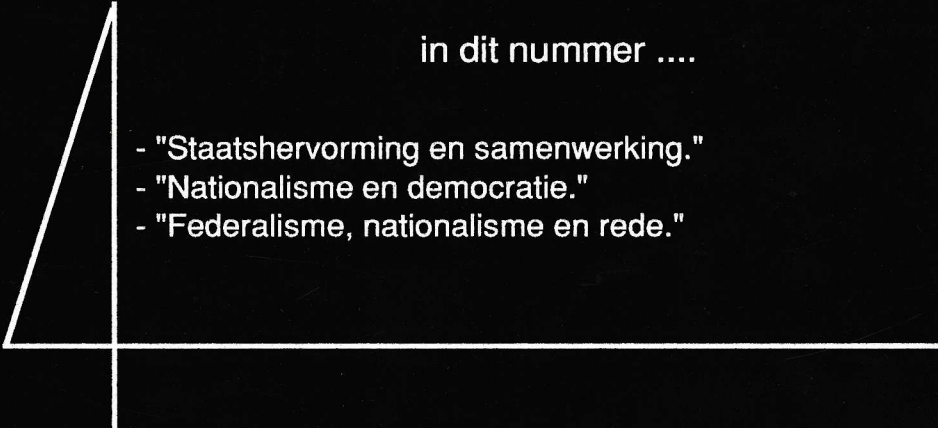


# COUDENBERG

## Tijdschrift voor Federalisme en Demokratie

in dit nummer ....

- 
- "Staatshervorming en samenwerking."
  - "Nationalisme en democratie."
  - "Federalisme, nationalisme en rede."

DRIEMAANDELIJKS - BRUSSEL X - JAARGANG 1 NR. 3 - JANUARI 1989 - ABONNEMENT : 500 F  
REDAKTIESEKRETARIAAT & VERANTWOORDELIJK UITGEVER :  
DANIEL VANPARYS, BREDERODESTRAAT 13, 1000 BRUSSEL

## **COUDENBERG - TIJDSCHRIFT VOOR FEDERALISME EN DEMOKRATIE**

Het tijdschrift is een uitgave van de vzw Groep Coudenberg en verschijnt viermaal per jaar. Het abonnementsgeld bedraagt 500 F en moet worden gestort op rekeningnummer 702-0227682-25 van de Groep Coudenberg, Brederodestraat 13 te 1000 Brussel. De verkoopprijs per los nummer bedraagt 150 F.

Het redaktiecomitee staat onder leiding van hoofdredakteur Prof. Dr. Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publikatie van de ingezonden artikels en werken te weigeren. De niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle korrespondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan de heer Daniel Vanparys, verantwoordelijk uitgever, Brederodestraat 13 te 1000 Brussel.

## WOORD VOORAF

'Nationalisme' is een woord dat zich permanent in het centrum van de lopende debatten over de staatshervorming bevindt. De pleitbezorgers van het federale België steunen hun argumenten vaak en krachtig op een nationale idee. Zij wensen de relevante politieke entiteiten met een relevante, echte en herkenbare bevolkingsgroep, met een natie te laten samenvallen. Het oude België dient precies hervormd te worden, omdat de staat niet op een natie steunt en aldus niet als legitiem kan beschouwd worden. De Vlamingen zijn een volk, zijn een 'natie in wording' (Manu Ruys), doch de Belgen zijn dat niet (zie bijvoorbeeld François Perins recente *A la recherche d'une nation introuvable*).

Een aantal tegenstanders van de staatshervorming menen evenwel dat de Belgische natie wel bestaat, dat er zoiets is als een Belgisch volk en dat derhalve het behoud van de Belgische Natie-Staat een goede en verdedigbare zaak is. In alle gevallen is de redenering dezelfde : de staat dient met de natie samen te vallen, of die nu Vlaams, Waals, Brussels of Belgisch is.

Het is dan ook bijzonder moeilijk over de staatshervorming te praten vanuit een niet-nationalistische inspiratie. Wie een oordeel uitspreekt, positief of negatief, wordt door zijn opponenten meteen beschouwd als een trouwe aanhanger van het andere, van het onechte of onjuiste nationalisme. Nochtans is een ander soort debat mogelijk en nodig. De preliminaire vraag, of een staat, of een politieke besluitvormingsstructuur per definitie op een natie of op een volk moet gesteund worden, is te belangrijk om a priori te worden weggewuifd. Het gaat hier om politieke waarden, om de principes waarop de politiek van morgen gestoeld kan worden en om de principes waaraan de kwaliteit van de politiek kan getoetst worden.

Een dergelijk principe is, wie zal het ontkennen, de democratie. Welke staatsvorm houdt de grootste potentie en de grootste garantie in dat de democratie veilig gesteld wordt en kwalitatief verbeterd wordt ? Vanuit die bekommernis de lopende staatshervorming en de huidige beweging naar meer Europese eenheid bestuderen, is een - gezien de heersende quasi-consensus over de nationalistische toon van het gesprek - moeilijke maar niet minder boeiende en voor de toekomst bijzonder belangrijke onderneming.

In dit nummer van *Federalisme en Democratie* staat dat thema zeer centraal. Georges Goriély gaat in de buurt van de Franse Revolutie de wortels van het huidige nationalistisch geloof zoeken, en knoopt er ernstige bedenkingen aan vast voor wat de compatibiliteit van nationalisme met democratie betreft. In de tekst van Pierre Trudeau staat eveneens de vraag naar de al dan niet logische en/of automatische verbinding van natie en staat voorop. Rusen Ergec tenslotte neemt de federale samenwerkingsprocedures die in de Belgische hervorming van 1988 voorzien werden, kritisch in oenschouw.

Prof. Dr. Kris Deschouwer,  
Hoofdredacteur.

# STAATSHERVORMING

## EN SAMENWERKING

*Prof. Dr. R. Ergec*

### I. HET SAMENWERKINGSFEDERALISME

1. De samenwerking behoort tot het wezenlijke van het federalisme. Zonder minimale coördinatie tussen de federale Staat en zijn deelgebieden zou er geen federatie meer zijn, maar een naast elkaar bestaan van onafhankelijke entiteiten. De samenwerking vormt geen beletsel voor het andere fundamentele beginsel van het federalisme, namelijk de wederzijdse autonomie van de deelgebieden en van het federale gezag. Integendeel, autonomie en samenwerking vullen mekaar op nuttige wijze aan om aan de federale Staat zijn eigen uiterlijk te geven (1). Met de opkomst van de interventionistische en beherende staat beantwoordt de samenwerking bovendien aan een meer en meer gevoelde nood in alle federale staten (2).
2. Het merendeel van de federale grondwetten regelt de samenwerking op eerder punctuele wijze. Men vindt er weinig bepalingen met algemene draagwijdte in terug die de samenwerking systematisch reglementeren (3). Het is trouwens niet onontbeerlijk dat de federale grondwet op expliciete wijze de samenwerkingsmechanismen reglementeert. Een zekere soepelheid is terzake zelfs aan te bevelen, aangezien de samenwerking in een federale Staat zich moet kunnen aanpassen aan de evolutie in de sociale, politieke en economische toestand (4).

Het voorbeeld van de Verenigde Staten is treffend in dit opzicht. De federale grondwet houdt zich slechts in geringe mate bezig met het samenwerkingsfederalisme. Enigszins zoals in België wordt een dualistisch federalisme ingevoerd waarin de respectieve bevoegdheden van de federale Staat en van de deelgebieden in principe exclusief zijn. Nochtans heeft het Amerikaans samenwerkingsfederalisme een hoge vlucht genomen, vooral onder begunstiging van talrijke kringen van informele coördinatie (5). Voor de institutionalisering van de samenwerking door de grondwetsherziening van 1969, waren er in de Bondsrepubliek Duitsland spontaan verscheidene samenwerkingsmechanismen ontstaan teneinde gevolg te geven aan het principe van de federale loyaleit.

3. Hoe belangrijk de verdiensten van het samenwerkingsfederalisme echter ook mogen zijn, de schaduwzijden ervan moeten niet verhuld worden. Een overdreven coördinatie tussen het federale gezag en de gefedereerde autoriteiten kan centripetale krachten opwekken, die een eenvormigheid op basis van consensus veroorzaken onder de dominantie van de centrale Staat (6). Samenwerking brengt vooral een risico van "oligarchisch federalisme" met zich mee (7). De plaats bij uitstek voor samenwerking bestaat immers uit gemengde gouvernementele of

administratieve organen, waarvan de werking grotendeels ontsnapt aan de parlementaire controle. Hoe groter de macht van deze organen, hoe groter het gevaar van oligarchische coördinatie. Het volstaat hierbij te denken aan gelijkaardige problemen in het kader van het Europees integratieproces. Bovendien werkt de samenwerking traag en bezit zij zelfs een inertie die inherent is aan bureaucratische structuren. Het zoeken van een consensus is moeilijk en de afwezigheid van garantie van een resultaat kan niet onderschat worden in die gebieden waar de samenwerking facultatief is.

Niettemin mag men aannemen dat de voordelen van het samenwerkingsfederalisme het ruimschoots halen op de nadelen ervan. Bovendien kunnen deze nadelen weggewerkt worden door middel van een normenhierarchie die bestaat in alle federale stelsels. Per slot van rekening zijn samenwerkingsmechanismen onmisbaar in elk federaal stelsel, maar zij kunnen op zich niet de normenhierarchie vervangen waaraan de Coudenberggroep hecht. Deze normenhierarchie moet uiteraard geïntegreerd worden in paritaire structuren die een bescherming bieden tegen minorisatie.

Deze opmerkingen gelden in het bijzonder voor de Belgische Staat die op weg is om een werkelijke federale Staat te worden. De regionalisering en de communautarisering van grote delen van de staatsactiviteit maken van de samenwerking de halsslagader van de nieuwe Belgische Staat. Men begrijpt dan ook dat de samenwerkingsmechanismen één der meest gevoelige punten van de recente institutionele hervormingen vormen.

## **II. HET BELGISCH POSITIEF RECHT**

4. De hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980 zette verschillende overlegmechanismen op punt. Sommige beslissingen waren ondergeschikt aan het voorafgaand advies of het akkoord, het overleg of de consultatie tussen de centrale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen naar gelang het geval (zie bijvoorbeeld art. 6, §2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Een Overlegcomité Regering-Executieven met een paritaire samenstelling werd opgericht om belangenconflicten te regelen en bevoegdheidsconflicten te voorkomen (zie gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, art. 31 tot 33 en de gecoördineerde wetten op de Raad van State, art. 3, §3 en 4).

De aanpak van de bijzondere wetgever van 1980 werd gekenmerkt door een zeker empirisme dat getuigde van een zeker gebrek aan coherente visie op de samenwerking. De verschillende procedures van akkoord, voorafgaand advies, enz. werden op een enorm verspreide manier ingevoerd en hebben niet alle conflicten kunnen uitschakelen. Vooral is een grote juridische onzekerheid blijven hangen over de sanctie in geval van miskening van de procedures. Wat het Overlegcomité betreft, heeft de consensusregel die zijn werking beheerst, tot tal van verlammingen geleid.

5. De uitbreiding van de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden door de recente hervorming van de instellingen noodzaakte dringend tot gepaste samenwerkingsmechanismen. Eén enkel voorbeeld met betrekking tot de regionalisering van de infrastructuur kan hiervan getuigen. De autosnelweg Brussel-Luik zal tegelijk van het Vlaams Gewest, het Waals en het Brussels Gewest afhangen. De autosnelweg Luik-Maastricht zal zich over een afstand van 300 meter in het Vlaams Gewest bevinden. De haven van Brussel en de M.I.V.B. zullen meerdere Gewesten bedienen.

