

## Nr. 0 - Klinkers & Tombeur, augustus 2012

**Klinkers en Tombeur leggen uit waarom ze het nodig vinden een dialoog over de wenselijkheid van een federaal Europa te beginnen. In grote trekken schetsen zij tekortkomingen van het huidige intergouvernementele besturingssysteem van de Europese Unie. Zij verklaren waarom zij hun dialoog gieten in de vorm van The Federalist Papers, een unieke verzameling van 85 geschriften uit 1787-1788 over het ontwerp van de Amerikaanse federale Constitutie. Pro- of antifederalisten worden uitgenodigd hun reeks van European Federalist Papers te volgen en daarop te reageren.**

Sinds 1999 wisselen wij, Leo Klinkers en Herbert Tombeur, van gedachten over de wenselijkheid van een federaal Europa. Wij zijn van mening dat het huidige intergouvernementele bestuursstelsel van Europa - nuttig en nodig om in de jaren vijftig van de vorige eeuw de idee van een Europese Gemeenschap te creëren - zijn houdbaarheidstermijn al ver heeft overschreden. Nu, in het tweede decennium van de 21e eeuw beschadigt dit bestuursstelsel dat gemeenschappelijke Europa in toenemende mate. Het heeft zijn instrumentele functie voor Europese samenhang en samenwerking verloren en keert zich door zijn inherente nationalistische uitgangspunten ('eigen land eerst') tegen zijn oorspronkelijke gedachte. We moeten verder dan dit stelsel. We kunnen ons niet veroorloven te blijven hangen in een staatkundig concept van zo'n zestig jaar geleden, een organisatievorm die niet langer een rustig bezit is voor het sindsdien - intern - sterk veranderde Europa. Een werelddeel dat zich in zijn staatsvorm dringend moet aanpassen aan de snelle - externe - veranderingen in Azië, Afrika en Zuid-Amerika. Of, zoals de President van de voormalige Sovjet-Unie, Michael Gorbatsjov, ooit zei: "Wie

te laat komt wordt door het leven gestraft."

De bankencrisis en de daarna gevolgde economische crisis lijken een kans te bieden om het denken in termen van een Europese Gemeenschap door te trekken naar een federale organisatievorm. Hoewel de weerstand van de bevolking in vele lidstaten tegen een federaal Europa manifest is, lijken sommige toppolitici in Europa te beseffen dat het F-woord niet veel langer omzeild kan worden. Zonder met directe woorden de noodzaak van een staatkundige kwantumsprong - van intergouvernementeel naar federaal - te formuleren, spreken die Europese leiders in 2011-2012 regelmatig over de behoefte aan veel meer politieke 'integratie' om de reeds gerealiseerde economische eenwording een betere basis te bieden. Maar ze gebruiken daarbij vaak indirecte, soms duistere woorden. Wat te zeggen, bijvoorbeeld, van een uitspraak ergens in 2011 van de Luxemburgse premier Jean-Claude Juncker - ook voorzitter van de Eurogroep, een team van experts dat de EU-ministerraad voor economisch en financieel beleid (Ecofin) adviseert. Naar aanleiding van de harde maatschappelijke kritiek op het

besluiteloze Europa, niet bij machte in gezamenlijkheid stevige maatregelen te nemen om de economische unie alsnog te funderen op een politieke unie, zei hij in ongeveer deze woorden: "Wij politici weten precies wat we zouden moeten doen, maar als we het daadwerkelijk zouden uitvoeren verliezen we de volgende verkiezingen." Een uitspraak die symptomatisch is voor de terughoudendheid van Europese politici om openlijk federalisering te bepleiten, maar die toch ook een voorteken is van wat onafwendbaar staat te gebeuren: de federalisering van Europa.

