formeel kwam vast te staan dat zij niet meer tot het Rijk van de keizer behoorden. Zowel in de Zwitserse als in de Nederlandse confederatie beruiste de soevereiniteit bij de samenstellende delen, in Zwitserland de kantons en in de Nederlanden de gewesten. In die tijd bestonden naast volgerechtigde 'deelstaten' ook onderworpen districten. In de Nederlandse republiek had men de generaliteitslanden Brabant en Limburg bestuurd door het centrale gezag. In Zwitserland werden gebieden bestuurd door groepen kantons (*gemeine Herrschaften*). Europa was jarenlang in oorlog geweest. De federale organisatie van de Nederlandse republiek – door succesvolle veldtochten en koloniale expansie inmiddels een grote mogendheid geworden – was halverwege de zeventiende eeuw sterker dan die van het Zwitserse Eedgenootschap. Voor de oplossing van godsdienstige spanningen tussen protestanten en katholieken gold het principe 'cujus regio, ejus et religio' (in wiens gebied men woont diens godsdienst belijdt men), waardoor het door het Nederlandse leger veroverde Zuiden te maken kreeg met anti-rooms-katholieke bepalingen, een nare nasleep van de

oorlog tegen Spanje, ook al werden de bepalingen niet stringent nageleefd. Terwijl in de Habsburgse erflanden, het land van de keizer, alleen de rooms-katholieke godsdienst was toegestaan, bezat het Zwitserse Eedgenootschap meer godsdienstige vrijheden.⁴¹ Sinds 1848 hebben alle godsdiensten in Zwitserland gelijke rechten, alleen mochten jezùieten tot 1973 niet in Zwitserland werken.

Het was mede te danken aan het landschap dat feitelijke onafhankelijkheid van de machtige buurstaten mogelijk was. Was het in Nederland het water, in Zwitserland vormden de bergen een onneembare vesting voor Habsburg en Bourbon. Na verloop van tijd hebben zich zesentwintig gemeenschappen aangesloten, die zich vrij konden ontwikkelen en tegelijk met de buurstaten verbonden wilden blijven. De Zwitserse federatie is *bottom-up* ontstaan. De federatie heeft soevereine rechten maar is slechts bevoegd voor die taken die in de Grondwet zijn bepaald. Alle bevoegdheden die niet expliciet zijn toebedeeld aan het federale niveau behoren toe aan de kantons, die volgens de Zwitserse Grondwet soeverein zijn.

Als we kijken naar Europa zien we in potentie bedreigingen van de zijde van grote mogendheden, geen Bourbon of Habsburg, maar grote en soms autoritaire mogendheden als Rusland, China en India. Als het gaat om vraagstukken van energie, dumping, verlies van werk en mensenrechten is Europa kwetsbaar. Wordt het geen tijd om net als Zwitserland een Europese federatie van staten en burgers te smeden, ter bescherming van de democratische en culturele zelfstandigheid van de staten?⁴² Wordt het geen tijd om openlijk te erkennen dat het systeem met de directe democratie economisch en sociaal goed kan uitpakken, ja zelfs het geluksgevoel van de burgers bevordert? Inwoners uit Basel, het meest direct-democratische kanton, blijken het hoogst te scoren op de geluksschaal.⁴³ Volgens Benedikter en Kaelin zijn in het

41. A.C.G.M. Eyffinger (red.), *Compendium volkenrechtsgeschiedenis*. Deventer: Kluwer, 1991, p. 78-79.

42. Herbert Tombeur, www.europeanfederalistpapers.eu, nr. 20, januari 2013, p. 2.

43. Bruno S. Frey, Marcel Kucher & Alois Stutzer, 'Outcome, Process and Power in Direct Democracy. New Econometric Results', *Public*

Zwitserse systeem zeker vier lessen voor het Europese project te onderscheiden.

