

*Olivier Beaud, Théorie de la Fédération. Paris: Presses universitaires de France  
2007, 433 p.*

Kijkt men naar de juridisch-institutionele ontwikkelingen in Europa, dan kan men zich afvragen in welke termen men over de Europese Unie zal spreken. Heeft men te maken met een federatie (met kleine of grote 'f') of met een federale staat in wording? Het is allemaal (nog) niet duidelijk. Het zou goed zijn om daar eens een verhelderende studie over te lezen. De Franse

jurist en docent aan de juridische faculteit van de Parijse Universiteit II (Panthéon-Assas), Olivier Beaud, heeft zich in dit onderwerp vastgebeten. In het voorwoord van zijn *Théorie de la Fédération* geeft hij aan dat het idee om een boek over ‘federatie’ te schrijven, is opgekomen als reactie op de politieke actualiteit. Het tekenen van het Verdrag van Maastricht in 1992 en de omzetting van EEG in Europese Unie die daarmee samenhang, geven een politieke versterking van het institutionele Europa te zien. Beaud merkt in dat verband op dat het juristen zo veel moeite kost om de resultaten van die versterking constitutioneel te benoemen. Daar moet wat aan gebeuren, heeft Beaud gemeend.

De vraag, die hem tot zijn onderzoek heeft geleid, formuleert hij als volgt: ‘Is te achterhalen of men deze Europese Unie beter kan begrijpen als men vertrekt vanuit een federaal analytisch kader?’ Het is daarbij zijn ambitie de

This article from *Journal of Legal Studies* is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. You can find a full text version of this article at <https://doi.org/10.1017/S0022212908000000>

federaal gedachte vanuit een juridische gezichtshoek te verduidelijken. Dat vindt hij noodzakelijk als men antwoord wil geven op de vraag: ‘Is de Europese Unie een federatie?’ Het is dus nodig te verhelderen wat onder *federatie* te verstaan. Het werk moet de theorie van de federatie opleveren die dan kan dienen als een soort standaardmaat voor de Europese constructie, wil men die beoordelen op zijn federalismegehalte.

Er is nog een tweede beweegreden voor Beaud om zich met de hiervoor geschetste problematiek bezig te houden. Die beweegreden heeft zijn grond in het feit dat er in Frankrijk geen federale traditie bestaat. Het onderwerp federalisme is, wat betreft de bestudering ervan binnen het Franse constitutionele recht, karig bedeed, zo merkt hij op.

Dit heeft vooral te maken met de overheersende statelijke karaktertrek van het Franse publiekrecht, met veel aandacht voor ‘staat’ (eenheidsstaat) en ‘sovereiniteit’ (met Bodin als grondlegger). Waar Beaud zich dus tegen teweerstelt, zijn de Franse juristen. Hen wil hij de ‘federale figuur’ voorhouden tegenover de overheersende ‘statelijke figuur’. Beaud wijst erop dat ook buiten Frankrijk de staatsrechtelijke dogmatiek niet vrij is van orthodoxe opvattingen omtrent het belang van ‘staat’ en ‘sovereiniteit’ binnen de federale gedachtevorming. Wat dat aangaat geeft Beaud er blijk van een van de in verhouding weinige Franse academici te zijn, die ook teksten in andere talen dan alleen het Frans heeft gelezen.

Uit zijn meer dan vierhonderd pagina’s tellende studie blijkt namelijk zijn enorme belesenheid wat het bestudeerde onderwerp aangaat. Het heeft hem daarnaast niet ontbroken aan ‘archeologische’ zin. Van veel federale aanzetten over de hele wereld verspreid, is hij de wortels gaan zoeken. Wie een theorie over federatie wil schrijven, moet niet bij het eindproduct zijn, hij moet zich bij het begin ophouden, zegt hij. Wat brengt mensen, politieke organisaties, staten bij elkaar om met elkaar samen te gaan werken, te ‘federeren’?