De door de wet van 8 augustus 1988 verscherpte samenwerkingsmechanismen kunnen in twee punten worden ingedeeld.

6. In de eerste plaats zijn nieuwe gevallen van verplicht overleg tussen de Executieven voorzien (horizontale samenwerking). Deze gevallen hebben voornamelijk betrekking op de samenwerking inzake infrastructuur (wegen, vliegvelden, luchtverkeer) en op de voorbereiding van onderhandelingen in het kader van de Europese instellingen in zoverre deze onderhandelingen gewestbevoegdheden betreffen (art. 6, § 3, 4<sup>o</sup> tot 7<sup>o</sup>). Evenzo zal er overleg tussen de betrokken Executieven en de betrokken nationale overheid gepleegd worden (verticale samenwerking) in verschillende gebieden waar de respectieve bevoegdheden zogenaamd complementair zijn of waar het algemeen belang een zekere harmonisatie vereist (8) : het betreft het tewerkstellingsbeleid, het wegennet, het openbaar vervoer en de jeugdbescherming (nieuw art. 6, § 3bis). Tenslotte zullen de Executieven betrokken worden bij de uitwerking van verschillende nationale regels die de regionale belangen raken (art. 6, § 4).

Naar hun aard verschillen deze samenwerkingsmechanismen niet van de reeds bestaande mechanismen. Ze beperken er zich toe ze tot nieuwe gebieden uit te breiden (9). Spijtig genoeg heeft de wetgever van 1988 de gelegenheid niet te baat genomen om de dubbelzinnigheid rond de begrippen "overleg" en "betrokken worden bij" weg te nemen. De Raad van State had in haar advies voorgesteld om de eigen modaliteiten van deze samenwerkingsvormen te preciseren (10). Bovendien specificeert de wet niet de juridische gevolgen wanneer deze samenwerkingsmechanismen niet in acht worden genomen (11). De memorie van toelichting doet evenwel uitschijnen dat de sanctie de nietigheid zou zijn van de akte die met miskenning van de samenwerkingsregels is uitgevaardigd geworden (12) (12bis).

7. Een tweede en belangrijker spel van samenwerking betreft de nieuwe titel IVbis van de bijzondere wet, getiteld "*Samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*".

Artikel 92bis, § 1 bepaalt :

"De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke

oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. In voorkomend geval hebben de akkoorden slechts gevolg nadat zij, al naar het geval, bij wet of decreet zijn goedgekeurd."

Uit de woorden "onder meer" volgt dat het voorwerp van deze samenwerkingsakkoorden zich niet beperkt tot de opgesomde materies, maar dat het elk punt kan betreffen dat om coördinatie vraagt zowel op vertikaal als op horizontaal vlak. Het gaat hier om een samenwerkingsmechanisme dat zeer algemeen is (13), waarover men zich alleen maar kan verheugen.

8. Deze samenwerkingsakkoorden die per definitie het akkoord van alle partijen vereisen, vullen het principe van exclusieve bevoegdheidsverdeling aan en geven vaste vorm aan het respect voor de autonomie van elkeen en het beginsel van niet-inmenging (14).

De samenwerkingsakkoorden kunnen materies reglementeren die behoren tot het domein van de wet of het decreet. Daarom bepaalt artikel 92bis, § 1, tweede alinea - enigszins zoals bij internationale verdragen - dat deze akkoorden in voorkomend geval slechts gevolg hebben "nadat zij, al naar het geval, bij wet of decreet zijn goedgekeurd".

Deze goedkeuring is daarentegen niet vereist wanneer de akkoorden van administratieve of bestuurlijke aard zijn (15).

Paragrafen 2 en 3 van artikel 92bis sommen op limitatieve wijze de gevallen op waarin dergelijke akkoorden verplicht moeten worden afgesloten. Het gaat vooral om infrastructuurwerken of vervoersdiensten die de grenzen van een Gewest te buiten gaan alsook om de ontwikkeling van telecommunicatie- en telecontrole-netwerken.

9. Om de eventuele afwezigheid van dergelijke akkoorden of hun gebrek aan uitvoering te verzachten had de regering de invoering van een evocatierecht voor de nationale overheid voorzien onder een nader te bepalen jurisdictioneel toezicht en/of van een indeplaatsstelling door de nationale overheid van de ingebrekeblijvende overheid volgens nader te bepalen financiële modaliteiten. Men plande ook het invoeren van mechanismen om de financiële deelname van één Gewest in de kosten van werken gedaan door een ander Gewest te regelen (16). Deze plannen hebben echter geen doorgang gevonden. Men zou zich tevreden stellen met te bepalen dat een status quo behouden wordt zolang de akkoorden niet afgesloten zijn. De behandeling van de geschillen betreffende de uitvoering van de akkoorden zou toevertrouwd worden aan een arbitrage college waarvan de leden zouden aangewezen worden door de betrokken partijen.

10. Tenslotte voorziet artikel 92ter in een belangrijke leemte van de hervorming der instellingen van 1980 door te voorzien in de vertegenwoordiging, desgevallend met stemgerechtigde stem, van de Gemeenschappen en de Gewesten in verscheidene nationale instellingen, namelijk op het vlak van cultuur, wetenschap, communicatie, transport, landbouw, energie, krediet en buitenlandse handel. Omgekeerd kunnen vertegenwoordigers van de nationale overheid, volgens dezelfde modaliteiten, zitting hebben in gemeenschaps- en gewestorganen. Zonder twijfel bevindt zich hier een belangrijk instrument van beleidscoördinatie dat aan de bron talloze belangen- en bevoegdheidsconflicten kan verhelpen.

### III. KRITISCHE BEMERKINGEN

11. Het nieuwe artikel 92bis staat een ruim gebruik toe van akkoorden om problemen van gemeenschappelijk belang te regelen. De ervaring leert in alle geval dat hoe autonomer de deelgebieden zijn, hoe belangrijker de rol van de samenwerkingsakkoorden is. De toename van deze akkoorden tussen de deelgebieden kan in zekere mate verklaard worden door het tekortkomen van de centrale Staat in zijn rol van motor van de coördinatie binnen de federale Staat. In de limiet kan een abnormale toename van samenwerkingsakkoorden leiden tot analoge structuren als deze op internationaal juridisch vlak, bestaande uit soevereine Staten wier gedrag hoofdzakelijk gecoördineerd wordt door vrijwillig afgesloten internationale verdragen. Er bestaat bijgevolg een gevaar van afzwakking in de integratiebekwaamheid van de federale Staat dat niet te ontkennen valt (17).

Dit gevaar is des te groter aangezien er, zoals in de internationale gemeenschap, geen dwangmechanisme bestaat dat geschikt is om het ontbreken van een akkoord of het gebrek aan uitvoering ervan te sanctioneren. Het wetsontwerp op de financiering voorziet in een arbitrage reglement dat overigens vrij verspreid voorkomt in federale Staten (18). Maar het is nodig om, zoals de regering het voorzien had, substitutie- of evocatiemechanismen op punt te stellen die toevertrouwd worden aan de centrale overheid. Hun toepassingsdomein zou moeten beperkt worden tot de uitzonderlijke gevallen waarin na verloop van een redelijke termijn de partijen weigeren om het verplicht akkoord af te sluiten of wanneer de partij, veroordeeld door een arbitrale beslissing, weigert de uitspraak uit te voeren. Men herinnere zich dat in de internationale gemeenschap de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ermee belast is om weigerachtige Staten te dwingen de arresten van het Internationaal Gerechtshof uit te voeren (19). Is het normaal dat in een federale Staat, die per definitie meer geïntegreerd is dan de internationale gemeenschap, de federale overheid niet over een gelijkaardige bevoegdheid beschikt (20)? Het merendeel van de federale Staten behoudt trouwens dwangmiddelen voor de federale overheid voor, teneinde de eerbied voor het federaal recht of het algemeen belang te vrijwaren: het kan hierbij gaan om een recht op informatie, een recht om plechtige waarschuwingen te geven, om bijzondere commissarissen te sturen, het recht om instructies te geven en zelfs het recht om gewapende troepen te sturen naar het in gebreke blijvende deelgebied (Bundeszwang) (21).



12. Een ander onduidelijk punt betreft het juridisch regime van de samenwerkingsakkoorden.

Welk recht zal op deze akkoorden van toepassing zijn? Noch de wettekst, noch de voorbereidende werken bevatten enige aanduiding in dit opzicht. Zal men een beroep doen op de algemene beginselen van het administratief recht, op de gewoonte of op de regels van het burgerlijk recht? Teneinde elke juridische onzekerheid weg te nemen, is het aan te raden de nationale wetgever bevoegd te verklaren om het juridisch regime van deze akkoorden vast te stellen.

De ervaring van buitenlandse federale stelsels leert dat de federale jurisdicties die een uitspraak moeten doen inzake geschillen met betrekking tot deze akkoorden, suppletief de regels van het internationaal recht toepassen teneinde te voorzien in de lacunes van het intern recht. Aangezien de interfederale akkoorden strikt genomen geen internationale verdragen zijn, is het internationaal recht in feite niet als dusdanig van toepassing. Het gaat eerder om een toepassing per analogie (22). Niettemin moet de aandacht gevestigd worden op de politieke gevolgen van de toepassing -het weze indirect- van het internationaal recht op de interfederale verhoudingen. Het internationaal recht veronderstelt een juridische orde gesteund op het naast elkaar bestaan van soevereine en onafhankelijke Staten. Het internationaal recht toepassen op de deelgebieden betekent in feite dat hen in zekere zin het statuut van staatkundige entiteiten, in de eigenlijke zin van het woord, toegekend wordt. Dit betekent dus ook dat de centrifugale krachten binnen de federatie begunstigd worden. Men zal er zich bijgevolg dan ook niet over verbazen dat het internationaal recht voornamelijk toegepast wordt in federale Staten met een sterke interne cohesie, zoals Zwitserland en de Verenigde Staten.

13. Zoals gezegd, bestaan er twee types van samenwerkingsakkoorden. Enerzijds deze die onderworpen zijn aan de formaliteit van goedkeuring bij wet of decreet al naar gelang het geval en anderzijds deze die, omdat ze van administratieve aard zijn, aan deze formaliteit ontsnappen. De goedkeuring bij wet of decreet roept gelijkenissen op met de instemming die de nationale of decretale wetgever geeft aan internationale verdragen (23). Het gaat hier om een vorm van controle die wezenlijk democratisch is.

Het risico bestaat evenwel dat het begrip "administratief akkoord" ruim geïnterpreteerd gaat worden en dat bijgevolg talrijke akkoorden aan de controle van de parlementaire vergaderingen worden onttrokken (24), zelfs indien deze laatsten hun controlemacht kunnen uitoefenen via interpellaties, moties, enz. Men dient zich terdege bewust te zijn van dit risico op een "oligarchisch federalisme", waarnaar reeds verwezen werd (25).

Wellicht zou men hieraan kunnen verhelpen door te voorzien in een preventieve tussenkomst van de vergaderingen in de vorm van consultatie of toelating (26).