1. Klein is fijn. In Zwitserland ligt de nadruk op kleinschalige bestuurlijke autonomie. Zwitserland is een land van minderheden. De manier om minderheden te beschermen is door ze op lokaal niveau de meerderheid te geven, dat ze autonoom voor zichzelf kunnen beslissen. Er zijn Duitstalige, Franstalige, Italiaanse en Rhetoromaanse kantons, en Zwitserland kent vier nationale talen. Deze kantons zijn een voorbeeld voor een Europa van regio's. De zorgvuldige wijze waarop Zwitserland omgaat met de vier taalgebieden en de etniciteit van de burgers is een voorbeeld voor de eenheid in verscheidenheid die de Unie formeel zegt na te streven. Diversiteit moet niet meer worden gezien als een hindernis voor een Europese federatie, maar juist als de voorwaarde voor een federatie. Verschillen moeten niet worden gezien als iets wat federale eenheid kan beletten, maar juist als iets wat, ter bescherming van bedreigingen van buiten en economisering, de federale eenheid kan bevorderen.⁴⁴

Zonder federalisering komt alles onder de knoet van de economische integratie, met federalisering blijft de sociale en culturele rijkdom van Europa beschermd. Europa kan qua legitimiteit groeien wanneer het meer wordt gezien als een laboratorium voor democratie, met alle fascinerende varianten en experimenten. De Zwitsers laten zien dat het kan met de verschillen tussen de diverse kantons. Vanuit Zwitsers perspectief is het onjuist om, zoals oud-eurocommissaris Frits Bolkestein wel doet, te veronderstellen dat voor een federatie een homogeen volk en een homogene taal noodzakelijk zouden zijn. Het beruchte 'no demos'-verhaal – een Europese politieke unie is niet mogelijk omdat er geen Europees volk is – moet toch als te simpel worden beschouwd. Trouwens, ook in Miami (Florida) wordt echt niet alleen Engels gesproken.

Choice 107(3-4), 2001, p. 271-293.

44. Herbert Tombeur, www.europeanfederalistpapers.eu, nr. 20, januari 2013, p. 1-2.

- II. Er is meer direct contact tussen overheid en burgers. Aan de Zwitserse kantons behoren toe de bevoegdheden op terreinen als de politie, een groot deel van het onderwijs, wetgeving op economisch vlak en een groot deel van de sociale zekerheid. Lokale volksvergaderingen vormen het hoogste gemeentelijke gezag. De beslissingen worden in een paar kleine kantons nog steeds genomen bij handopsteken. Door een dergelijke praktijk aan de basis te koesteren als uitgangspunt neemt het vertrouwen van de burgers in de overheid toe. Het is dit vertrouwen dat de Europese beleidsmakers in Brussel zo missen. In de Zwitserse kantons, in kleine regio's, kunnen subsidiariteit en solidariteit dichter bij elkaar komen.

- III. In Zwitserland is meer betrokkenheid, actieve inzet en verantwoordelijkheid van de burgers voor zaken van de overheid. Zwitserland heeft al 700 jaar ervaring inzake het betrekken van de burger bij het bestuur, in allerlei verschillende vormen. Door de verschillende vormen van democratie per kanton (van heel direct tot representatief), kunnen in Zwitserland goede vergelijkingen worden gemaakt. De economische prestaties van direct-democratische kantons zijn tussen de 5,4 en 15 procent hoger dan de representatieve kantons. Ook is de belastingontduiking in direct-democratische kantons veel lager. De afvalverwerking in direct-democratisch bestuurde steden is tien procent goedkoper dan in steden met een representatief systeem. In gemeenten met referenda over publieke uitgaven is de publieke schuld vijftien procent lager dan in gemeenten zonder die referenda.⁴⁵

- IV. Er is meer aandacht voor een juiste verhouding tussen integratie en autonomie, zeker in een wereld waar economieën steeds meer met elkaar verweven raken. Het succes van Zwitserland komt mede doordat het op allerlei manieren is geïntegreerd met Europa, maar ook zijn autonomie heeft behouden. De Europese Unie zou in tijden van crisis

45. Jos Verhulst & Arjen Nijeboer, *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*. Brussel: Democracy International, 2007, p. 48-53.

en overgang minder kunnen denken in definitieve oplossingen, maar ook in 'lossere banden' afhankelijk van het onderwerp, op dezelfde wijze als Zwitserland meedoet met diverse verschillende Europese afspraken.

