

FEDERALISME, FEDERATIES EN DE EUROPESE UNIE

In zijn opiniestuk met de titel “Het F-woord staat weer op de agenda”, verschenen in de Spectator van juni II., stelt Bob Molenaar terecht dat Europa een federale structuur kan hebben zonder een staat te vormen in de klassieke zin van het woord. De auteur wijst tevens op het bestaan van verschillende soorten federale staten. Hij maakt volgens mij echter een denkfout wanneer hij enigszins gedecentraliseerde of geregionaliseerde staten, zoals Italië en Groot-Brittannië, gelijk stelt met federale staten. Meermaals heb ik reeds vastgesteld dat men federalisme, confederalisme en decentralisatie door elkaar haalt. Met deze bijdrage wens ik die verwarring te bestrijden en het debat over de Europese grondwet aan te vullen door het concept federalisme als organisatievorm te belichten, de Europese Gemeenschap, de grondwettelijke Unie in spe, te toetsen aan dat concept en een mening over de ontworpen organisatievorm voor die Europese Unie (EU) weg te geven.

Federalisme als dusdanig is een bestuursstructuur die inderdaad niet openbaar, laat staan statelijk, moet zijn. Met de Amerikaanse professor Daniël Elazar, expert inzake federalisme en federaties, wens ik te benadrukken dat het concept federalisme kan gebruikt worden in elke soort organisatie. Die federaal ingerichte organisatie kan zowel een nationale of lagere overheidsinstelling zijn, als een internationale instelling of zelfs een privé organisatie. Bob Molenaar wees op de twee manieren waarop een statelijke federatie kan ontstaan (meestal “bottom up”, soms “top down”). Mijn bijdrage beschrijft het meest voorkomende ontstaansproces, dat tevens relevant is voor de Europese integratie.

De kern van het concept federalisme bestaat slechts uit een overeenkomst tussen gelijkwaardige partners waarin zij overeenkomen dat ze een geheel vormen om een bepaalde macht te laten uitoefenen door instellingen die namens dat geheel optreden. Dat politiek contract (voor staten meestal de federale grondwet genoemd) is *absoluut wederzijds* in deze zin dat het *uitsluitend met wederzijdse instemming* kan gewijzigd worden en dat zowel door de samenstellende delen (in statelijke toepassing bvb. provincies, deelstaten) als door het geheel (de federatie). Enige wijziging aan het contract kan dus slechts door alle delen én het geheel worden doorgevoerd; dit geldt zowel voor een wijziging in de verhouding tussen delen onderling of tussen hen en het geheel, als voor een toetreding tot het geheel, een uitstoting of een uittreding (secessie). Die wederzijdse instemming is de kern van het federalisme. Niets meer, niets minder. Daarom mogen zowel het geheel als de delen zich soeverein noemen, want hun autonomie kan hen niet door de andere partners eenzijdig ontnomen worden – soevereiniteit wordt in een federatie gedeeld (in het Engels “sharing of sovereignty”).

Fundamenteel verschilt een federatie hierdoor van andere organisatievormen. In een confederatie en bij decentralisatie blijft de volle soevereiniteit in handen van de samenstellende delen, respectievelijk van het geheel. Met als gevolg dat een deel van de confederatie eenzijdig kan beslissen eruit te stappen en dat bij decentralisatie de autonomie eenzijdig kan worden teruggenomen door de soevereine instantie die ze verleende.

Naast die gemeenschappelijke kern, zijn federaties onderling erg verschillend. Er zijn bijna zoveel federale stelsels als er federaties zijn. Elke federatie heeft wel zijn bijzonderheid. Toch kan men federale systemen op verschillende manieren catalogeren.

De Europese Gemeenschap (EG) is momenteel een soort van federatie. De EG draagt inderdaad de essentie van het federalisme in zich, want de verdragen bevatten geen opzeggingsclausule. Zij zijn evenmin impliciet opzegbaar wegens het feit dat de verdragspartijen die bedoeling niet hebben geuit en omdat het opzeggingsrecht niet kan worden afgeleid uit de aard van de verdragen, integendeel: de doelstelling van de verdragen is precies de geleidelijke integratie (cf. artikel 56 van de Conventie inzake het verdragenrecht, ondertekend te Wenen op 23 mei 1969).

Die Europese federatie kan men onderscheiden van andere federaties aan de hand van een aantal criteria, bvb. de instellingen, de bevoegdheidsverdeling met de lidstaten en de middelen. Deze federatie zou men daarom als institutioneel, concurrerend, intrastatelijk en afhankelijk kunnen typeren.

