

BOEKBESPREKINGEN

Stefan Sottiaux, *De Verenigde Staten van België*

Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde

Stefan Rummens

Stefan Sottiaux, De Verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde (Mechelen: Kluwer, 2011), 97 p.

Dit relatief dunne boek met zijn uitdagende titel vormt de uitgewerkte versie van de inaugurale rede die Stefan Sottiaux eerder dit jaar heeft gehouden naar aanleiding van zijn aanstelling als docent grondwettelijk en administratief recht aan de Katholieke Universiteit Leuven. Het boek legt een aantal interessante verbanden tussen de discussies over de politieke en constitutionele toekomst van België enerzijds en die over de structuur en de mogelijke hervorming van de Europese Unie (EU) anderzijds. Hoewel het boek onder meer wil illustreren dat de traditionele opdeling tussen het nationale grondwettelijk recht en het internationale of Europese constitutioneel recht niet langer houdbaar is, heeft het boek uiteindelijk ruimere ambities. Doordat de auteur op een soms indrukwekkende manier discussies uit verschillende wetenschappelijke disciplines, zoals het grondwettelijk recht, de politicologie en de politieke filosofie met elkaar in verband brengt, levert het boek een stimulerende en soms provocerende bijdrage aan zowel het academische als het bredere publieke debat over de toekomst van België en van de EU.

Rode draad doorheen het boek vormt het arrest van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* (BVG) van 30 juni 2009 over het Verdrag van Lissabon. In dat arrest hanteert het BVG als uitgangspunt het principe dat het democratisch gehalte van de Europese Unie gelijke tred moet houden met het gewicht van de haar toegekende bevoegdheden. De basisgedachte van de analyse van Sottiaux in dit boek is nu dat een gelijkaardig principe ook moet gelden binnen de Belgische context. Ook hier zou er overeenstemming moeten bestaan tussen het gewicht van de bevoegdheden die bijvoorbeeld op het federale Belgische niveau worden uitgeoefend en het democratische gehalte van de federale besluitvormingsprocedures. Om te analyseren in welke mate aan dit principe ook effectief voldaan is, gaat de auteur in twee stappen te werk. In het eerste deel van het boek ligt de focus op het al dan niet democratische karakter van de besluitvorming binnen de Europese Unie en binnen België. In het tweede deel volgt een analyse van de bevoegdheidsverdelingen binnen de Europese Unie en binnen België, waarbij de vraag centraal staat in welke mate in elk van beide gevallen sprake is van een federale dan wel confederale constitutionele structuur.

Wat betreft de analyse van het democratisch gehalte van de EU heeft Sottiaux veel sympathie voor de argumentatie van het BVG dat de EU wel degelijk lijdt aan een ernstig democratisch tekort en dat dat tekort vooral te maken heeft met het feit dat de huidige instellingen de politieke gelijkheid van de burgers van de Unie onvoldoende garanderen. Die ongelijkheid uit zich onder meer in het feit dat parlementsleden uit grotere landen veel meer burgers vertegenwoordigen dan parlementsleden uit kleinere landen. Meer ten gronde heeft de ongelijkheid te maken met het feit dat op het Europese niveau het normale spel van meerderheid en oppositie nauwelijks een kans maakt en dat het ruime scala aan institutionele evenwichten en verdragsrechtelijke *checks and balances* haaks staat op het democratische principe dat beslissingen genomen moeten worden door (vertegenwoordigers van) een meerderheid van de Europese burgers. Die analyse van het BVG wordt door Sottiaux nu ook geëxtrapoleerd naar de Belgische context. Hij is daarbij erg kritisch voor het Belgische consociationele pacificatiemodel en stelt dat de grondwettelijke grendels die zijn ingebouwd op het federale niveau (o.a. de paritaire samenstelling van de regering, de alarmbelprocedure en de bijzondere meerderheden), ertoe leiden dat ook in België de minderheid over te veel blokkeringsmechanismen beschikt. Als gevolg daarvan wordt de macht van de meerderheid aangetast en de democratische legitimiteit van de federale besluitvorming ondermijnd.

Wat betreft de analyse van de bevoegdheidsverdeling binnen de EU, is Sottiaux kritischer ten aanzien van het BVG. Dit Duitse hof argumenteert dat er op het Europese niveau wel degelijk sprake is van een democratisch tekort, maar dat dat tekort op dit moment nog aanvaardbaar blijft, omdat de bevoegdheden die op het Europese niveau worden uitgeoefend, al bij al beperkt blijven. Het hof argumenteert met name dat de Europese integratie de stap naar het federalisme nog niet heeft gezet en dat er nog altijd sprake is van een confederale structuur waarbij de lidstaten hun volle soevereiniteit behouden. Sottiaux deelt die analyse niet en suggereert, onder meer op basis van een korte maar interessante historische analyse, dat de scherpe tegenstelling tussen federalisme en confederalisme die het hof hanteert, niet langer houdbaar is. In werkelijkheid is er eerder sprake van een continuüm, waarbij de Europese Unie verschijnt als een tussenvorm: een 'federatie van staten' die federale en confederale elementen met elkaar combineert. Een dergelijke mengvorm werd onder meer eerder bestudeerd door Carl Schmitt in zijn *Verfassungslehre* en vindt in de Amerikaanse constitutie van voor de Amerikaanse burgeroorlog haar tot nu toe belangrijkste historische belichaming.