Beaud heeft vervolgens bestudeerd hoe zij dat in een 'pact' hebben ondergebracht en welk (juridisch relevante) discussies daarover met name in de beginfase, zijn gevoerd. Hoe is Beaud met al dit door hem aangetroffen materiaal aan de slag gegaan?

Zijn leidraad bij het verwerken van de gevonden gegevens wordt gevormd door de idee van een autonome staatsonafhankelijke federatiegedachte, begrepen als een politiek-juridische eenheid. Voor het ontwikkelen van zijn theorie van de federatie ziet hij zich namelijk genoodzaakt te breken met de manier waarop men gebruikelijk het federale verschijnsel begrijpt. De statelijke inslag (*l'impreinte étatique*) ervan moet overboord. Als een mantra wordt telkens weer herhaalt: 'De federatie is geen staat' en 'In de federatiegedachte draait het niet om de staat'.

Het eerste deel van het boek, dat uit vijf delen bestaat, heeft dan ook als

This article from *Journal of Legal Studies* is available at <http://www.oxfordjournals.org/> for individual users. For more information on other Press titles access <http://www.oxfordjournals.org/>

titel *De Federatie buiten de staat van de staatbrengers* (*Sartre de Fédération de l'orbite de l'État*). Iedereen redeneert maar alsof de Federatie een staat is en plakt daar dan de passende elementen op als 'sovereiniteit' en besteedt dan aandacht aan het verschil tussen 'federale staat' en 'confederatie'. Fout, volgens hem omdat dit inadequate elementen zijn voor de federale theorievorming. Want, zo wordt in het tweede deel uitgewerkt, de Federatie is geen staat, maar een daarvan onderscheiden politiek-juridische entiteit.

Deze verschilt van de staat niet alleen door zijn 'conventionele' oorsprong (conventie; het akkoord tussen staten die zich confedereren), maar ook door zijn institutionele vorm. Dit voert naar het derde deel, de vormleer van de Federatie. In dat deel wordt ingegaan op het 'statuut' van de lidstaten en de problematiek van de 'intrede' van nieuwe leden in de Federatie.

Is er dan geen onderscheid tussen een internationale organisatie of een eenvoudige alliantie? Wel degelijk meent Beaud, want de Federatie heeft een *politiek* karakter dat duidelijk wordt als men zijn doeleinden bestudeert. Dat doet hij in het vierde deel onder de titel 'De Federatie als politieke institutie'. Het vijfde deel houdt zich vervolgens bezig met de vraag of de Federatie noodzakelijkerwijze een 'federale republiek' is.

Hiervoor is het begrip Federatie veelal met een hoofdletter geschreven. Ik doe dat op aangeven van Beaud. Hij heeft het namelijk over de federatie en de Federatie. De Federatie is, in zijn opvatting, het geheel dat zich naar buiten presenteert. Het geheel omvat van binnenuit gezien twee elementen, te weten: 1. de federatie en 2. de lidstaten. De federatie is het resultaat van de wilsuiving van de lidstaten om zich als een groter geheel te presenteren.

Ten behoeve van het ontwikkelen van een theorie met betrekking tot deze federatiegedachte is het nodig de 'federale logica' te achterhalen, zegt Beaud. Het betreft een logica die werkt met beginselen die eigen zijn aan elke federatieve vorm. Het gaat bijvoorbeeld om het beginsel van gelijkgerichtheid en het beginsel van de federatieve dualiteit.

Het laatste beginsel verwijst naar twee onderliggende beginselen, te weten: het beginsel van onafhankelijkheid en het beginsel van onderlinge afhankelijkheid van twee juridische orden (die van de federale en de gefedereerden). Deze onderlinge afhankelijkheid wordt beheerst door het beginsel van 'horizontaliteit', welk beginsel is afgeleid uit het beginsel van 'contractualiteit'. Kortom, we zijn terug bij de 'conventie', bij de 'union', bij de 'vereniging' van staten.