Natuurlijk zijn er politici die al vaak en zonder terughoudendheid het federaliseren van de Europese Unie hebben bepleit. Denk bijvoorbeeld maar aan Guy Verhofstadt, eertijds premier van België, nu Europarlementslid. En Alexander Pechtold, eertijds Nederlands Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, nu fractieleider van D66 in het nationale parlement. En er zijn - terwijl wij dit schrijven in de zomer van 2012 - zeker nog meer openlijke politieke voorvechters van een federatie. Maar ze zitten op dit moment niet bij de knoppen van het systeem. Dus kunnen ze geen hefboom creëren om het intergouvernementele systeem om te zetten in een federaal stelsel.

Het zou overigens onjuist zijn om te veronderstellen dat de idee van een federaal Europa pas de laatste twee jaar voorzichtig op de Europese politieke agenda is geraakt. Luuk van Middelaar beschrijft in zijn *De Passage Naar Europa* uitvoerig hoe al vóór de creatie van de Europese Gemeenschap begin jaren vijftig van de vorige eeuw, filosofen en politici de noodzaak van een federaal georganiseerd Europa onder woorden

brachten. In zekere zin startte de Gemeenschap in 1951 zelfs een beetje federaal, omdat de daaruit voortspruitende Hoge Autoriteit - belast met de uitvoering van het gemeenschappelijke mijnbouw- en staalconstructiebeleid van de zes deelnemende Staten - supranationaal bevoegd was. Althans dat was de oorspronkelijke gedachte bij het voorstel om zo'n Autoriteit in te stellen, gebaseerd op het Schumanplan van 1950 dat een federale inslag had. In de praktijk werd die Autoriteit meteen gecontroleerd - toen al, net als de Europese Commissie nu - door de Raad van Ministers, die overigens zijn juridisch gelegitimeerde beslissingsmacht pas verwierf bij het Verdrag van Rome in 1957. Bij die gelegenheid verruilde men de Hoge Autoriteit voor de Commissie, die als uitvoerend orgaan zijn vermeende supranationale bevoegdheid verloor.

Maar toch, er waren voortdurend federale oprispingen. Meer dan eens zijn er pogingen gedaan de stap naar een volledig federaal systeem te zetten. Dat stopte een paar jaar geleden, toen, vanaf 2004, de feitelijke beslissingsmacht bij de Europese Raad van regeringsleiders en staatshoofden kwam te liggen. De daardoor in toenemende mate nationalistisch gedreven besluitvorming heeft het denken en handelen in termen van één gemeenschap zozeer gespleten, dat de extern ontstane economische crisis tot een interne economische crisis heeft geleid. Door het wegvallen van de façade van een lang gekoesterd economisch Europees wonder zijn nu de scheuren en vooral de verkeerde constructie van het Europese huis zichtbaar geworden. Dat, en alleen dat, motiveert sommige politici om nu met een federaal concept de reconstructie

van dat huis aan te pakken. Mocht die crisis er niet zijn, dan zouden ze er niet over peinzen om de Europese Raad als overkoepelend machtscentrum op te geven, iets wat ze binnen een federale organisatievorm zonder meer zouden kwijtraken ten gunste van het herstel van de soevereiniteit van de lidstaten.

Wij zijn ervan overtuigd dat die Federatie Europa er (ooit) zal komen. De vraag is echter of dat evolutionair gebeurt, en dus nog vele jaren op zich laat wachten. Of revolutionair, in die zin dat nog een paar nieuwe crises de verantwoordelijke politici dwingt om alsnog te realiseren wat in 1992 bij het Verdrag van Maastricht niet is gedaan, namelijk de grondslag te leggen voor een federaal Europa.