14. De samenwerkingsakkoorden brengen ook andere delicate juridische problemen met zich mee waarover de tekst van de wet en de voorbereidende werken niets zeggen. Aldus is het probleem van de verhouding tussen het samenwerkingsakkoord en de juridische orde van de contracterende entiteiten niet geregeld. Men weet dat in België sinds het Cassatie-arrest van 27 mei 1971 internationale verdragen met directe werking voorrang hebben over de interne wetten, zelfs indien deze laatsten in de tijd na het verdrag gestemd zijn. Voor de samenwerkingsakkoorden zou dit wel eens anders kunnen zijn. Bijvoorbeeld belet niets dat een gemeenschaps- of gewestraad die een akkoord bij decreet heeft goedgekeurd, later een decreet te stemmen dat onverenigbaar is met de bepalingen van het akkoord. In een dergelijk geval voorziet de wet geen sanctie. Nochtans is het normaal dat het samenwerkingsrecht aan de betrokkenen opgelegd wordt, dat het zich hiërarchisch hoger bevindt en dat deze voorrang zou gesanctioneerd worden door het federaal recht door middel van geëigende rechtsmiddelen (27).
15. Wat zou er trouwens gebeuren indien door het samenspel van samenwerkingsakkoorden een inbreuk zou gepleegd worden op de regels van bevoegdheidsverdeling tussen de centrale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen. In haar advies heeft de Raad van State erop gewezen dat artikel 92bis van de bijzondere wet geenszins de beschikbaarheid of de delegatie van bevoegdheden onder begunstiging van de samenwerkingsakkoorden toelaat (28). Nochtans bestaat er geen enkel rechtsmiddel om dergelijke bevoegdheidsoverschrijdingen te sanctioneren.

Deze bemerkingen leiden tot de vraag of het niet beter ware alle geschillen omtrent de samenwerkingsakkoorden bij het Arbitragehof onder te brengen.

16. Wat betreft de instellingen van samenwerking biedt de rechtsvergelijking verscheidene interessante voorbeelden. In de Bondsrepubliek Duitsland speelt de vergadering van Eerste Ministers van de Länder die op niet-dwingende, unanieme en consensuele manier werkt een essentiële rol. Eveneens bestaan er interministeriële vergaderingen. Talloze commissies en administratieve comités bereiden de politieke beslissingen van deze vergaderingen voor en voeren ze uit. Het gebeurt ook dat de vergaderingen richtlijnen uitvaardigen, vergelijkbaar met Europese richtlijnen, die een kostbaar instrument van harmonisatie uitmaken (29). In de Verenigde Staten leveren de Council of State governments en de Advisory Commission on intergovernmental Relation aanzienlijk en zeer nuttig werk (30).
17. Toont dit niet aan dat we ons door deze voorbeelden moeten laten inspireren en dat we in België interministeriële Vergaderingen moeten oprichten, met een secretariaat en een comité van permanente vertegenwoordigers van de Gemeenschappen, de Gewesten en de centrale Staat ? De ervaring leert trouwens dat deze gefedereerde entiteiten hun belangen voornamelijk verdedigen binnen instellingen van gouvernementele of administratieve aard. Waar echter de tweede nationale kamer, die

geacht wordt de gefedereerde entiteiten te vertegenwoordigen, belangrijke prerogatieven geniet, zoals de Amerikaanse Senaat, neemt deze instelling de bevoorrechte rol op in het verdedigen van de gefedereerde belangen (31). In België zal de hervorming van de Senaat ongetwijfeld belangrijke gevolgen hebben voor de mechanismen van verticale coördinatie. De Senaat, zodanig samengesteld dat de minderheden beschermd worden, zal een bevoorrechte ruimte voor democratisch overleg moeten vormen.

18. De gemeenschappelijke instellingen die kunnen opgericht worden door middel van samenwerkingsakkoorden brengen eveneens complexe problemen met zich mee die dienen te worden opgelost. Zullen deze instellingen rechtspersoonlijkheid bezitten? Wat zal de juridische waarde van hun beslissingen zijn: zullen het aanbevelingen, resoluties of bestuurlijke besluiten zijn? Zullen deze instellingen onderworpen zijn aan het privaatrecht, het publiekrecht of eventueel aan regels die per analogie ontleend worden aan het recht van de internationale instellingen? Kan men in navolging van de wet op de intercommunales geen kaderwetgeving uitwerken die het juridisch statuut van deze gemeenschappelijke instellingen zou bepalen? Ook hier moet er nauwlettend toegezien worden op de democratische controle op de werking van deze instellingen die het gevaar met zich meebrengen dat de burger vervreemdt van het lokale gezag.

### **BESLUIT**

19. De institutionele hervormingen van 1988 hebben tegelijk met de bevoegdheidsuitbreiding van Gemeenschappen en Gewesten de samenwerkingsmechanismen versterkt. De stap is niet erg bevredigend en tal van punten moeten nog geregeld worden. De samenstellende delen van de Belgische Staat en de Staat zelf beschikken van nu af aan over belangrijke instrumenten om een harmonieuze coördinatie van hun beleid te realiseren. De teksten alleen kunnen deze harmonisatie echter niet realiseren. Dit hangt vooral af van het beginsel van federale loyaliteit, dat de grondslag vormt van elke federale orde. Dit beginsel belet dat twee entiteiten samenwerken ten nadele van de belangen van een derde entiteit of dat de samenwerking tussen de deelgebieden gebeurt ten nadele van de belangen van de centrale Staat. Daarmee wil ook niet gezegd zijn dat de samenwerkingsmechanismen moeten leiden tot een volmaakte convergentie van de verschillende belangen. Het samenwerkingsfederalisme begunstigt de coördinatie die noodzakelijk is om de federale band te behouden. Deze minimale convergentie verzet zich niet tegen een zekere diversiteit van belangen en verlangens. Integendeel, deze diversiteit is inherent aan een federale Staat, in zulke mate dat zij er het voortbestaan van bepaalt. Dergelijke geest zou aan de werking en vooral aan de verbetering van de samenwerkingsmechanismen in de Belgische federale Staat moeten ten grondslag liggen. Herinneren we er tenslotte aan dat de hiërarchie der normen een noodzakelijke aanvulling blijft van de coördinatiemechanismen teneinde het unie-federalisme te verzekeren.

## VOETNOTEN

- 1) Cfr. de definitie van federalisme van K.C. WHEARE, *Federal government*, New York-London, 1947, blz. 11 : "By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent".
- (2) GREYWE-LEYMARIE, C., *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Paris, 1981, blz. 2; ANASTOPOULOS, J., *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, 1979, blz. 409.
- (3) BOTHE, M., *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Berlin, 1977, blz. 285
- (4) KEWENIG, W., *Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, A.O.R.*, 1968, blz. 441 e.v.
- (5) *Ibid.*, blz. 447 en 473 e.v.
- (6) GREYWE-LEYMARIE, *op. cit.*, blz. 201 e.v.
- (7) KISKER, G., *Kooperation in Bundesstaat*, Tübingen, 1971, blz. 161.
- (8) Het betreft hier een coördinatie van het door verschillende overheden gevoerde beleid (*Parl. St.*, Kamer, Buitengewone zitting 1988, nr. 516/1, Memorie van Toelichting, blz. 21).
- (9) Verklaring van de Eerste Minister, *Parl. St.*, Kamer, Buitengewone zitting 1988, nr. 516/1, Verslag Antoine en Uyttendaele, blz. 77.
- (10) *Parl. St.*, Kamer, Buitengewone zitting 1988, nr. 516/1, blz. 43.
- (11) De Raad van State had dit eveneens aanbevolen (*ibid.*). Het wetsontwerp op het Arbitragehof lijkt echter in deze leemte te voorzien.
- (12) *Parl. St.*, Kamer, Buitengewone zitting 1988, nr. 516/1, blz. 20.
- (12bis) De Eerste Minister heeft nochtans recent verklaard dat het niet in acht nemen van deze formaliteiten de nietigheidssanctie met zich mee zou brengen. Men kan er zich alleen over verheugen (Beknopt Verslag, Kamer, 14 november 1988, blz. 92).
- (13) Zie het hoger geciteerde advies van de Raad van State, blz. 51.
- (14) Memorie van Toelichting, *op. cit.*, blz. 30.

- (15) Ibid., blz. 30.
- (16) Memorie van Toelichting, op. cit., blz. 31.
- (17) Cfr. KISKER, op.cit., blz. 91.
- (18) BOTHE, op. cit., blz. 284.
- (19) Artikel 94, § 2 van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt : "Indien een partij bij een zaak in gebreke blijft de verplichtingen na te komen welke voortvloeien uit een door het Hof gewezen vonnis, kan de andere partij een beroep doen op de Veiligheidsraad, die, zo hij dit nodig oordeelt, aanbevelingen kan doen of kan besluiten tot het nemen van maatregelen om het vonnis te doen uitvoeren".
- (20) Tijdens de debatten in de Senaatscommissie werd deze leemte door meerdere leden betreurd (zie Parl. St., Senaat, buitengewone zitting, 1988, nr. 405/2, blz. 11).
- (21) BOTHE, op. cit., blz. 135 e.v. In Canada heeft het federaal gezag het recht om in dringende gevallen wetten uit te vaardigen in de plaats van de bevoegde provincie (BRUN, H., en TREMBLAY, G., Droit constitutionnel, Cowansville, 1982, blz. 302).
- (22) ERGEC, R., Le droit international et les conflits au sein de l'Etat fédéral, R.D.I.D.C., 1987, blz. 333-366.
- (23) Cfr. Grondwet, art. 68 en bijzondere wet, art. 16.
- (24) Cfr. de tussenkomsten in de Senaatscommissie, Verslag Cerexhe en Erdman, reeds geciteerd, blz. 26. De praktijk is aldus in de Bondrepubliek Duitsland.
- (25) Cfr. hoger, nr. 3
- (26) Cfr. GREYWE-LEYMARIE, op. cit., blz. 166 e.v.
- (27) KISKER, op. cit., blz. 83 e.v. (die verwijst naar het recht van de Verenigde Staten en Zwitserland).
- (28) Hoger vermeld advies, blz. 52.
- (29) Zie GREYWE-LEYMARIE, op. cit., blz. 78-83.
- (30) KEWENIG, op. cit., blz. 450-452.
- (31) Cfr. BOTHE, op. cit., blz. 108 e.v.

## NATIONALISME EN DEMOCRATIE (1)

*Prof. Dr. Georges Goriély  
Université Libre de Bruxelles*

De nakende luisterrijke herdenking van de Revolutie van 200 jaar geleden lijkt ons een geschikte aanleiding om een bestek op te maken van het heuglijke, opwindende, maar ook huiveringwekkende gebeuren dat zij deze jongste twee eeuwen heeft voortgebracht.

Eerst het opwindende. Wat het hedendaagse tijdperk onvergelijkbaar met enig ander tijdvak uit de geschiedenis maakt, is ongetwijfeld de gelijktijdige ontwikkeling van het wetenschappelijke vernuft en van de macht van de technologie. De stand van onze kennis, de eeuwenlang haast onveranderd gebleven middelen waarover wij beschikten om op de natuur in te grijpen, worden door elkaar geschud, worden overhoop gehaald, zijn als het ware in permanente staat van revolutie komen te verkeren. Dat unieke kenmerk van onze samenleving is geen uitvloeisel van de Franse revolutie. De industriële revolutie waarvan de voortekenen reeds in het XVIIe-eeuwse Holland waarneembaar waren, voltrok zich in het XVIIIe-eeuwse Engeland. En daar schuilt de ware grondslag van onze moderne beschaving. Wie dat historisch perspectief mist, snapt niets van wat het hedendaagse gebeuren op velerlei gebied kenmerkt, de welzijnsverwachtingen, de huiver voor oorlog, voor vervuiling.