Wat ik mij nu afvraag is, of ik soms wat heb gemist. Ik ben namelijk in feite nog niets opzienbarends tegengekomen. Toch meent Beaud dat zijn benadering een 'changement (..) presque copernicien' (p. 33) oplevert, vanwege het feit dat hij de Federatie rond de elementaire eenheden (de lidstaten) laat draaien en niet andersom. Pretentieus is hij zeker, maar hij weet ook dat anderen hem voorgingen.

This article from *Journal of Legal Studies* is available online at <http://www.oxfordjournals.org/>. For more information on this journal please go to <http://www.oxfordjournals.org/>

Zo ontwikkelt hij zijn Federatieopvatting uit de lezing van definities die hij vindt bij Samuel Pufendorf, Pellegrino Rossi en Carl Schmitt (p. 17-19). Waar Beaud ten strijde trekt tegen het staatscentrisme en tegen de idee van de soevereiniteit, weet hij dat hij bij Johannes Althusius en Pierre-Joseph Proudhon munitie kan vinden. Hij weet ook dat hij zijn wapenarsenaal bij Carl Friedrich en via deze ook bij Otto von Gierke, kan aanvullen, evenals hij daarvoor bij Leon Duguit terecht kan. Beaud maakt in zijn referenties duidelijk dat hij daarvoor belezen genoeg is. Maar hij is hongerig en wil zelf, voor de ontwikkeling van zijn theorie van de Federatie, afrekenen met de 'staatsgedachte' en de 'sovereiniteitsgedachte'.

Hoe doorwrocht de studie er ook uitziet, toch levert deze de volgende verbijsterende constatering op. Beaud heeft dan wel een grote hoeveelheid materiaal bestudeerd, maar al doende is hij zijn leidende vraag compleet uit het oog verloren. Hij is namelijk vergeten de vraag te beantwoorden: 'Is de Europese Unie een federatie?' Hij merkt dat zelf ook op in de bijna drie slotpagina's, waarboven hij maar gemakshalve 'Conclusion' heeft gezet.

De tekst die men daar aantreft, heeft weinig van een 'conclusie', veel van een 'constatering'. Hij heeft nog wel het bewustzijn dat de hardnekkige lezer beloond zou moeten worden (pour récompenser de sa ténacité; p. 424). Maar die zal nog even moeten wachten: om de vraag te beantwoorden of de Europese Unie een Federatie is, zal ik nog een boek moeten schrijven, zegt hij laconiek (il y en aurait besoin d'un autre livre pour répondre à la question inaugurale du présent ouvrage; p. 425). Ik voel me voor de gek gehouden.

Overigens, en dat zal wellicht te maken hebben met een verschil in 'cultuur', is de Franse recensent in *Le Monde des livres* (van 29 februari 2008) zeer lovend over het boek van Beaud. Hij heeft kennelijk wel nieuwe dingen erin gelezen. Bij hem heet het dat de lezer wordt getrakteerd op een helder taalgebruik en een reeks wel overwogen voorbeelden, die instrueren, die onrustig maken en die tot nadenken dwingen.

Wat is dan zo indringend voor de *Franse* lezer? Het toestemmingsbeginsel dat aan de Federatie ten grondslag ligt. Welhaast lyrisch wordt de recensent daarover, want dit beginsel wordt door Beaud tegenover het eenheidsdenken geplaatst, dat alle wereldrijken tot moderne staten beheerst. Het idee van de toestemming, zo haalt de recensent uit Beauds studie, vormt het hart van historische constructies als die van Zwitserland en Nederland ... Inderdaad, Beaud verwijst daar regelmatig naar, heb ik gezien. Vanzelfsprekend dunkt me. Maar revolutionair bijna, gezien vanuit de Franse staatscentristische cultuur, kennelijk. Echter, dat politici en polemisten door dit werk zeer geïnspireerd zullen (kunnen) worden, zoals de Franse recensent zegt, dat waag ik te betwijfelen.

Thom Holterman (Urciers, Frankrijk)