Uiteraard kan er ook een middenweg zijn, die van de rede. De oorzaak van de manifeste weerstanden in vele lidstaten – sterk gevoed door nationale parlementsleden die weten dat het gemakkelijk surfen is op golven van angstgevoelens van het volk – is het gebrek aan inzicht in de meerwaarde en potentie van een federale organisatievorm. Vele politici wakkeren die angstgevoelens aan door een federaal Europa te karakteriseren als een moloch, een superstaat die de nationale soevereiniteiten opslokt en de regionale culturen, gebruiken en gewoonten vernietigt. Niets is minder waar. Het huidige intergouvernementele bestuursstelsel van Europa maakt meer kapot dan men denkt door zijn inherente ‘eenheidsworstproductie’, dit wil zeggen alles wat gemeenschappelijk wordt besloten over om het even wat, moet dwangmatig in elke lidstaat worden doorgevoerd. Het is juist een federatie die de daaraan verbonden delen in staat

stelt hun soevereiniteit te bewaren. Als een federatie één zaak beschermt en garandeert dan is het wel de soevereiniteit van haar componenten die zich aan de federatie verbinden. Bijna niemand weet dat. De ‘gewone burger’ laat zich in de maling nemen door lieden die hun provinciale electorale belang laten prevaleren boven kennis en inzicht in de werking van een federale organisatievorm. In de straks volgende Papers leggen wij dat uit en nemen en passant nog een aantal andere drogredenen, taboes en misvattingen over een federaal Europa mee.

De idee om in de vorm van een dialoog een gedachtewisseling over een federaal Europa op te zetten is gebaseerd op The Federalist Papers. Dit is een serie van 85 Papers van de hand van Alexander Hamilton, James Madison en John Jay in 1787 en 1788 over de manier waarop de voorgestelde federale Constitutie van de beoogde Verenigde Staten van Amerika zou moeten worden geïnterpreteerd. Zij worden sindsdien de founding fathers van de Amerikaanse Constitutie genoemd. Het is een majestueus werkstuk in de politieke wetenschap, een bron waaraan menig federalist zich kan laven. Wij volgen zoveel mogelijk de vorm waarin The Federalist Papers zijn geschreven. Waarom? Als je door een mijnenveld moet lopen is het verstandig om de voetstappen te gebruiken van degene die veilig de andere kant bereikte. In hedendaagse managementtermen gesteld: leer van best practices.

The Federalist Papers zijn geschreven ten tijde van een ernstige crisis. Noord-Amerika kende op dat moment de organisatievorm van een Confederatie of Statenbond. Vanaf het moment waarop

men zich in 1776 onafhankelijk van het toenmalige Engeland verklaarde vormden dertien Staten in Noord-Amerika een Confederatie, losjes bijeen gehouden door een verdrag onder de titel Articles of Confederation. Elke Staat ontwierp zijn eigen staatsvorm. Een ratjetoe van zeer verschillende modellen. Na elf jaar onafhankelijkheid en vele pogingen om de qua bestuursvorm uiteenlopende Staten tot een werkbare Confederatie te maken, zonder een daarboven geplaatst bestuur, ontstond de behoefte zich op versterking van de gemeenschappelijkheid te bezinnen. Die behoefte werd ingevuld door een Conventie van Philadelphia die in de zomer van 1787 een ontwerp van een federale Constitutie produceerde. Deze werd in september 1787 aan het Amerikaanse volk voorgelegd met de bedoeling de Confederatie om te zetten in een federale Staat op basis van een Grondwet. Als negen van de toenmalige dertien confederale Staten dit ontwerp zouden accepteren, zou de federatie een feit zijn. Maar de oppositie was sterk, waardoor het aanvoelde als een ernstige crisis in het voortbestaan van een onafhankelijk Noord-Amerika, niet het minst in de Staat New York, aangevoerd door gouverneur George Clinton. Om de stemming in juist die Staat ten gunste van de federale Constitutie te keren (wat lukte), begon Alexander Hamilton op 27 oktober 1787 een reeks Papers over de voor- en nadelen, over de sterkte en zwakte, van een federale staatsvorm. Tot augustus 1788 publiceerde hij die 85 Papers, samen met John Jay en James Madison, onder het gezamenlijke pseudoniem 'Publius'. In de kranten van New York. Met succes. In 1789 werd de federale Constitutie aangenomen. Daarna groeiden de federale Verenigde

Staten van Amerika geleidelijk uit tot het land dat het nu is.