Ons opzet hier is, het onderwerp meer bepaald uit een politieke invalshoek te benaderen. Meteen worden we door tegengestelde gevoelens aangegrepen. De twee eeuwen die ons van de Revolutie scheiden, hebben ontegenzegglijk vooruitgang opgeleverd, niet alleen op het gebied van kennis en macht. Oude, absolutistische regimes, ongerijmde leenrechtelijke privileges werden opgeheven. Het gezag krijgt als ultieme grondslag de volkswil. Nieuwe vormen van vrije meningsuiting, vrijheid van vereniging, vrijheid om eisen naar voren te brengen, zien het daglicht. Vooral in de levensomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden, de gezondheidszorg treedt een opmerkelijke verbetering op, weliswaar ten koste van aanhoudende en harde strijd. Het strafrecht wordt vermenschelikt, de doodstraf raakt uiteindelijk in onbruik.

Aan de andere kant zijn die twee eeuwen gekenmerkt door gruwelijke oorlogen, zowel binnenslands als op vreemde bodem, die des te bloediger uitvallen doordat ze niet langer onder huurlingenlegers in dienst van de vorst worden uitgevochten. Een van de voornaamste revolutionaire - ja, "democratische" - eisen was nu eenmaal dat iedere burger het voorrecht kreeg het geweer te mogen dragen. Dat heeft in de loop van deze eeuw tot de twee monsterachtigste, bloedigste oorlogen aller tijden geleid. Het totalitarisme is tenslotte een van de kenmerken van onze eeuw waar wij ons niet genoeg over kunnen bezinnen. Hoe is het in godsnaam te verklaren dat zoveel miljoenen mensen zich, niet alleen in eigen land, hebben kunnen blind staren op de twee meest mensonterende, meest systematisch moorddadige regimes aller tijden ?

---

(1) Paper voorgedragen op het internationaal colloquium van de Groep Coudenberg : Federalisme : Verfining van de democratie ?, Vrije Universiteit Brussel, 30 november 1988.

Even terug nu naar de Franse revolutie. De pracht en praal van de nakende viering zou ons wel eens de ernst van het debat kunnen doen vergeten, nu de vakhistorici het hele gebeuren eindelijk wat afstandelijker gaan benaderen. Weinigen allicht zullen hebben getreurd om het eind van het koninklijk absolutisme en van het godsdienstig monopolie van de kerk, om de afschaffing van ergerlijke privileges van heer en clerus; de verklaring van de rechten van mens en burger wekt geestdrift. Maar een en ander voltrekt zich tijdens de eerste, haast geweldloze faze van de Revolutie, van 1789 tot 1791. Daarop volgt echter de tweede, heel wat dramatischer faze, die ook nog veler geestdrift wegdroeg, nog hartstochtelijker zelfs onder inwerking van de Russische revolutie waar zij soortgelijke passies, laat staan zelfde vormen van dictatoriale gezagsuitoefening - hier namens het volk, ginds namens het proletariaat - en soortgelijke vormen van repressie in terugvonden : op hoog toerental draaiende guillotine, burgeroorlog met massamoorden in Vendée, Lyon, Toulon, en tenslotte drieëntwintig oorlogsjaren waarin Frankrijk heel Europa uitdaagt. Die oorlog nu is gewild door de Girondijnen om hun eigen overheersing te vestigen, om het hele volk te mobiliseren, zelfs om verraders te kunnen bestrijden. Een verkeerde berekening, want de Revolutie draait uit op een, vooral Parijse volksopstand en het zijn de Jacobijnen die de macht veroveren en die de patriottische hartstochten uitspelen om met behulp van terreur datgene af te dwingen wat volgens hen heet te zijn : het ware geluk, de echte vrijheid waarvan de verwerkelijking het volk wordt onthouden door enkele schurken. Dictatuur, terreur, oorlog in dienst van de vrijheid, van eendracht onder de mensen, van de triomf der rede, daar levert de geschiedenis ons later nog staaltjes van. De Jacobijnse overheersing zou echter vrij kortstondig zijn, maar niettemin diepgaande sporen trekken. Vele politici, niet alleen ter linker zijde (denken we maar aan Clémenceau) zullen er zich later aan spiegelen. Het Jacobinisme wordt in de volle zin des woords door het Bonapartisme verraden; zijn doelstellingen of althans datgene wat het als gelijkheid beogend verkondigt, worden prijsgegeven, zijn virtualiteiten geopenbaard : terugkeer naar het absolutisme, algehele en sterk hiërarchisch uitgebouwde centralisatie van het gezag, patriottische en militaire roemzucht.

Hier ontwaren wij de tweeledigheid van de Revolutie, misschien zelfs van de geest van de Verlichting : liberalisme, in de oorspronkelijke en sterke betekenis van de term, en democratie. Beide termen lijken heden ten dage welhaast synoniem, nu de Westerse liberale democratieën er inderdaad in zijn geslaagd beide begrippen in elkaar te doen opgaan door de fundamentele vrijheden te waarborgen en tegelijk het algemeen stemrecht tot grondslag van het gezag te maken. Die synthese is echter op verre na niet spontaan tot stand gekomen en is overigens niet overal zo vanzelfsprekend. (Ik denk hierbij aan een land als Argentinië waar democraten, die men geneigd is veeleer populistten te noemen, door het peronisme en liberalen door het radicalisme vertegenwoordigd zijn.)

Liberalisme houdt uiteraard in : vertrouwen in het vrije initiatief van de mens, ook in het produceren en ruilen. De klemtoon wordt echter heden ten dage vrijwel uitsluitend op dat ene kenmerk gelegd, althans in het Franse taalverkeer. Liberalisme betekent ook de vrijheid om alles uit te drukken wat men denkt, om zich te verenigen, om te strijden voor meer sociale gerechtigheid. En dat veronderstelt een verkaveling van de macht in onafhankelijke organen waar eenieder zijn rechten in gewaarborgd ziet, gewestelijke autonomie en zelfstandigheid van organisatie, waar boven-gewestelijke laat staan supranationale afmetingen aan gegeven kunnen worden, pluralisme waarin ideeën en

belangen kunnen wedijveren en botsen. Kortom : het federalisme in zijn menigvuldige facetten en dimensies dringt zich a.h.w. vanzelf op.

Zo iets nu wordt met afschuw afgewezen door de Jacobijnse democratie die het federalisme al evenzeer veracht als verraad, bijgeloof, gewesttalen (door 80 % van de Fransen gesproken in 1789). En dat alles uitgaande van een volkomen rationalistisch geheten opvatting, eigenlijk van het rationalistische waandenkbeeld dat de mens dankzij de Verlichting het recept van de geestelijke wedergeboorte van de mensheid, het geheim van de schepping van een nieuwe mens kent. Een bij uitstek gewaagd denkbeeld want, al kan men in zijn levensomstandigheden alles veranderen, de mens zelf veranderen is uitgesloten. Doordat de rede één is in alle mensen, ontstaat er een algemene wil die voor allen geldt en geen afwijking duldt. Daarom kan het land niet anders dan één en ondeelbaar zijn, kan het slechts één bestuurs- en wetgevingsapparaat, één taal, één onderwijssysteem bezitten. Het Jacobinisme dat zich, van zijn uitgangspositie uit, als de meest schrikbarende uitdaging voor de gevestigde macht voordeed, is door het gezag voortreffelijk opgevangen bij zoverre dat de hang, het streven van het Ancien Régime naar centralisatie, naar culturele homogenisering, uiteindelijk naar een absolutisme, dat niet langer van God maar van de natie pretendeerde uit te gaan, erdoor leken te worden voltrokken. Wie trouwens voelt zich nog revolutionair als hij de Marseillaise aanheft, met de Franse driekleur zwaait of, al dan niet verrukt, het troependéfilé op 14 juli aanschouwt. Erger nog, de meest typische slogans van het Jacobinisme als "Patrie en danger", "Levée en masse", "Salut public" zouden tegenwoordig veeleer uiterst rechts klinken.

Dit waren zowat de kenmerken die aan het Franse nationalisme ten grondslag hebben gelegen; dat unitaristische en centraliserende, die "algemene wil" die voor één en ondeelbaar werd gehouden. De diepere inspiratie is terug te vinden bij degene die de krachtigste denker van de Revolutie mag worden genoemd : Emmanuel Siéyès. En toch stoelt het nationalisme in zijn expliciete vormgeving hoegenaamd niet op die dingen die de Revolutie, zelfs toen zij met het Jacobinisme uit de hand liep, aan universalistisch en rationalistisch gedachtengoed met zich blijft meeslepen. Het nationalisme gaat in wezen terug op dat contrarevolutionaire romantisme waarvan Edmund Burke met zijn *Reflexions on the Revolution in France* de eerste en briljantste theoreticus is geweest, eenzelfde soort romantisme dat daarna als voedingsbodem heeft gediend voor denkers op het vasteland als daar zijn de Maistre, de Bonald, Adam Müller en nog vele andere Duitse denkers, want onder hen bevinden zich de vurigste voorvechters. Hier ligt de klemtoon niet langer op de rede, wel op het irrationele, niet meer op het universele van de mens, maar op het onoverbrugbare verschil tussen mensen naargelang van de natie waar ze toe behoren. Dat verschil zou allereerst tot uiting komen in de taal, die een, tot geen andere herleidbare wereldbeschouwing tot uitdrukking heet te brengen (aldus Fichte in zijn *Rede an die deutsche Nation*), maar ook in de geschiedenis, in "onze" geschiedenis die evenals ons eigen organisme ons allereigenste erfgoed is, in onze echt kenmerkende gewoonten. In die zin zag het gewoonterecht zich dan ook opgewaardeerd. En alras komt, de meest geduchte onder alle, de idee "ras" opdagen : daar zou onze zuiver biologische, a.h.w. zoölogische oorsprong te vinden zijn waardoor ons zijn, ons leven, ons denken gedetermineerd heten te zijn. Wat 'n absurde begripsverwarringen heeft men al niet opgebouwd tussen "ras" en taal, laat staan af en toe met andere cultuurbegrippen als met name godsdienst. Wat 'n onzin is er niet uitgekraamd over Arische en Semitische "rassen", over



Slavische, Germaanse en Latijnse "rassen". Zelfs het Vlaamse en het Waalse "ras", waar sommigen de fysieke trekken van zoeken vast te leggen, zijn in de loop van deze eeuw meer dan eens aan de orde gebracht.

In feite is nationalisme een synthese van het revolutionaire en het contrarevolutionaire gedachtengoed en hier merken we hoe gewaagd het is een beweging alleen maar te toetsen aan de oorspronkelijke leer waar ze zich op beroept. Een rationalisme dat zichzelf absoluut noemt, kan gemakkelijk tot irrationalisme afglijden. Doorheen revolutie wordt opstand gewettigd ten aanzien van het oude concept legitimiteit, zoals dat nog in het Verdrag van Wenen wordt gehuldigd. Aan de contra-revolutie wordt de gedachte ontleend dat er niet-herleidbare eigenheden bestaan die kenmerkend zijn voor ieder volk en bepalend moeten zijn voor de uiterlijke verschijningsvormen van de natie geworden staten of liever van de staat geworden naties. Jacobinisme en nationalistisch romantisme, zelfs al lopen de intellectuele paden die zij bewandelen uiteen, hebben dit gemeen dat zij streven naar homogeniteit, naar centralisatie, dat zij een 'burgerlijke' greep op de gewetens leggen, dat zij neigen naar autoritarisme, zelfs naar dictatuur, dat zij behoefte hebben aan een gids die de volkswil belichaamt. De Jacobijnse staat veroordeelt een bepaalde idee omdat zij indruist tegen de algemene wil, het gemeenschappelijk geluk verstoort. De staat geworden natie zal die idee afwijzen omdat ze strijdt met de diepere aard, met de ziel van het volk, omdat ze gepaard gaat met een infiltratie van Franse, Joodse of verdorven Westerse origine. Slogans als "France une et indivisible" en "Ein Volk, ein Reich, ein Führer" hebben ontegenzeggelijk een sterk uiteenlopende intellectuele achtergrond. Om ze op hun respectieve inhoud terdege te waarderen is nochtans grote scherpzinnigheid vereist.