8. Dat geeft de burger moed

Tijdens de crisis in de eurozone bleek volgens vooraanstaande politici de noodzaak van een federaal Europa vergroot. Daarmee is een federaal Europa in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014 terug op de agenda. Maar een federaal Europa zal pas kunnen slagen wanneer, anders dan in het project van de Europese Grondwet, de burgers serieus worden genomen. Daarom dienen discussies over Europees recht en Europees beleid op zo'n manier te worden gevoerd, dat zij toegankelijk zijn voor de burgers, niet alleen voor de specialisten. Daarom dient meer te worden gewerkt met beelden en verhalen en dient gebruik te worden gemaakt van modellen om de discussies meer inzichtelijk te maken.

Op dit moment is het een probleem dat de huidige bestuurselite de zaken het liefst tussen de uitvoerende machten lijkt te willen afdoen, intergouvernementele compromissen die vervolgens worden afgedwongen via een hiërarchische interpretatie van het voorrangsbeginsel. Zelfs de meest democratische lidstaat zal door internationale en supranationale samenwerking in legitimiteitsproblemen geraken als de nationale laag ondergeschikt wordt gemaakt aan een hogere laag zonder dat de basis erbij is betrokken. Deze zaak is alleen goed oplosbaar door middel van een heldere constitutie van het statenverbond, waarbij naast de volken van de staten ook het geheel van alle burgers van de Unie een rol behoren te spelen. Als het gaat om de legitimatie van de Europese Unie kan het beste worden gewerkt met een zogenaamde gedeelde soevereiniteit tussen de staten enerzijds en de burgers anderzijds. Het zijn de staten (of nog beter de volken) en de burgers die het constitutionaliseringsproces moeten dragen, en omdat staten ook worden gelegitimeerd door burgers, zal het, als het gaat om de legitimering van de Europese Unie, niet lukken zonder die burger, die tegelijk Unie- en staatsburger is.

Bij een goede federatie hoeft het scheppen van bevoegdheden bij het federale gezag niet ten koste te gaan van de democratische rechten van de staats- en Unieburgers aan de basis. De Europese Gemeenschap/Unie kan al worden beschouwd als een vereniging van burgers, die constitutioneel, democratisch en electief dient te zijn. De vrije en gelijke burgers hebben recht op goede communicatie en het recht om middels een referendum met een dergelijke federale constitutie in te stemmen. Dat moet met een jaar of vijf, bijvoorbeeld 2019, gerealiseerd kunnen worden. Is er draagvlak voor het geheel van alle stemgerechtigde Unieburgers ter legitimatie van de Unie? Of denkt iedereen nog puur nationaal? Christiane Berkvens-Stevelinck, hoogleraar Europese cultuur te Nijmegen, stelt:⁴⁶

‘Het klinkt misschien gek, maar mijn generatie die nog denkt in de natiestaten uit de negentiende eeuw en daarom een Europese politieke unie op afstand wil houden, moet eerst verdwijnen. Ze voert een achterhoedegevecht, wat ook niet vreemd is. Ze heeft op school altijd naar die kaarten aan de muur met al die afzonderlijke landen gekeken. Dan weet je niet beter dan dat dit altijd zo is geweest. Terwijl Europa veel meer eenheid kende. De nieuwe generatie denkt totaal anders. Ik merk het aan mijn studenten. Jongeren hebben helemaal niets met grenzen.’

Op de lange termijn zal de groei van burgerlijke solidariteit onder de Unieburgers toenemen op basis van een volkssoevereiniteit over de grenzen heen.⁴⁷ Want het is waar, het nationale identiteitsbewustzijn is pas in de negentiende eeuw sterk bevorderd, daaronder is veel vloeibaar. Veel Europese grenzen zijn deels toevallig.⁴⁸ Ondanks de gevoelens van crisis zijn de Europese

46. Christiane Berkvens-Stevelinck tijdens de Comeniuslezing in Naarden, 16 maart 2013. Zie Marc Janssens, ‘Met Europa komt het wel goed’, *Nederlands Dagblad*, 15 maart 2013.

