

## **GRONDWET VAN SPANJE EN FEDERALISME – EEN OPSTEL**

### **Inleiding: de context en de federale principes**

De Autonome Gemeenschap van Catalonië streeft ernaar onafhankelijk te worden van het Koninkrijk Spanje. De Catalaanse autonomie, toegekend via de nieuwe Spaanse Grondwet van 1978-79, versterkt in 2006, lijkt vele Catalanen te frustreren. De regionale betoging in 2012, de menselijke keten in 2013 – de zgn. '*Via Catalana*' (de Catalaanse weg), de volksraadpleging in 2014 en de parlementaire resolutie in 2015 duiden op een sterk verlangen om te leven in een andere institutionele omgeving. Zelfs schorsen van de resolutie door het Grondwettelijk Hof in Madrid, stopt deze ontwikkeling niet. Eens te meer verzet het centrale bestuur van Spanje zich tegen deze beweging bij het Catalaanse volk en in de Catalaanse instellingen. Het tracht deze poging te blokkeren, alsook de voorgaande pogingen, om in Catalonië een democratische weg naar onafhankelijkheid af te leggen.

Nochtans roept men nog de resolutie in voor een onafhankelijk Catalonië in 2017. Aldus is het regionale bestuur vastbesloten een burgerreferendum te organiseren op 1 oktober as., met als enige vraag "*Wilt u dat Catalonië een onafhankelijke Staat wordt?*".

Dit politieke antagonisme stimuleert mij om deze paper te schrijven. Waarom? Naast 1° een centralistisch bestuursstelsel, volledig en *top down* gebruikt vanuit één machtscentrum, 2° een gedecentraliseerd of geregionaliseerd stelsel, zoals dit in Spanje vandaag, en 3° een afscheiding van zulke staten, zijn nochtans andere institutionele systemen beschikbaar. Ik ben ervan overtuigd dat een oud organisatie-systeem als het 'federalisme', een model is geschikt om vele spanningen op te lossen in en tussen cultureel en socio-economisch verscheiden samenlevingen. Daarom poog ik de huidige Grondwet van Spanje te toetsen aan de federale principes. Deze tekst is geen diepteanalyse van de Spaanse Grondwet in functie van het federalisme, maar wel een bondig opstel over dit onderwerp.

Wat is federalisme dan? De federale principes zijn 1° het delen (Eng. '*sharing*') van soevereine macht tussen minstens twee bestuurslagen, d.w.z. elke bestuurslaag is gewaarborgd door een grondwet, in democratieën uitgaande van de vrije wil van de burgers, en 2° het afgebakende toewijzen van federale macht en instellingen via de federale grondwet, omdat de federatie *bottom up* wordt opgericht door de federerende componenten. *Bottom up* betekent democratie gebouwd op de wil van de burgers, zoals Aristoteles ons aanleerde. Anders verwoord, het federalisme betekent een gelaagde soevereiniteit en een verticale verdeling van soevereine macht, zonder hiërarchie. Het is een verticale versie van de horizontale machtsverdeling van Montesquieu: de drie staatsmachten, nl. de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende. Bijgevolg verleent federalisme een extra dimensie aan democratie.

Of federalisme aanvaardbaar is voor de betrokken burgers, hangt minstens af van de volgende vereisten. Vooreerst moeten zij een gelaagde identiteit ervaren, in hun opvatting en in hun houding, als individu, familielid, maar ook als burger, lokaal, regionaal, federaal enz. Deze dwingende voorwaarden zijn overal nodig om ergens een proces tot federalisering te starten. Bovendien, om echt succesvol te zijn, moet een federatie een politieke doelstelling op zich zijn, niet louter een middel om andere doelen te bereiken, zoals partijdige en/of externe belangen, noch een extern opgelegd systeem. Voor meer opmerkingen op eender welk bestuursstelsel, zie mijn epiloog hieronder en mijn paper '*Federalisme, het concept, en Federaties, de praktijk*' via webstek [www.tombeurcounsel.eu](http://www.tombeurcounsel.eu). Voor mijn overzicht van enkele mislukte, zwakke en sterke federaties, zie Papers nrs. 18, 19 en 20, op [www.europeanfederalistpapers.eu](http://www.europeanfederalistpapers.eu).