Terzijde: dit pseudoniem verwijst naar de manier waarop de Engelse koloniën zich in 1776 onafhankelijk verklaarden en niets meer te maken wensten te hebben met de Engelse koning. Publius was een Romeinse consul die in het jaar 509 voor Christus meewerkte aan het afbreken van de monarchie en het daarvoor in de plaats stichten van een republiek.

Het gevoel van een crisis kennen we ook in het Europa van dit moment. Men kan dat op veel verschillende manieren onder woorden brengen. Wij kiezen voor een citaat uit het weekblad Knack, van de hand van Rik van Cauwelaert, directeur strategie: "Het huidige drama van de EU is dat ze niet langer door een bindende idee wordt gedragen. Die bindende idee werd na de Tweede Wereldoorlog aangedragen en zelfs gefinancierd door de VS. Maar zodra de Koude Oorlog was beslecht, meenden de Europese machthebbers het oorspronkelijke project van Jean Monnet - een Atlantische Gemeenschap (...) - te kunnen loslaten. Vandaag is de EU een nationale unie, met veel intergouvernementeel geharrewar, die alleen lijkt te bestaan om het eurosysteem en de banken overeind te houden."

Ook Europa staat voor de afweging om ofwel de huidige intergouvernementele samenwerking te bestendigen, ofwel te kiezen voor een federale bestuursvorm. Uiteraard is er een derde mogelijkheid: ontbinding van de Europese Unie en vervolgens ieder voor zich voorwaarts gaan. Maar een dergelijk perspectief achten wij ondenkbaar, omdat die terugkeer naar het staatsnationalisme haaks zou staan op de toenemende

mondialisering. Hoewel? De realiteit gebiedt vast te stellen dat bij de aanvang van het schrijven van de European Federalist Papers, zomer 2012, de kansen op een voortbestaan van de Europese Unie wordt geschat op fifty fifty. We zullen zien.

Het geeft overigens te denken dat er een ernstige crisis nodig is om de constructiefouten van het Europese gebouw te herkennen. Met een beetje kennis van staatkundige vormen én van geschiedenis, hadden de founding fathers van de Europese Kolen- en Staalgemeenschap (EGKS) in 1950 al voor een onverkorte federale organisatie kunnen kiezen. Als je de verscheidenheid van lidstaten met een eigen soevereiniteit wilt bewaren en toch evenzeer behoefte hebt aan eenheid die deze Staten aan elkaar verbindt, dan is een federatie de enige organisatievorm die daarvoor geschikt is. Dat is geen (partij-)politiek standpunt, dit is wetenschap. Hoe is het mogelijk dat Europa, dat in meer dan twintig eeuwen vele politieke wijzgeren heeft voortgebracht, pas aan het begin van de 21e eeuw begrijpt wat het Noord-Amerika van nauwelijks drie eeuwen na zijn ontdekking door Columbus, en zonder een substantiële hoeveelheid politieke wijzgeren, aan het einde van de 18e eeuw al begreep: een confederatie creëert een schijnsoevereiniteit van het geheel, een federatie waarborgt soevereiniteit van de deelnemende Staten én die van het geheel. Hoe dat in elkaar zit zullen we in deze Papers gaan uitleggen.

De gelijkenis met de crisis van het Amerika in 1787 was de impuls om ons reeds jaren gedeeld ongenoegen over de organisatie en werking van de

Europese Unie op te schrijven. Wij voelen ons daartoe gelegitimeerd door een oproep van Robert A. Levine - eertijds hoge ambtenaar in de Amerikaanse federale overheid en onder meer bekend van de War against poverty - in een artikel in de New York Times van 9 januari 1999 onder de titel: "What the EU Needs Is a Copy of 'The Federalist Papers'". Welnu, hier zijn ze dan. In alle bescheidenheid overigens. Omdat wij niet over alles een voldragen mening hebben, laat staan het denkniveau van de auteurs van The Federalist Papers kunnen evenaren, zullen wij wellicht andere schrijvers vragen om ons terzijde te staan.