47. Achilles Skordas, ‘Self-determination of peoples and transnational regimes: a foundational principle of global governance’, in: Nicholas Tsagourias (red.), *Transnational Constitutionalism. International and European Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 207-268.

48. Hagen Schulze, *Staat und Nation in der Europäischen Geschichte*. München: C.H. Beck, 1994, p. 189.

cultuur, de Europese waarden en de Europese politieke gemeenschap sterk genoeg om te overleven. Maar voor de korte termijn is het voor de voortgang van het Europese samenwerkingsverband zorgelijk wanneer de burgers van de trotse natiestaten oprecht denken dat hun natiestaat of regio door de Europese integratie zal gaan verdampen.

Van de Verenigde Staten van Amerika valt te leren dat het voor de legitimiteit van het samenwerkingsverband belangrijk is dat in de grondwet een 'we the people' wordt genoemd en dat de staten in meervoud worden genoemd in de naam van de federatie. Pas rond de Tweede Wereldoorlog werden de Verenigde Staten van Amerika een echte staat. De Zwitsers noemen hun federatie officieel een confederatie, 'Confederatio Helvetica', de Amerikanen noemen hun federatie de Verenigde Staten van Amerika. De Europese Unie als statenverbond of federatie van natiestaten, kan prima, als er maar steeds elementen van directe democratie bijkomen. Dat geeft de burger moed.

Het is goed mogelijk dat een Europese federatie met een deling van soevereiniteit, kortom met respect voor de soevereiniteit van het federale gezag én voor de soevereiniteit van de deelstaten, meer waarborgen biedt dan een intergouvernementalisme dat de eenzijdige wetten van de economie volgt. Het op basis van verdragen bevoegdheden afstaan aan gemeenschappelijke organen heeft er in de praktijk toe geleid dat lidstaten door het gemeenschappelijke orgaan op hiërarchische wijze worden gedwongen tot compromissen op basis van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij de constitutionele identiteit van de lidstaten steeds verder dreigt te worden uitgehold.

Het was ongelukkig dat Europese politici, de instellingen en de nationale parlementen, in de jaren 2002-2005 werkelijk hebben geprobeerd een Europese Grondwet erdoor te drukken zonder referenda.⁴⁹ De Nederlandse burgers werden in zekere zin door hun eigen bewindspersonen verbaal geïntimideerd: als de Europese Grondwet zou worden afgewezen zou Europa uit elkaar vallen, zoals met Joegoslavië was gebeurd;

49. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 15-25.

er zou kans zijn op een nieuw Auschwitz; en het licht zou in Nederland uitgaan.⁵⁰ Frankrijk en Nederland, ook al was het in Nederland formeel slechts een niet-bindend referendum, mogen er zeker trots op zijn dat in die landen in ieder geval referenda over de Europese Grondwet zijn gehouden, ook al viel de uitslag dan tegen. Een grondwet is niet iets van regeerders, maar behoort vooral iets te zijn van een conventie, van de parlementen én vooral van de burgers zelf. Transnationalisering van volkssoevereiniteit is mogelijk wanneer nationale staten hun soevereiniteit begrenzen ten behoeve van supranationaal recht, en het geheel van de Unieburgers de grondwetgevende macht delen met grondwetgevende staten die van hun volk een mandaat hebben om een federale Unie te scheppen.

9. Conclusie

Mede vanwege de vier door Benedikter en Kaelin genoemde lessen kan Zwitserland een consistent model zijn voor een Europese federatie, een soort Verenigde Staten van Europa, dat volgens politici als François Hollande en Angela Merkel nu reeds noodzakelijk is om de Europese recessie te overleven. Pas met een federaal Europa – géén Europese superstaat maar een federatie van staten – gebaseerd op gedeelde soevereiniteit en een duidelijke ‘Kompetenz Katalog’, kan het democratisch tekort meer effectief worden bestreden.⁵¹ Het zou jammer zijn om een stuk Europees erfgoed van 700 jaar, dat zich inmiddels wel heeft bewezen, links te laten liggen alleen maar omdat Zwitserland geen is lid van de Unie. De Zwitsers mogen trots zijn op hun politieke systeem met referendum en volksinitiatief. Het systeem in Nederland en de Europese Unie, waar de burgers na de verkiezingen vier à vijf jaar zijn overgeleverd aan wat politici met hun belastingcenten doen is, anno 2013, achterhaald. Op supranationaal niveau zou het Zwitserse model een politieke unie scheppen zonder een ho-