Het euvel met de Franse opvatting is geweest dat zij, desnoods iedereen zonder onderscheid, beginselen, beleidsorganen, culturele waarden bedoelde op te dringen, die leken te beantwoorden aan wat zij dacht de mens in het algemeen te zijn. Toch heeft dat, ondanks alles, mogelijk gemaakt dat de Franse overheersing, bij voorbeeld te onzent, tot de modernisering van de staat heeft bijgedragen. De romantische opvatting die oorspronkelijk op het anders-zijn stoelde, leidde tot oeverloze conflicten. "Taal", "zedes", "gemeenschappelijke geschiedenis" lijken wel eenvoudige begrippen maar aan de feiten getoetst, raken ze vaak verstrikt in onderlinge tegenspraak; in wezen zijn zij verwarrend. Het historische argument speelt in de Belgische situatie ontegenzeggelijk in belgicistische richting want tot de zestiger jaren is de taalgrens nooit een politieke grens geweest. Met het argument taal doen de zaken zich natuurlijk helemaal anders voor !... Bij Tsjechen en Slovakken speelde het taalargument in de richting één staat, maar tussen hen lag een kloof van duizend jaar geschiedenis. In Bohemen deed zich een omgekeerde toestand voor. Daar hadden Tsjechen en Duitsers eeuwenlang samengewoond tot hun anderstalig-zijn ze in de loop van XIXe eeuw steeds maar heviger tegen elkaar opzette. En de geschiedenis bij dit alles ? Ik ben geneigd met Valéry te denken dat geschiedenis minder wetenschappelijk is dan kaartleggen; kaartleggen is tenminste verifieerbaar. Waar stopt de geschiedenis ? Waar liggen de kenmerkende feiten, welke betekenis moet er aan worden gehecht, in welke geografische context moeten ze worden gezien ? Wat met de taal ? Waar houdt ze, sociologisch gesproken, op ? Niemand durft nog te beweren dat Nederlands zonder meer Nederduits is. Die stelling is nochtans verkondigd en allerminst met zuiver filologische bedoelingen. Het Zwitsers Duits, het Luxemburgs ! Zijn dat Duitse dialecten dan wel idiomen die nog wel leven bij hen die ze spreken uit verweer tegen Duitse

invloed ? En dan zijn er de gelijkenis tussen talen, laat staan de volkomen gelijkheid van talen. Roepen die spontaan verwantschappen op ? Het Tsjechisch bijvoorbeeld is zeer nauw verwant aan het Slovaaks, maar daarom zijn de taalgebruikers zich nog niet lotsverbonden gaan voelen. Serviërs en Kroaten hebben volkomen dezelfde taal, al bedienen ze zich van twee onderscheiden alfabetten; de betrekkingen tussen beide volkeren zijn er, vooral tijdens de jongste oorlog, niet minder dramatisch om verlopen. Protestanten en katholieken in Ierland, Toetsis en Hoetoes spreken dezelfde taal, en toch.

Een volksgemeenschap is hoegenaamd geen vast gegeven doorheen de geschiedenis. Het gevoelen tot een zelfde volksgemeenschap te behoren kan variëren in de tijd, kan aanzijn geven aan opstand en irredentisme. De grondgedachte van de natie-staat is wel degelijk de gemeenschappelijke lotsbestemming van allen die in een taalgemeenschap zijn verenigd. Nu is het zo dat niet alle Engelssprekenden, niet alle Spaanssprekenden, niet alle Duitssprekenden (de droom, beter de nachtmerrie van het pangermanisme lijkt voorgoed verzwonden), niet alle Portugeessprekenden, niet alle Nederlandssprekenden, niet alle Arabischsprekenden, niet alle Italiaanssprekenden (ik denk aan Ticino), niet alle Griekssprekenden (Cyprus heeft thans zijn eigen lot) in een zelfde staat leven. Om het bij Franssprekend België te houden, wilde ik er op wijzen hoezeer zijn lot sinds 1830 wel verschillend is geweest van dat van Frankrijk. Geen van de zware schokken die Frankrijk in de XIXe eeuw hebben beroerd, heeft enige terugslag alhier opgeleverd. Wij mogen dan wel maar een met diplomatiek goedvinden tot leven en bestaan gedwongen rompstaat zijn, onze geschiedenis is inmiddels niet te herleiden tot die van onze burenen. Wij hebben geleefd onder een grondwettelijke ordening die, tot ze de jongste twintig jaar werd omgewoeld, goed stand heeft gehouden. Oorspronkelijk eng liberaal en weinig democratisch, is zij er, zij het vaak te laat, in geslaagd de eisen van de democratie op te vangen : algemeen stemrecht, leerplicht, sociale zekerheid. In Frankrijk heerst een hang naar referendum-cesarisme, die door onze bevolkingen wordt afgewezen. Merkwaaardig genoeg, ten tijde dat het Franse culturele en administratieve overwicht het minst problemen opleverde, namelijk onder het Tweede Keizerrijk, was de huiver, de vijandigheid t.a.v. de Franse staat het hevigst. Bij zover dat onze historici en politieke denkers, een Vanderkindere bij voorbeeld, zelfs tot op zekere hoogte een Pirenne, zich beijerden om de Germaanse oorsprong en geest van het land te beklemtonen (Het Duits was destijds een taal met aanzien). Ik weet echt niet wat de voorkeur verdient, de "particratie", die in België zo vaak aan de kaak wordt gesteld, dan wel de referendummonarchie, die de Ve Republiek kenmerkt. Vast staat dat het twee volkomen onvereenigbare regimes zijn, zoals ook de aard, de omvang van partijen, vakbonden en allerlei associatieve verenigingen bezwaarlijk onderling te verzoenen vallen.

Men ontkomt trouwens moeilijk aan de indruk dat, nu de nieuwe grondwettelijke ordening op scheiding aanstuurt, de inwoners van dit land, in het Noorden als in het Zuiden, elkaar trachten terug te vinden, op zoek gaan naar een gemeenschappelijke reden om Belg te zijn. Zij hebben het, misschien af en toe, deels masochistische, deels neurotische, gevoelens dat België in "verzonken reliëf" bestaat, dat België, ik citeer Jacques Sojcher, "offre une possibilité d'espace d'entre-deux, une situation mouvante de carrefour, de traversée et d'errance, une sédentarité baroque, diasporique, une chance de bâtardise". Is het niet zo dat de Europese federale gedachte op haar tijd komt om dit vacuüm te verhelpen, dat blanco blad in te vullen ? Want dat veronderstelt dat de Naties hun uitsluitende eigenheid

niet vinden bij de staat die hen beweert te belichamen, dat de staat zijn legitimiteit ontleent niet aan een gesloten gemeenschap, niet aan een volksgemeenschap, ook niet aan de macht die hij ten toon kan spreiden, maar aan de waarborg die hij aan eenieders mensenrechten verbindt, aan de vrije ontplooiing van de vrijheden, aan de vrede die hij althans op eigen bodem kan doen heersen, maar ook aan de bijdragen die hij op het gebied van vrede en welzijn kan leveren aan een wereld die nooit zoveel geweld, zoveel leed heeft gekend.

# FEDERALISME, NATIONALISME EN REDE (\*)

Pierre Elliott Trudeau

## 1. STAAT EN NATIE

Het begrip federalisme waar ik het in dit artikel zal over hebben, is dat van een bepaald regeringssysteem dat in een soevereine staat kan ingevoerd worden. Het vloeit voort uit mijn ideeën over de natie en de staat. Het lijkt me dan ook noodzakelijk deze twee begrippen in het eerste deel van dit artikel nader te onderzoeken, maar enkel met betrekking tot het grondgebied en de bevolking. De centrale vraag waarop ik zal proberen een antwoord te geven is de volgende : Over welk deel van de wereldbevolking dat welk deel van het aardoppervlak bewoont, moet de autoriteit van een staat zich uitstrekken ?

Tot halfweg de 18de eeuw werd op deze vraag gewoonlijk geantwoord zonder rekening te houden met de bevolking zelf. Het is uiteraard zo dat in lang vervlogen tijden de democratische druk, onder invloed van de aardrijkskunde en het klimaat, de loop van de migraties van de volkeren over het aardoppervlak heeft bepaald. Maar op het einde van de middeleeuwen waren deze migraties in het grootste deel van Europa reeds afgelopen. De aanwezigheid op bepaalde grondgebieden van sommige volkeren met dezelfde taal, hetzelfde dialect en dezelfde gebruiken, werd door de Europese staten eenvoudigweg als een voldoende gegeven beschouwd voor hun ontstaan en het laten gelden van hun autoriteit.

De bevolking had niet te beslissen door welke staten zij zou geregeerd worden ; het zijn de staten die door oorlogen (en niet door 'oorlogen van het volk'), door bondgenootschappen, door dynastieke regelingen, door huwelijken, door erfenis of door geluk, de grenzen vastleggen van de gebieden waarover zij hun invloed laten gelden. Om die reden zou men ze territoriale staten kunnen noemen. Behalve in het geval van nieuw ontdekte gebieden, werd de bevolking gewoon met het grondgebied mee geschonken ; en indien men de zeldzame gevallen van deportatie uitsluit, werd er heel weinig gedaan om wat dan ook te veranderen aan haar aanwezigheid.

---

(\*) in Pierre Elliott Trudeau, *Le Fédéralisme et la société canadienne-française*, Collection Constantes 10, 227p., éditions Hurtubise HMH, Montréal, Québec, Copyright 1967, pp. 191-208. Deze tekst werd voorgedragen in juni 1964 bij een gezamenlijke vergadering van de Canadese Vereniging voor Politieke Wetenschappen en de Vereniging van Rechtsprofessoren. De toespraak werd gepuliceerd in *The Future of Canadian Federalism*, Crépeau en Macpherson, ed. University of Toronto Press, Toronto, 1965.

(1) Ik houd eraan mijn vrienden Albert Breton, Fernand Cadieux, Pierre Carignan, Eugène Forsey en James Mallory te danken voor het nalezen van het manuscript van dit artikel en het verhelderen van meerdere delen ervan. Na de toespraak die ik hierover hield op 11 juni 1964, hebben andere vrienden mij veel geholpen door hun commentaren ; ik durf het niet aan hen hier te vermelden, vooraleer ik de tijd krijg om dit artikel te herwerken op basis van hun suggesties.

Wanneer de politieke filosofen de autoriteit van de staat bestudeerden, dan vroegen zij zich niet af waarom een bepaalde bevolking onder het gezag van die staat en niet eerder van een andere viel. Voor de filosofen, net zoals voor iedereen, waren grondgebied en bevolking enkel feiten. Zij hielden zich in hoofdzaak bezig met het opsporen van de fundering van de autoriteit *op dit of dat* grondgebied en de rechtvaardiging van de gevraagde onderwerping *aan deze of gene* bevolking.

Met andere woorden, Locke en Rousseau zochten naar een verklaring voor de oorsprong en de rechtvaardiging van het gezag als dusdandig. Hierin geleken zij op de filosofen van de middeleeuwen en op de oude stoïcijnen. De contractuele theorieën die zij uitwerkten op basis van de natuurwet of de rede, waren er vooral op gericht om in een gegeven staat een vlotte vervanging van een slechte regering door een betere mogelijk te maken, maar niet om de vervanging van een territoriale staat door een andere toe te laten.