Laten we nu de Spaanse Grondwet in deze zin overlopen. Ik hoop dat u ervan geniet. Andere overwegingen en opmerkingen zijn welkom.

\* \* \* \* \*

## **Grondwettelijke Preambule en Inleidend Deel**

De Preambule en dit Deel moeten bepalen dat alle Spaanse burgers, m.n. die burgers die politieke rechten genieten, de bron zijn van de Spaanse soevereiniteit. Dus moeten de burgers elke federaal grondwettelijke ontwerp tekst via referendum bekrachtigen. Het ontwerpen door een verkozen grondwettelijke conventie is raadzaam. Terzijde, hetzelfde geldt voor de grondwet van elke component die de federatie oprichten (verder: regio / -'s).

## **Deel I – Fundamentele Rechten & Vrijheden**

De meeste bepalingen moeten worden getoetst wanneer de verdeling van bevoegdheden tussen het federale bestuursniveau en het gefedereerde niveau op de federaliseringsagenda staat. Hetzelfde geldt voor Hoofdstuk 3 van Deel III (Verdragen).

## **Deel II – De Kroon**

Eén opmerking: het wijzigen van artikel 62 (Taken van de Koning) moet overwogen worden, vooral de ontbinding van de Cortes Generales (litt. b). Voor verantwoording: zie Delen III-VI.

## **Deel III – Kamers van het Parlement**

Het federale Parlement bestaat uit twee evenwaardige Kamers, een Kamer die alle Spaanse burgers gelijk vertegenwoordigt, de andere Kamer die de regio's van de Spaanse federatie vertegenwoordigt. Hieruit blijkt de dubbel gelaagde soevereiniteit in de federatie. De Kamer die de regio's vertegenwoordigt, moet een gelijk aantal leden tellen van elke regio. Er is immers gelijkheid qua soevereiniteit tussen alle regio's. Dit betekent dat er geen onderling verschil is qua wettelijk statuut (zie ook Deel VIII). Elke ermee strijdige bepaling in de huidige Grondwet, in het bijzonder in dit Deel, moet worden opgeheven.

## **Delen IV, V en VI – Regering, Administratie, Cortes Generales & Gerecht**

Eén opmerking: of de parlementaire Kamers nog ontbindbaar zouden zijn door de (federale) Regering, moet in overweging genomen worden. Dit is onverenigbaar met de grondwettelijke regel dat de leden van de federale Kamers rechtstreeks verkozen worden door de burgers. Dat is hun onvervreembare legitimiteit, ook tegenover de Regering. Zie artikelen 115 & 116, 5°, Deel V. Zie ook Deel II en artikel 69, Deel III.

## **Deel VII – Economie & Financiën**

Al deze bepalingen worden getoetst wanneer de verdeling van bevoegdheden tussen het federale niveau en de regio's op de federaliseringsagenda staat, waarbij dikwijls de EU-bevoegdheden in rekening worden gebracht. Een bijzondere aandacht moet gaan naar de budgettaire stabiliteit en zijn audit (artikelen 135 & 136).

## **Deel VIII – Territoriale Organisatie van de Staat**

Alle bepalingen over de interne organisatie van de gemeenten, de provincies en de Autonome Gemeenschappen moeten worden opgeheven (artikelen 137 en 140-142). Zij moeten worden vervangen met het noemen van de soevereine regio's die de Spaanse Federatie vormen.

Alle regio's zijn hebben dezelfde soevereine bevoegdheden (zie ook Deel III supra). De EU-regels en de federale regels moeten op dezelfde wijze toegepast worden, over het ganse grondgebied van Spanje. Dus moeten artikelen 138 en 139 overeenkomstig gewijzigd worden.