De politieke werkelijkheid van 1787 stond overigens niet te wachten op The Federalist Papers. Maar tijdens de intense debatten werden zij een veilig pad om door een wilde politieke rivier van de confederale oever veilig de federale te bereiken. Als boek in toenemende omvang speelde het tijdens de hevige debatten over het voorstel van een federale Constitutie een rol naast vele andere publicaties over het ontwerp van de federale Constitutie. De faam van dit opus werd pas tijdens de verdere geschiedenis van de Verenigde Staten gevestigd, omdat het langzaam een van de belangrijkste kenbronnen werd voor de interpretatie van de Constitutie.

Ook onze Papers zullen verdrinken - zo verwachten wij - in de zee van meningen over een federaal Europa. En of ze ooit een kenbron worden voor het denken over een federaal Europa is een gedachte die op dit moment bij ons geen rol speelt. Het besef van onze eigen verantwoordelijkheid is het enige motief om te schrijven wat we menen. Want zwijgen is instemmen, in dit geval

instemmen met het intergouvernementalisme dat Europa naar zijn ondergang leidt. Daaraan willen we niet medeplichtig zijn. Daarom komen we tegen dat systeem op, gesteund door de uitspraak van de Franse wetenschapper Henri Poincaré (1854-1912): "Het denken mag zich nooit onderwerpen, noch aan een dogma, noch aan een partij, noch aan een hartstocht, noch aan een vooroordeel, noch aan om het even wat, maar uitsluitend aan de feiten zelf, want zich onderwerpen aan wat anders betekent het einde van alle denken."

Net als Amerikaanse Federalist Papers geven wij elk van de European Federalist Papers een nummer. Maar anders dan The Federalist Papers kiezen we niet voor een (gezamenlijk) pseudoniem. De naam van elke auteur staat erbij. Ook al om een merkwaardig debat na afsluiting van The Federalist Papers te vermijden: vlak voor zijn overlijden claimde Hamilton 63 van de 85 stukken te hebben geschreven, iets wat duidelijk niet juist was. Generaties lang debatteerde de in dit onderwerp geïnteresseerde wereld over het auteurschap van die Amerikaanse Papers. Men is het er nu min of meer over eens wie wat schreef. Om de lezer de gedachte-ontwikkeling in de tijd te kunnen laten volgen, nummeren wij elk Paper en zetten de maand van schrijven van het stuk erbij.

Graag hadden wij - net zoals het geval is geweest met The Federalist Papers van Amerika - onze European Federalist Papers één voor één willen publiceren in gezaghebbende kranten. Liefst in de zeventien landen van de Eurozone. Maar dat is niet haalbaar, althans niet op korte termijn en de tijd voor Europa dringt. Daarom kiezen wij voor een andere

laagdrempelige vorm van publiceren: de Papers komen één voor één, of in kleine samenhangende groepjes, op een website te staan; wij berichten via sociale media onze relaties over de vindplaats van die Papers en wij hopen dat zij met het doorsturen daarvan een publiek bereiken op Europese schaal.

Tot slot citeren wij graag, om op het actuele belang te wijzen van het federalisme voor Europa, de laatste zinnen waarmee Clinton Rossiter de Introduction in de editie van The Federalist Papers van 15 februari 1961 afsluit:

"And the message of The Federalist reads: no happiness without liberty, no liberty without self-government, no self-government without constitutionalism, no constitutionalism without morality - and none of these great goods without stability and order".

Leo Klinkers en Herbert Tombeur

Den Haag, Nederland en Mortsel, België  
augustus 2012