Dit was de betekenis van het sociaal contract en van de soevereiniteit van het volk voor hen die de glorieuze Revolutie waarmaakten en voor hen die de gebeurtenissen van 1776 in Amerika en 1789 in Frankrijk voorbereidden. Later zou echter blijken dat de twee laatste 'gebeurtenissen', waarover ik zojuist kom te spreken kapitale revoluties waren en dat de ideeën die zij koesterden veel belangrijker bleken te zijn dan men had kunnen vermoeden.

Zo moest de Amerikaanse bevolking niet enkel een nieuwe en betere regering vinden maar ook haar trouw aan een territoriale staat opzeggen ten voordele van een andere staat en wel in deze bewoordingen : "déclarer que ces Colonies unies sont et doivent être des Etats libres et indépendants ; qu'elles sont dégagées de toute allégeance envers la Couronne britannique, et que tout lien politique entre elles et l'Etat de Grande-Bretagne est et doit être complètement dissout, et que, en tant qu'Etats libres et indépendants, elles ont le plein pouvoir de déclarer la guerre, de conclure la paix, de contracter des alliances, de faire commerce et de faire tous les autres actes et toutes les autres choses que les états indépendants ont le droit de faire."

Hieruit blijkt dat men aan het begrip regering bij instemming plots een radicaal nieuwe betekenis gaf. Aangezien de soevereiniteit aan het volk behoorde, volgt daruit, zo dacht men, dat elke volkscollectiviteit naar eigen goeddunken haar trouw van de ene staat naar de andere kon overdragen of zelfs naar een totaal nieuwe staat die zij zou opgericht hebben. Met andere woorden, de instemming van de bevolking was niet enkel meer nodig voor het sociaal contract, dat beschouwd werd als de basis van de burgerlijke maatschappij of voor de keuze van de verantwoordelijke bestuurders, noodzakelijk voor het bestuur door het volk zelf ; nu eiste men de instemming van de bevolking voor het erkennen van een territoriale staat eerder dan een andere : fundamenteel principe van het zelfbeschikkingsrecht.

De redenen waarom de theorie van de instemming zo grondig bewijzigd werd op dit bepaald moment van de geschiedenis, is een onderwerp dat historici en filosofen nog heel wat stof tot nadenken biedt. Misschien waren de gewenste voorwaarden voor het eerst tegelijkertijd aanwezig : (1) Een bevolking wiens politieke traditie voldoende geëvolueerd was om de theorie van de instemming te begrijpen; (2) een bevolking die onderworpen was aan een moderne unitaire staat waarvan het centrum voldoende ver verwijderd was, en, (3) deze bevolking bewoont een relatief onafhankelijk grondgebied.

Hoe dan ook, alles wijst erop dat het begrip 'natie' op dat moment van de geschiedenis een nieuwe dynamische betekenis kreeg. Voorheen werd dit begrip gebruikt om heel verschillende zaken aan te duiden, vanaf de 'Ghibellijnse natie' van Machiavelli tot aan de 'Piëtistische' natie van Montesquieu. De Encyclopedisten hebben er blijkbaar de meeste ruime definitie van gegeven: "Une quantité considérable de peuple, qui habite une certaine étendue de pays, renfermée dans de certaines limites, et qui obéit au même gouvernement". Het idee natie had ook diepe wortelen in de geschiedenis.<sup>(2)</sup> Een aan het nationalisme verwant gevoel had soms de politiek geïnspireerd zoals toen de Franse regeringsleiders in conflict waren met de Italiaanse pausen. Maar zowel het idee als het begrip kregen slechts hun moderne betekenis in het tweede kwart van de 18de eeuw.

Men kan dus stellen dat in het verleden de (territoriale) staat zijn territoriale grenzen bepaalde, grenzen die het volk of de natie dat daar leefde bepaalden. Maar vanaf het ogenblik waarover ik spreek, was het echter het volk dat eerst zichzelf als een natie definieerde, daarna verklaarde welk grondgebied het van rechtswege toekwam, en uiteindelijk zijn trouw beloofde aan de staat van zijn keuze of deze die het had opgericht. Het is die staat die haar autoriteit zal laten gelden over deze natie en dat grondgebied. Vandaar ook de uitdrukking natie-Staat. Naar mijn mening was de belangrijke overgang de vervanging van de territoriale staat door de natie-Staat. Maar ééns dat de natie-Staat er was, moest noodzakelijkerwijze ook het begrip nationale Staat verschijnen. De idee van de nationale Staat gaf amper een technische nuance aan deze van de natie-Staat. Na het ontstaan van de nationale Staat gaf het begrip zelfbeschikking geboorte aan het principe van de nationaliteiten.

De zelfbeschikking leidde niet noodzakelijk naar een verantwoordelijke regering, en vloeide er ook niet noodzakelijk uit voort. Terwijl deze laatste gebaseerd was op de rede en het invoeren van liberale regeringsvormen in de bestaande staten beoogde, was de zelfbeschikking gefundeerd op de wil en erop gericht de legitimiteit evenals het bestaan zelf van de territoriale staten aan te vechten.

De zelfbeschikking, of het principe van de nationaliteiten (ik heb het hier over de doctrine, want deze uitdrukkingen werden slechts courant in een veel later tijdperk), moest noodzakelijkerwijze de orde en het evenwicht in de gemeenschap van de staten, naar het einde van de 18de eeuw, omverwerpen. Maar dit had weinig belang: men veronderstelde dat er een nieuwe orde zou komen waarin geen oorlogen en geen onrecht meer zouden bestaan. Naarmate elke bevolking zich bewust zou worden van zijn identiteit als collectiviteit, verenigd door natuurlijke affiniteiten, zou zij zich definiëren als een natie en zich zelf als een staat besturen. De natie-Staten zouden ongetwijfeld, aangezien zij gevestigd zijn op de vrije wilsuitoefening van de volkeren, een duurzamere en meer rechtvaardige internationale orde vormen dan een samenraapsel van despotische keizerrijken, dynastieke koninkrijken en aristokratische republieken. In de maand mei 1790 had de Grondwetgevende Vergadering verklaard: "La nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans un but de conquête et n'emploiera jamais de force contre la liberté d'aucun peuple."

---

(2) Voor de geschiedenis van het gebruik en de betekenis van de term natie, zie het werk van Elie Kedourie, *Nationalism* (New York 1960), en dat van Hans Kohn, *The Idea of Nationalism* (New York 1944).

Jammer genoeg verliep niet alles zoals gepland. De Franse Revolutie, begonnen als een poging om een goede regering in de plaats te stellen van een slechte, ging veel verder dan voorzien door de territoriale staat te vervangen door de natie-Staat, wiens grondgebied, terloops gezegd, aanzienlijk uitgebreid was. In 1789 verklaarde de *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* het volgende: "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément". Maar wie ging men in deze natie opnemen? Danton had in 1793 reeds verklaard dat de grenzen van Frankrijk door de natuur waren aangeduid (3); de Franse natie overtuigde zichzelf daarna dat zij in het bezit moest komen van het grondgebied dat zich uitstreckte tussen de Rijn, de Pyreneeën, de Atlantische Oceaan en de Alpen. Frankrijk had veel geluk want het principe van de natuurlijke grenzen liet haar toe om het nadeel te corrigeren dat zij in Alsace hadden kunnen ondervinden indien men het principe van de taalkundige grenzen had toegepast. Gelukkig voor de Duitstalige volkeren duurde het niet lang vooraleer Fichte ontdekte dat de natuurlijke grenzen in werkelijkheid de taalkundige grenzen waren. De Duitse natie kon dus het territorium opeisen dat haar toekwam, op voorwaarde uiteraard, dat het taalkundig principe soms ondergeschikt kon gemaakt worden aan het historische bezit, derwijze dat bijvoorbeeld Bohemen kon ingelijfd worden. Andere naties, zoals bijvoorbeeld Polen, beriepen zich om hun politiek te ondersteunen hoofdzakelijk op het historisch principe, indien nodig verbeterd door het taalkundig principe. Tenslotte waren er ook naties die, in hun minachting voor frivole criteria als aardrijkskunde, geschiedenis en taal, het geluk hadden van een directe communicatie met de Goddelijke Voorzienigheid: dat was ondermeer het geval voor de Verenigde Staten van Amerika, die de annexatie van Texas, California en indien mogelijk ook van Canada, beschouwden als "de voltrekking van de manifeste lotsbestemming die er ons toebrengt ons te verspreiden over het kontinent dat ons geschonken werd door de voorbestemming met het oog op de ontplooiing van de miljoenen mensen die zich jaarlijks aan onze bevolking toevoegen." (4)

De politieke geschiedenis van Europa en Amerika in de 19de eeuw en deze van Azië en Afrika in de 20ste eeuw, is de geschiedenis van naties die ijveren, samenzweren, chantage plegen, oorlog voeren, revoluties ontketenen en zich, meer algemeen gesproken, een weg banen om het statuut van staat te bereiken. Het is uiteraard zo dat men niet zal kunnen weten of er meer vrede en gerechtigheid was geweest in de mensheid, indien men beroep had gedaan op een ander principe dan dat van de zelfbeschikking.

In theorie is het zo dat de grenzen, die zodanig aangebracht zijn dat geen enkele belangrijke nationale groep met geweld binnen de territoriale grenzen van een staat moest opgenomen worden als een andere groep dat wou, moesten leiden tot de internationale vrede. In de praktijk was het zo dat men verder ging met het fixeren en behouden van de staatsgrenzen door bedreiging en door geweld. Men kan zelfs stellen dat het rechtsbegrip

---

(3) Pater Grégoire had het in 1792 over de 'Archives de la nature'. Zie het werk van Kedourie, *Nationalism*, p. 122.

(4) O'Sullivan, geciteerd in Hans Kohn, *Nationalism* (New York 1955), document nr. 12.

in internationale betrekkingen meer en meer afhankelijk werd van de macht. De vraag of een nationale minderheid voldoende 'belangrijk' was om recht te hebben op de onafhankelijkheid, bleef zonder antwoord, behalve wanneer men een voldoende politieke en fysieke macht kon laten gelden om er aanspraak op te maken. Waarom werd Lybië in 1951 een land en het Saargebied in 1935 niet, hoewel de bevolking van deze beide landen ongeveer even groot was. Waarom is Noorwegen onafhankelijk en Bretagne niet? Waarom wel Ierland en niet Schotland? Waarom Nicaragua en niet Quebec?

Wanneer men deze vragen stelt wordt het steeds duidelijker dat het fundament van de natie de wil is, eerder dan de taal en de cultuur, eerder dan de geschiedenis en de aardrijkskunde en zelfs eerder dan de kracht en de macht (5). Want er is geen macht zonder wil. Het Rotsgebergte is hoger dan de Pyreneeën maar vormt geen afscheiding tussen twee landen. De Ierse Zee en de zeeëngte van Florida zijn veel kleiner dan de Stille Zuidzee, die Hawaiï van Californie scheidt en toch spelen ze een grotere rol wat betreft het definiëren van naties. Taal en ras liggen in Zwitserland of in Brazilië niet aan de basis van de verdelingen die zij momenteel wel teweeg brengen in België of in de Verenigde Staten.