De interessante suggestie die vervolgens naar voor wordt geschoven, is dat ook België al in zekere zin een aantal kiemen in zich draagt van een dergelijke mengvorm. Onder meer omwille van de verregaande constitutionele grendels waarvan eerder sprake was en omwille van de feitelijke manier waarop over verdere bevoegdheidsoverdrachten wordt onderhandeld, bevat het Belgische federalisme wel degelijk al een aantal belangrijke confederale elementen. In het licht van het grote democratische tekort op het Belgische federale niveau, dat volgens Sottiaux niet gemakkelijk geremedieerd kan worden, komt hij dan ook tot het finale voor-

stel om die confederale elementen verder te versterken en België om te vormen tot een volwaardige 'federatie van staten' – de Verenigde Staten van België uit de titel. Een dergelijke hervorming versterkt het statelijke karakter van de deelstaten en geeft hen belangrijke bijkomende bevoegdheden op het sociale en economische vlak. Aangezien na een dergelijke hervorming het nationale niveau heel wat minder bevoegdheden zou overhouden, zou het democratische tekort daar ook automatisch minder problematisch worden.

Een uitgebreide analyse van Sottiaux' stimulerende maar bij wijlen controversiële argumentatie gaat het bestek van deze recensie te buiten. Daarom wil ik mij hier beperken tot drie korte bedenkingen. Ten eerste lijkt mij de analyse van het Belgische democratische tekort overtrokken. Enerzijds zijn de constitutionele grendels die geanalyseerd worden voornamelijk van toepassing op communautaire kwesties en is de meerderheid daardoor in België, als het gaat over meer alledaagse sociale of economische materies, wel degelijk veel minder aan banden gelegd dan bijvoorbeeld op het Europese niveau. Anderzijds is de analyse van het democratisch tekort ook gebaseerd op een erg dunne en formalistische visie van democratie als de wil van de meerderheid. Een dergelijke benadering gaat voorbij aan een heel aantal andere democratiemodellen die wel degelijk een verantwoording kunnen bieden voor democratische legitimiteit van bepaalde pacificatiemechanismen in met name multinationale contexten zoals de Belgische.

Ten tweede lijkt Sottiaux er in de Belgische context van uit te gaan dat een overeenstemming tussen het democratisch gehalte en het gewicht van de bevoegdheden in eerste instantie gerealiseerd moet worden door de bevoegdheidsverdeling aan te passen aan de 'democratische realiteit'. Waar hij de alternatieve optie om het democratisch gehalte van de besluitvorming zelf door gepaste institutionele ingrepen te verhogen in het geval van Europa nog lijkt open te laten, gaat hij er zonder veel argumentatie van uit dat een versterking van de democratie op het Belgische niveau weinig of geen kans maakt. Dat is niet onproblematisch, omdat in mijn ogen de 'realiteit van de bevoegdheden' wel eens weerbarstiger zou kunnen zijn dan de democratische realiteit. Het feit dat de Europese Unie steeds meer bevoegdheden krijgt, heeft te maken met een soort 'functionele imperatief', waarbij een in toenemende mate geglobaliseerde samenleving nu eenmaal nood heeft aan doorgedreven inter- en supranationale coördinatie op bijvoorbeeld economisch, sociaal of veiligheidsvlak. Ook in de Belgische context stelt zich een gelijkaardig probleem, omdat we hier geconfronteerd worden met de realiteit van Brussel als een soort Gordiaanse knoop die de drie gewesten op economisch, sociaal en cultureel vlak nauw met elkaar verbindt en die hoe dan ook altijd een verregaande coördinatie en pooling van bevoegdheden op een 'Belgisch' niveau noodzakelijk zal maken.

De derde en allicht meest fundamentele bedenking die ik heb bij de analyse van Sottiaux is dat hij geen coherent verhaal ontwikkelt over hoe de democratie georganiseerd zou moeten worden in een 'federatie van staten'. Dat is een cruciale lacune, omdat het pleidooi voor de omvorming van België tot zo'n federatie natuurlijk niets oplost als blijkt dat bijvoorbeeld ook in de Europese Unie, die nu

Stefan Rummens

al de structuur van zo'n federatie van staten heeft, sprake is van een erg problematisch democratisch deficit. Omwille van die lacune blijft de lezer daardoor uiteindelijk op zijn honger zitten en schetst het boek geen echte uitweg voor het democratisch tekort in Europa noch voor dat in België. In dit verband lijkt mij net zoals bij het vorige punt Sottiaux' terughoudendheid ten aanzien van pogingen om de Belgische publieke ruimte te versterken en te (her)politiseren eerder problematisch. Voor zover een 'federatie van staten' meer is dan een loutere confederatie, zal de besluitvorming op het overkoepelende niveau van zo'n federatie niet louter op confederale ('interstatelijke') wijze kunnen verlopen, maar zal er ook hier wel degelijk nog altijd nood zijn aan de uitbouw van een 'federale' democratische politieke ruimte.

Met deze drie bedenkingen wil ik in geen geval afbreuk doen aan de verdiensten van het boek. Het is een dun boek dat onder meer wil aanzetten tot verdere reflectie zonder zelf alle antwoorden al te willen of kunnen bieden. De grootste verdienste van het boek is volgens mij dat het met de notie van een 'federatie van staten' een onderbelicht conceptueel kader aanreikt dat de discussie over de constitutionele toekomst van België en van de Europese Unie sterk verrijkt.