50. Jieskje Hollander, *The Incoming Tide. Dutch Reactions to the Constitutionalisation of Europe 1948-2005* (diss. Groningen). 's-Hertogenbosch: BOXPRESS, 2013, p. 318-319.

51. Wim Couwenberg, ‘European Federalist Papers: een welkom initiatief’, *Civis Mundi*, 15 januari 2013, p. 1-2.

mogenisering van culturen, identiteiten en regelgeving. Zwitserland heeft bewezen dat de verschillende kantons en taalgemeenschappen op een tolerante wijze met elkaar kunnen samenleven in een constitutioneel verband, hetgeen het Zwitserse model, uit nood geboren, ook een ethische dimensie geeft.

Na de bittere ervaringen van voor en in de Tweede Wereldoorlog, heeft ook het proces van de Europese integratie een ethische dimensie. Het in vrede met elkaar samenleven is te belangrijk om het politieke lichaam van de Europese Unie te verrommelen door economische krachten. Om vanuit Brussel op grote afstand van de Europese burgers van bovenaf te regeren, is niet meer goed te doen. De Europese Unie is geen eenheidsstaat, ook de Britten moeten niets hebben van 'a European Superstate', het gaat om een veelheid van staten, regio's, lokale overheden en burgers. Wanneer een elite van bovenaf, in naam van integratie, een samenleving door middel van maximalisering van machtsuitoefening van alles gaat opleggen, zal zo'n samenleving zich met behulp van directe democratie tegen onwenselijke regels gaan verzetten. Dat is niet in belang van de vrede, de welvaart en supranationaal recht. De burgers willen wel een gemeenschap van volkeren, maar zij willen niet door een hiërarchisch systeem worden gedwongen één pot nat te worden. Dat past ook niet bij de waarden, de idealen en de symbolen van de Unie. Een Europese superstaat botst met het Zwitserse uitgangspunt van 'small is beautiful' of 'klein is fijn'. De burgers van de Unie willen wel iets erbij, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke Europese defensie, maar zij willen niet identiteit verliezen. Een federatie met een afgebakende lijst met bevoegdheden biedt meer garanties voor lidstaten en regio's dan intergouvernementalistische integratie zonder grenzen, waar alles steeds meer op elkaar gaat lijken omdat dit zo handig zou zijn in de interne markt.

De Europese samenwerking zal als gedeelde rechtsorde stuklopen zonder samenwerking met nationale parlementen, nationale constitutionele hoven en nationale en regionale en lokale referenda. Van Zwitserland valt te leren dat federalisering en directe democratie niet leidt tot wanbestuur. In een federatie van natiestaten is meer duidelijkheid dan nu in het Europese integratieproces het geval is. Referenda onder alle burgers van de 28 lidstaten zullen concrete gemeenschappelijke historische herinneringen kunnen

scheppen. In de Europese Unie dienen daarom zoveel mogelijk kwesties die beslist op EU-niveau moeten worden besloten, te worden voorgelegd aan de inwoners van de 28 lidstaten tegelijk. Zulke gemeenschappelijke stemmingen zullen als gemeenschappelijke praktijken en herinneringen het gevoel van een gedeelde gemeenschap, gedeelde toekomst en een gemeenschappelijke identiteit enorm kunnen bevorderen.

Prof. dr. J.W. Sap is hoogleraar Europees recht aan de Open Universiteit te Heerlen en universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Tevens is hij vicevoorzitter van de Vereniging Democratisch Europa (VDE).

Met dank aan mr. Alexandra Schluep voor haar commentaar op een eerdere versie van de tekst.