Afgaande op deze en vele andere voorbeelden moeten wij besluiten dat de grenzen van de natie-Staten in werkelijkheid bijna even arbitrair zijn als deze van de vroegere territoriale staten. Ondanks al hun antropologen, linguïsten, geografen en historici, kunnen de huidige naties hun grenzen niet op een rationelere manier verantwoorden dan de koningen van 200 jaar geleden. Het feit zich eerder te steunen op de hoofdkwartieren dan op de bruidschatten van de prinsessen wijst niet noodzakelijk op een triomf van de rede. Nochtans zou een hedendaagse juridische definitie van de term natie gemakkelijk passen bij de bevolking van de territoriale staten die bestonden vóór de Franse Revolutie en de Amerikaanse revolutie. Een natie (zoals in de volgende uitdrukkingen: Franse Natie, Zwitserse Natie, Verenigde Naties, toespraak van de president tot de natie), is de volledige bevolking van een soevereine staat, noch min noch meer. (Ik zal mij in de rest van dit artikel proberen te houden aan deze juridische betekenis, behalve daar waar de kontekst het anders wil). Alle zogezegde natie-Staten van vandaag zijn ook territoriale staten, want geen enkel land heeft een volledig homogene bevolking. Wellicht is zelfs het tegenovergestelde waar. Het onderscheid tussen een natie-Staat, een multinationale staat en een territoriale staat is vanuit historisch standpunt misschien verantwoord, maar is heden, zowel feitelijk als van rechtswege, weinig relevant en hoort eerder thuis in het domein van de politieke waardeoordelen.

Uiteraard heeft het begrip natie ook een sociologische betekenis; zo kan men spreken van de Schotse natie of van de Joodse natie. Zoals Humpty Dumpty op zekere dag zei tot Alice, betekent een woord enkel wat men beslist dat het zal betekenen. Indien wij een besluit konden nemen, zou ons dat vooruit helpen. Ofwel verwerpt men het woord natie in zijn juridische betekenis om eerder het woord 'volk' te gebruiken (het Russische volk, het Amerikaanse volk; maar welke term zou dan het woord nationaal vervangen? Van het volk? Volks?) In die zin zou de term natie enkel nog een sociologische betekenis hebben, bete-

---

(5) Zie A. Cobban, *Dictatorship*, (New York 1939), p. 42 en Hans Kohn, *The Idea of Nationalism* (New York 1944), p. 15.



kenis die eerder aanleunt bij zijn etymologische en historische betekenis, ofwel zou men die laatste betekenis uitsluiten en andere, taalkundige, etnische of culturele termen, zouden de voorkeur krijgen. Maar juristen en politologen kunnen de taal niet volgens hun noden herscheppen ; zij zullen dus moeten hopen dat "de kontekst op voldoende klare wijze aantoont welke van de twee (betekenissen) wij wensen te gebruiken". (6)

Voor sommigen echter zijn de twee betekenissen tot op een zeker punt zeer nauw verweven. Deze ambiguïteit is gewild en diegene die er gebruik van maakt doet dit om een bepaalde idee moedwillig naar voor te schuiven. In dit geval is het gebruik van de term natie niet alleen misleidend, maar ook een gevaar voor de politieke stabiliteit. Wanneer bijvoorbeeld een bepaalde hechte minderheid binnen een staat zich krachtadig en onophoudelijk begint te definiëren als een natie, dan stelt zij een mechanisme in werking dat haar uiteindelijk tot de soevereiniteit zal brengen. (7)

Het resultaat waar ik het over heb is zeker niet te wijten aan de magie van de woorden, maar wel aan meer dynamische oorzaken die ik hier zal proberen nader toe te lichten. Wanneer de vroegere territoriale staat, gesteund op het goddelijk recht, de traditie en de kracht, de plaats ruimde voor de natie-Staat, gebaseerd op de wil van het volk, diende men een nieuw bindingsmiddel uit te vinden om een zekere duurzame cohesie aan de natie te verlenen. Want heel weinig naties - als die er al waren - konden voor dit doel op hun 'natuurlijke identiteit' rekenen. Vandaar dat de meeste te kampen hadden met een ernstige paradox: het principe van de nationale zelfbeschikking dat hun bestaan had gerechtvaardigd, kon even goed aan de basis liggen van hun verdwijning. Aangezien het behoren tot een natie weinig meer is dan een mentaliteit en elke sociologisch verschillende groep binnen de natie een potentieel recht op afscheiding heeft, wordt de wil van het volk permanent bedreigd door een opsplitsing - tenzij een een duurzame overeenstemming bereikt werd.

Het uitwerken van een dergelijke consensus gehoorzaamt aan een mysterieus en complex procédé. De volgende elementen spelen er een actieve rol in : de taal, de communicatiemiddelen, de associatiefenomenen, de geografische nabijheid, de oorsprong van de stammen, de gemeenschappelijke belangen, de geschiedenis, de buitenlandse druk en zelfs de buitenlandse inmenging ; geen enkele van deze elementen echter is op zichzelf voldoende. Men kan stellen dat een dergelijke consensus bestaat wanneer geen enkele groep denkt dat zijn vitale belangen en zijn particularismen beter kunnen beschermd worden door een afscheiding dan door binnen de natie te blijven.

---

(6) Eugene Forsey, *Canada: Two nations or one ?*, artikel verschenen in *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. XXVIII, november 1962, p. 488. Zoals gewoonlijk is de argumentatie van M. Forsey hier zeer grondig en overtuigend.

(7) Vergelijk de tekst van Max Weber in zijn *Essays in Sociology* (Londen, 1948) p. 176 en deze van R. Maclver in *Society* (New York, 1937) p. 155. De eerste schrijft : "Une nation, c'est une communauté de sentiments qui s'exprimeraient pleinement dans un Etat qui lui fût propre ; donc, une nation, c'est une collectivité qui tend normalement à se constituer en Etat". De tweede beweert : "Il y a des nations qui ne se gouvernent pas elles-mêmes politiquement, mais nous ne les appelons nations que si elles recherchent l'autonomie politique".

Een (moderne) staat dient deze instemming te bewaren en nauwlettend toe te zien op de ontplooiing ervan, net alsof het om zijn eigen leven ging. Hij moet onophoudelijk het hele volk overtuigen dat het er alle belang bij heeft zijn weg binnen de staat te vervolgen. Daar het fysiek en intellectueel moeilijk is om de mensen voortdurend te overtuigen via de rede alleen, is de staat geneigd om eender welk emotioneel argument te zoeken. Vanaf het obscure ideologische tijdperk van de natie-Staat, is het meest voor de hand liggende argument uiteraard altijd de nationalistische idee geweest. De integriteit van de natie bewaren wordt een 'morele noodzaak', een 'kwestie van eer en waardigheid'. Men doet beroep op het nationalisme, emotionele waarde, en zo dwingt men de mensen om het bestaan of de vorming van een staat te respecteren.

Beweren dat de staat het nationalisme gebruikt om zijn identiteit te bewaren, betekent dat men niet begrijpt dat de staat het nationalisme heeft uitgevonden. Het gevoel dat men nationalisme noemt is in zekere zin geïnspireerd door de natie (welke ook de betekenis weze die men aan deze term toekent), op dezelfde wijze als de familie familiale bindingen teweeg brengt en de clan de clangeest inspireert. Net als de clangeest, de stamzin en zelfs de feodale geest, zal het nationalisme slechts uit zichzelf verdwijnen wanneer de natie haar eigen nut zal overleefd hebben, met andere woorden, wanneer de bijzondere waarden die hun ontstaan te danken hebben aan de idee van de natie van geen belang meer zullen zijn of wanneer deze waarden de natie niet langer nodig hebben om te overleven. (8)

Zover zijn we echter nog niet ; het tijdperk van de natie-Staten is nog niet ten einde. Het lijkt dan ook nog volledig normaal dat de staat zich steunt op het nationalisme, natuurlijk produkt van de natie, om de consensus waarover wij het zojuist hadden, te onderhouden. Hiermee kan de staat (of de politieke personen die een staat wensen) een gevoel omvormen tot een politieke doctrine of tot een regeringsprincipe. Het nationalisme, zoals gedefinieerd door de geschiedenis, is een doctrine die beweert een pasklare formule te leveren om te bepalen welke delen van de wereldbevolking, die bepaalde delen van het grondgebied bewonen, zouden moeten afhangen van de autoriteit van een staat. Kortom, volgens deze formule vallen de ideale dimensies van een soevereine staat (wat betreft het territorium en het uitoefenen van de bevoegdheid of het gezag) samen met de dimensies van de natie (in termen van talen, geschiedenis, lotsbestemming, recht, enz.). (9)

De geschiedenis is zeker niet altijd even logisch ; met het nationalisme kwam ze in een soort sfeer terecht die weinig geestelijke voldoening schenkt. De idee van de natie, dat aan de basis lag van een nieuw staatsconcept, houdt geen verband met een 'biologische' realiteit (in tegenstelling tot de familie, bijvoorbeeld). Bijgevolg dient de natie zich constant en artificieel te hervormen door de actie van de Staat aan wie het ontstaan gaf ! Met andere woorden, de natie beslist eerst welke de Staat zou moeten zijn, nadien moet de Staat beslissen wat de natie zou moeten blijven.

---

(8) Over deze waarden, zie ook mijn artikel, *La nouvelle trahison des clercs*, gepubliceerd in *Cité libre*, april 1962, p. 15. (Hoofdstuk VI in dit volume, p. 159.)

(9) We citeren Kedourie in *Nationalism*, p. 1 : "La doctrine (du nationalisme) soutient que ... le seul type de gouvernement légitime est le gouvernement national autonome".

Ik moet hieraan toevoegen dat een zeker aantal personen, die zichzelf nationalistes noemen, met deze analyse niet zouden akkoord gaan. Voor hen bleef het nationalisme gewoon het gevoel te behoren tot een natie (in de sociologische of culturele betekenis van deze term) ; zij assimileren dit gevoel met een droom die in staat moet zijn om het individu te inspireren en zijn daden te motiveren, misschien wel op een irrationele, maar niet noodzakelijk op een negatieve wijze. Uiteraard willen we geen ruzie zoeken met de mensen, gewoon omdat zij een definitie van zijn betekenis willen ontdoen, die twee eeuwen geschiedenis eraan geschonken hebben. Het enige wat ik kan zeggen, is dat het in dit artikel niet om hun nationalisme gaat. Desondanks is het eerlijk om hen eraan te herinneren dat sommigen van hun 'dromen' een regeringsprincipe maken.

Laten wij nu eens van nabij bekijken wat er gebeurt wanneer een staat zicht steunt op het nationalisme om de consensus waarop hij zich steunt te bewaren en te verruimen.

## 2. NATIONALISME EN FEDERALISME

Vele naties die zich sinds één of twee eeuwen tot Staat hebben omgevormd, waren intern verdeeld door de aardrijkskunde (Oost- en West-Pakistan ; Groot-Brittannië (10) en Noorderland), door de geschiedenis (de Verenigde Staten, Tsjechoslowakije), door de taal (Zwitserland, België), of door de volksgroepen (Rusland, Algerije). De helft van deze landen konden hun respectieve bevolkingen overtuigen om zichzelf als een natie te beschouwen, binnen het kader van een unitaire staat ; de anderen werkten een regeringssysteem uit dat men federalisme ging noemen. De wijze waarop de volksconsensus werd bereikt, is niet dezelfde in deze twee gevallen.

Het is uiteraard onmogelijk - en ook niet wenselijk - om de unanimiteit in alle zaken te verwezenlijken. Zelfs in de unitaire staten vindt men het verstandig om een zekere diversiteit te respecteren, bijvoorbeeld door middel van administratieve decentralisatie, zoals in Groot-Brittannië, (11) of door taalkundige waarborgen, zoals in België. Maar éénmaal dat deze beschermingen toegekend zijn, stemt de bevolking toe in het erkennen van de staat als de enige vorm van autoriteit binnen de nationale grenzen. In de federale staat gaat men anders tewerk. Men beperkt vrijwillig de nationale instemming tot de grootste gemene deler tussen de verschillende groepen die de natie uitmaken. De autoriteit over het geheel van het grondgebied blijft exclusief bij de (centrale) staat, maar enkel voor bepaalde domeinen ; voor andere en binnen welbepaalde streken regeert een andere autoriteit. Met andere woorden, de soevereiniteit wordt verdeeld tussen een centrale regering en regionale regeringen.