Institutioneel, omdat zij instellingen heeft die eveneens op het niveau van de lidstaten voorkomen: de drie klassieke staatsmachten zijn op beide bestuursniveau's geïnstitutionaliseerd in een parlement, een regering en een gerecht. Concurrerend, omdat de EG in beleidsdomeinen opereert die niet duidelijk zijn omschreven als overgedragen van het statelijke niveau (de techniek van het zgn. functionalisme). Intrastatelijk, omdat de besluitvorming tussen de EG en haar lidstaten vooral plaats heeft in het kader van de Raad van Ministers, een Gemeenschapsinstelling. Afhankelijk, omdat zij weinig eigen middelen kan genereren om haar beleid te voeren en het voornamelijk de lidstaten zijn die haar van middelen voorzien.

Hoe heeft het ontwerp van grondwet die EG-vorm gewijzigd? Eerst en vooral valt op dat de grondwet het eenzijdig verlaten van de Unie door een lidstaat voorziet (artikel 59): die opzeggingsclausule betekent een stap terug in de onderlinge band tussen de lidstaten, nl. weg van het wederzijdse karakter van het federalisme, in de richting van een confederatie. De vrijwillige terugtrekking van de lidstaat wordt wel getemperd door het sluiten van een overeenkomst met de EU over de voorwaarden voor zijn uittreding. Men zou kunnen spreken van een mengeling van federalisme en confederalisme.

Hoe zou men de uitgebreide EU als verbond *sui generis* kunnen typeren? Ik blijf bij de criteria die ik gebruikte voor de EG. De grondwet zou de EU gedeeltelijk laten overeenstemmen met de EG, gedeeltelijk niet. Volgens de IGC moet de EU enerzijds een institutionele organisatie blijven met behoud van de Europese instellingen en hun rol, alsook in hoge mate afhankelijk blijven van de middelen die de lidstaten haar toestaan. Anderzijds moet ze een zgn. exclusief bevoegde organisatie worden (de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten wordt grondwettelijk omschreven – van de techniek van het functionalisme wordt afstand genomen), en wat meer interstatelijk georganiseerd worden voor de besluitvorming tussen de EU en de lidstaten, ten koste van de intrastatelijke besluitvorming (de nationale parlementen worden erbij betrokken).

Is deze organisatievorm geschikt voor de EU? Graag laat ik artikel 59 van de grondwet nu buiten beschouwing in mijn poging tot antwoord op deze vraag. In dat verband wens ik enkel op te merken dat de EU als geheel van natiestaten er belang bij heeft om een zwak imago van federale superstaat te hebben. Ik verwijs voor het overige naar het stuk van Bob Molenaar en naar hetgeen volgt over de maatschappelijke context van de EU, die ik bondig toets aan de kenmerken van de Unie.

Europa is religieus, cultureel en taalkundig een mozaïek. Het telt amper cultureel homogene staten. Het kent twee grondig verschillende rechtssystemen, het continentale stelsel en het Britse. Economisch en politiek hebben vooral de tien nieuwe lidstaten en de kandidaat-landen een andere geschiedenis gekend: niet alleen hebben sommige van die landen decennia geleefd in een planeconomie, maar tevens hebben de meeste politieke generaties lang gefunctioneerd volgens een of andere vorm van dictatuur. Vandaar hun gebrek aan bvb. markteconomische en parlementaire ervaring.

Om al die redenen is de verruimde EU een kolossale uitdaging om die vlot en doelmatig te laten functioneren. Wat vind ik positief aan de grondwet? Ik meen dat de eenzijdige terugtrekking de psychologische drempel van de EU verlaagt voor een aantal lidstaten, waarvan sommige nooit of amper soeverein en onafhankelijk zijn geweest en die nieuwe politieke status koesteren. Dat lijkt me een goede zaak. Om diezelfde reden, maar ook omwille van het democratische deficit in de eerste 15 lidstaten – het wantrouwen van de bevolking t.o.v. politieke instellingen is een constante in opiniepeilingen, is het van de Europese Conventie en de IGC verstandig geweest de EU duidelijk bevoegd te maken voor bepaalde beleidsdomeinen, dus een bevoegdheidsverdeling te omschrijven, en tevens meer interstatelijk te laten beslissen. En tegelijk de EU institutioneel intact te laten. Mijn kritiek beperkt zich hier tot de financiële afhankelijkheid van de EU t.o.v. de lidstaten: het gebrek aan fiscale bevoegdheid, tenzij bij eenstemmigheid goedgekeurd, kan niet goed zijn voor het voeren van een slagvaardig beleid; in de nieuwe EU blijft dus het principe gelden “representation without taxation”!

mr. Herbert G. Tombeur