Vermits de regio's de gewaarborgde bron zijn van de federale soevereiniteit, moeten alle bepalingen opgeheven worden die handelen over de oprichting en de organisatie van de

autonome Gemeenschappen of andere regionale en lokale overheden (artikelen 143-147). Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen regio's (art. 145), dus i.v.m. een fusie of de overdracht van bevoegdheden, omdat alle leden gelijkmatig de Spaanse Federatie oprichten via de federale Grondwet (zie vorige zinnen van deze alinea).

I.v.m. De bevoegdheden van de federale en regionale overheden, is het federale principe dat de federale bevoegdheden toegewezen zijn. Dit is het gevolg van het concept federalisme volgens hetwelk de federatie *bottom up* opgericht wordt door de federerende overheden. Zij dragen bepaalde bevoegdheden over aan het geheel, de federatie. Niet andersom, dus *top down*, vanuit één machtscentrum. Zodoende moeten deze federale bevoegdheden opgesomd worden in de federale Grondwet, goedgekeurd door een meerderheid van burgers van elke regio en ook van allen samen als Spanjaarden. Dit betekent dat de andere, niet toegewezen bevoegdheden, soms residuele bevoegdheden genoemd, op het gefedereerde bestuursniveau blijven. Aldus wordt artikel 148 opgeheven en wordt artikel 149 gewijzigd.

Wegens het federale principe van een duidelijke scheiding van bevoegdheden, mag het federale bestuursniveau niet tussenkomen in de wetgevende acties en dito procedures van het gefedereerde niveau, en omgekeerd. Federalisme sluit federaal toezicht op de regio's uit. Dus worden de artikelen 150 (wetgevende coördinatie), 151 (*bottom up* oprichten van een autonome Gemeenschap), 152 (instellingen van de autonome Gemeenschappen) en 153 (controle op hun instellingen) opgeheven. Uiteraard is gelaagde samenwerking op gelijke voet toegelaten maar die blijft evenzeer vrijwillig, al is ze soms raadzaam of onvermijdelijk.

Wanneer conflicten voorkomen tussen de federale overheid en een regio, moeten ze beslecht worden door onderhandelingen tussen die instellingen en, eventueel, door specifieke rechtscolleges. Artikelen 154 en 155 worden zo gewijzigd, resp. vervangen. Zie ook Deel IX.

Volgens de federale logica (zie hoger), genieten de regio's van eigen inkomsten. Daarom moet de federale Grondwet de federale inkomsten bepalen, dus toewijzen, net zoals de inhoudelijke bevoegdheden. Nochtans sluit de keuze voor een federatie een gelaagde solidariteit niet uit. De inhoud van de artikelen 156-158 wordt dan vervangen door zulke bepalingen.

## **Deel IX – Grondwettelijk Hof**

In dit Deel moet uitgesloten worden dat de Spaanse Regering leden van dit Hof benoemt (artikelen 159-165). Als Spanje gefederaliseerd wordt, benoemen enkel de rechtstreeks verkozen leden van de federale Kamers deze magistraten, na een dwingend advies van de hoogste raden van de rechterlijke macht. De oprichting van grondwettelijke rechtscolleges van eerste aanleg, gevestigd in enkele steden, moet overwogen worden. Hun uitspraken zijn aanvechtbaar voor het hoogste Grondwettelijk Hof in Madrid.

Aangaande het vorderingsrecht tegen een beweerde ongrondwettigheid, moeten de burgers en alle rechtspersonen het recht hebben zulk beroep in te stellen. De federale Kamers hebben het laatste woord in deze wetgeving. Artikel 162 wordt overeenkomstig gewijzigd.

## **Deel X – Grondwettelijk Amendement**

Samen met de macht van de federale Kamers en de bevoegde instellingen van de regio's, moet elk amendement bespreekbaar zijn in al deze instellingen, dat door een significant en representatief aantal burgers is opgeworpen. Eens het amendement is aanvaard door de verkozen instellingen, wordt het bekrachtigd door een representatieve meerderheid van de burgers op beide bestuursniveaus. De artikelen 166-169 worden overeenkomstig gewijzigd; hetzelfde geldt voor de hiermee verbonden artikelen 87 (Deel III) en 116 (Deel V).

## **Aanvullende Bepalingen, interim Bepalingen en Opheffingen**

De federaal relevante bepalingen, worden aangepast aan, of geïntegreerd in dit stelsel.

## Epiloog

De meeste bepalingen in de huidige Grondwet die niet vermeld zijn, blijven waardevol. Elkeen zou de opmerkelijke wijziging moeten erkennen, die de Spaanse staatsorganisatie in 1978 bij middel van deze Grondwet onderging. Dus lijkt een nieuwe shift, ten gunste van federalisme, realistisch aan het einde van dit decennium. En ook beloftevol, als men kijkt naar het succes van vele federaties, bv. Australië, Brazilië, Canada, Duitsland, India, de VSA en Zwitserland. Minder realistisch en beloftevol is een eenzijdige afscheiding, eender waar in de politieke wereldorde, wegens de internationale implicaties, zoals de diplomatieke erkenning door andere onafhankelijke staten en de toelating tot internationale organisaties, de EU inbegrepen. Een recent precedent dat het enorme effect van een uittreding aantoonst, is de 'Brexit'. Hoewel de EU-verdragen uittreding voorzien. De einddatum van de 'Brexit' is erg onzeker. Heel erg.

Als ik mijn opstel over de huidige Grondwet van Spanje en federalisme evalueer, adviseer ik een nieuwe Grondwet voor een federaal Spanje te schrijven. Aansluitend hierop beveel ik een grondwettelijke bepaling aan over een periodieke evaluatie van de Federale Grondwet, die ook door de burgers moet bekrachtigd worden. De natuur en de geschiedenis leren ons dat alle systemen evolueren over de jaren heen. Meestal ontaarden ze. Graag verwijs ik hier naar mijn citaat van Rossiter onder dit opstel, vooral naar zijn woorden *'no constitutionality without morality'*. Moraal betekent hier loyauteit ten opzichte van de wettelijke normen. Indien deze normen niet meer voldoen, dan moet men ze wijzigen.

Deze paper zet enkel de federalistische principes en vereisten uiteen. Elke federatie oprichten en onderhouden eist uiteraard meer. Naast het gelaagd soeverein besturen, kan waarachtig federalisme slechts beoefend worden met de volgende onmisbare kenmerken: 1° een inherent waardevolle en duidelijke verdeling van bevoegdheden, waarbij beide bestuurslagen een meerwaarde hebben en 2° een doeltreffend en betrouwbaar systeem voor het bijleggen of het beslechten van gelaagde geschillen en conflicten.

De bevoegdheidsverdeling is een politiek gevoelige fase bij het oprichten van een federatie. Het gaat immers om machtsuitoefening. Maar men moet zich realiseren dat democratisch besturen eveneens verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid inhoudt.

Welke richtinggevende bakens moeten de federale bevoegdheden helpen afbakenen en zo ook de deelstatelijke bevoegdheden? Ik suggereer: de geschiedenis van Spanje, zijn geopolitieke positie, zijn energiebronnen en zijn socio-economische omvang. Eveneens Spanje's sociale en politieke ontwikkeling, zijn verschillende talen en levenswijzen. Even belangrijk zijn tot slot ook Spanje's politieke positie en ambitie in de multipolaire wereld, gedomineerd door een handvol staten gelijk aan subcontinenten. Deze machtsgerelateerde kwestie moet een hoofdstuk vormen in een specifiek onderzoek naar een Spaanse Federatie.

Een ander hoofdstuk moet handelen over de kwestie van het soort kenmerken die de Spaanse Federatie moet bezitten. Het is nuttig te starten met een aantal criteria, bv. een institutionele of functionele structuur, een exclusieve of competitieve machtsverdeling, een structurele verdeling van middelen en een organisatievorm van gelaagde samenwerking. Zie mijn Paper nr. 5 over deze vier types van federaties: [www.europeanfederalistpapers.eu](http://www.europeanfederalistpapers.eu). Toch moet eender welk type van Spaanse Federatie dezelfde regels van federalisme volgen.

=====

*"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."*

*Clinton Rossiter in zijn Inleiding van de Amerikaanse 'Federalist Papers', editie 1961*