---

(10, 11)

Sinds de Akte van de Ierse regering (1920), lijkt het juist te zeggen dat Groot-Brittannië en Noorderland een quasi unitaire Staat vormen.

(12) Ernest Renan, *Discours et conférences* (Paris, 1887) p. 307 en ook p. 299.

Het federalisme steunt in hoofdzaak op een compromis en op een pact. Op een compromis : wanneer de nationale consensus niet voor alle domeinen wenselijk is of moeilijk te realiseren is, dan wordt deze herleid tot bepaalde domeinen. Op een pact of een vorm van verdrag : de voorwaarden hiervan kunnen niet unilateraal gewijzigd worden. Deze zijn als dusdanig niet vastgelegd voor eeuwig, maar wanneer men ze wijzigt moet men alle mogelijke inspanningen doen om te vermijden dat de consensus waarop de federale natie steunt, verbroken wordt. Wat Ernest Renan beweert over de natie in het algemeen, is des te meer waar voor een federale natie : "L'existence d'une nation est ... un plébiscite de tous les jours." (12) Dit betekent natuurlijk niet dat men elke dag een volksraadpleging moet houden. Dit zou enkel leiden tot een totale anarchie. Deze opmerking van Renan betekent dat de natie op een sociaal contract steunt : elke generatie burgers heeft de vrijheid dit stilzwijgend te aanvaarden of openlijk te verwerpen.

Het federalisme was het overmijdbaar produkt van een tijdperk dat het principe van de zelfsbeschikking erkende. Enerzijds kon het niet anders dat de zin voor nationale identiteit en persoonlijkheid bij verschillende collectiviteiten naar voor kwam, die dan met nadruk het recht opeisten om zich om te vormen tot onderscheiden staten. Maar anderzijds bleken het isolement en de praktische noodzaak om de soevereiniteit te delen met naburige groepen, tot zo'n grote moeilijkheden te leiden dat de exclusieve soevereiniteit onbereikbaar bleef of weinig interessant werd. Vandaar ook dat zij die erkennen dat men in de politiek altijd op de realiteit moet mikken, eerder dan op mogelijke eventualiteiten, de voorkeur gaven aan het federaal compromis.

Desondanks, en door een paradox waarnaar ik reeds verwees met betrekking tot de natie-Staat, ligt het principe van de zelfbeschikking, dat het federalisme noodzakelijk maakt, ook aan de basis van de onstabiliteit ervan. Indien men zich vertrouwt op het stevige bindmiddel van het nationalisme om de unitaire natie-Staat samen te houden, dan blijkt dat een nog sterker nationalisme noodzakelijk is in het geval van een federale natie-Staat. Wanneer men echter het nationalisme aanmoedigt als een legitieme doctrine en het voorwerp van een edele passie, hoe zou men dan kunnen vermijden dat eender welke groep, gewest of provincie binnen de natie hierop beroep zou doen om haar doelstellingen te bereiken ? Indien de kreet van 'Algerijnse natie' op terechte wijze kon gebruikt worden tegenover Frankrijk, hoe zouden dan de Algerijnse Arabieren bezwaar kunnen hebben tegen de 'Kabyllische natie' ?

Wellicht is het zo dat geen enkele logica een dergelijke escalatie kan vermijden. De enige manier om uit een dusdanig dilemma te geraken, is er voor te zorgen dat hetgeen logischerwijze verdedigbaar is, niet wenselijk zou worden. Het voordeel dat de minoritaire groep kan halen door binnen de natie te blijven, moet, per slot van rekening, superieur zijn aan het voordeel dat zij uit een separatie kan halen. Dit kan gemakkelijk het geval zijn wanneer de separatisten niet echt de keuze hebben onafhankelijk te worden, hetzij dat een bepaalde kracht hen dit belet (zoals tijdens de Amerikaanse burgeroorlog), hetzij dat hun separatisme lachwekkend overkomt (zoals in het geval van de *bretoeniserende Bretoenen*). Maar wanneer het alternatief reëel voor handen is, staan de zaken er heel wat moeilijker voor. Hoe groter de voordelen en de mogelijkheid van het separatisme, hoe moeilijker het wordt de noodzakelijke hechte consensus in de hele staat te behouden.

Eén van de mogelijkheden om de verlokking van het separatisme tegen te gaan, is het gebruiken van veel tijd, energie en enorme sommen ten dienste van het federaal nationalisme. Men moet van de nationale realiteit een zo attractief beeld oproepen, dat dat van de separatistische groep hiermee vergeleken weinig interessant wordt. Een deel van de financiële middelen moet aangewend worden voor zaken zoals de nationale vlag, de nationale hymne, het onderwijs, de kunstraden, de radio- en televisiemaatschappijen, de filmmaatschappijen. Het grondgebied moet verbonden worden door een netwerk van spoorwegen, autowegen, luchtlijnen, bescherming van de cultuur en de nationale economie door taksen en douanetarieven ; men moet een politiek uitwerken die mikt op het bezit van de inkomsten en de industrie door de nationale overheid. Kortom, men moet alle burgers laten voelen dat het enkel binnen het kader van de federale staat is dat hun taal, hun cultuur, hun instellingen, hun meest heilige tradities en hun levensniveau kunnen ontsnappen aan de bedreigingen van buitenaf en aan de interne conflicten.

Het is evident dat een dergelijke nationale consensus slechts kan openbloeien als het nationalisme, emotioneel gesproken, aanvaardbaar lijkt voor alle belangrijke groepen die de natie uitmaken. Men moet blind zijn om te geloven dat een dergelijke consensus kan blijven duren indien de nationale vlag of de fysionomie van de natie slechts de weerspiegeling zijn van een deel van de natie en indien de som van de te bewaren waarden niet de taal of de culturele erfenis van een coherente en aanzienlijke minderheid bevat, en tenslotte indien de identiteit die men wenst te doen aanvaarden, ondermijnd wordt door raciale onrechtvaardigheid. Het voordeel, zowel als het gevaar, van het federalisme is dat het de ontplooiing bevordert van een regionale consensus, gebaseerd op regionale waarden. Het federalisme zal dan ook mislukken, indien het nationalisme dat het aanmoedigt er niet in slaagt om van de natie een onvergelijkbaar mooier beeld op te roepen dan dat van de regio's zelf.

Bovendien moet de nationale consensus, om duurzaam te zijn, levendig zijn. Het grootste gevaar voor de federale naties is een dergelijke consensus eens en voor altijd als verworven te beschouwen. Het federaal compromis is gewoonlijk slechts mogelijk in een zeer bijzonder geheel van omstandigheden. Met de tijd wijzigen deze omstandigheden zich ; de buitenlandse druk neemt af, de economie bloeit, de mobiliteit neemt toe, er komt een industrialisatie en een urbanisatie, terwijl de gefedereerde groepen tegen verschillende ritmes aangroeien en hun respectievelijke cultuur op verschillende wijze openbloeit. Om zich aan deze veranderingen aan te passen moet het federaal pact gewijzigd worden. Men slaagt hier het best in door de administratieve praktijk, door juridische arresten en door constitutionele amendementen, door de ene keer wat meer regionale autonomie toe te laten, wat meer centralisatie een andere keer, maar steeds moet men er over waken dat het delicate evenwicht van de nationale consensus bewaard wordt.

Deze grote zorg die men daaraan besteedt, moet groeien in functie van de kracht van het alternatief dat aan de gefedereerde groepen wordt voorgelegd. Zo zal een coherente en belangrijke minderheid geneigd zijn aan de consensus te verzaken, wanneer de gewijzigde voorwaarden ervan haar belangen schaden en als zij de kans ziet om zich bij een buurstaat aan te sluiten of om naar haar onafhankelijkheid te streven. Anderzijds, zal deze minderheid geneigd kunnen zijn om haar onderhandelingsmacht te gebruiken om voordelen af te dwingen die voor de meerderheid zo duur zijn, dat zij deze tot niets zouden

herleiden en de staat zouden beletten nog langer gefedereerd te blijven. Zo is er zowel van de ene als van de andere zijde een kritisch punt vanaf waar het separatisme zich voltrekt of een burgeroorlog losbarst.

Wanneer dit kritisch punt in zicht of bereikt is, bestaat er geen enkel nationalisme, hoe intens ook, dat de federatie nog kan redden. Al wat zich richt tot de emotie van de burgers op het nationaal niveau (vlaggen, geloofsbelijdenissen, oproepen tot waardigheid, uitdrukkingen van broederliefde) zal slechts dienen om identieke oproepen op het regionaal niveau te rechtvaardigen, niveau waarop zij waarschijnlijk even efficiënt zullen zijn. Het uur van de waarheid breekt dus aan wanneer men er zich rekenschap van geeft dat, in laatste instantie, de belangrijkste kracht van het federalisme niet de emotie, maar de rede moet zijn.

Het is uiteraard zo dat het federalisme zich het meest verspreid heeft tijdens de periode van de natie-Staten, gesteund op het principe van de zelfbeschikking en verbonden door de kracht van een emotie : het nationalisme. De federale staten van hun kant hebben het nationalisme gedurende vrij lange periodes gebruikt om hun interne contradicties te verbergen. Zo komt het dat in een naburig land, de Voorziening, de Monroe doctrine, de Hunnen, de Communistische plaag, het Gele gevaar en senator McCarthy allen hebben bijgedragen om de American Way of Life te definiëren ; maar het blijkt dat de Cubaanse 'dreiging' niet volstond om de Amerikaanse Zwarten te beletten om de herziening te eisen van de afspraken waarop de nationale Amerikaanse consensus is gebaseerd. De Zwarte Moslims waren het antwoord op het argument van de Cubaanse dreiging ; het enige antwoord, zowel in het ene als in het andere geval, is de stem van de rede.

Het wordt zo langzamerhand duidelijk dat het federalisme altijd het product van de rede is geweest. Het federalisme ontsproot uit een beslissing genomen door pragmatische politici, dit met de bedoeling om zonder omwegen de realiteit te bekijken zoals ze is, en in het bijzonder het feit van de heterogeneiteit van de wereldbevolking. Het federalisme beantwoordt aan een poging om rationele compromissen te vinden tussen groepen en verschillende belangen door de geschiedenis op eenzelfde weg geplaatst, maar het is een compromis dat gebaseerd is op de volkswil.

Wanneer men terugblijkt op de gebeurtenissen dan lijkt het alsof de Franse Revolutie geprobeerd heeft de nationale territoria te begrenzen volgens de wil van het volk maar zonder zich te beroepen op de rede. Het congres van Wenen beweerde de grenzen van de staten volgens de rede vast te leggen, maar zonder het volk te raadplegen. Het federalisme bleek een empirische poging te zijn om de grenzen volgens de rede vast te leggen, maar tegelijkertijd ook op de wil van het volk.

Ik beweer hierbij niet dat de rede de eerste beweegreden van de politiek zal worden, want het nationalisme is een te goedkoop en te machtig middel opdat de politici van alle landen er zich weldra van zouden ontdoen. De opkomende burgerijen in het bijzonder hebben teveel belangen die verweven zijn met het nationalisme om het te laten verdwijnen zonder dat zij zich ermee bemoeien. (13) Ik beweer ook niet dat een zo belangrijk domein

---

(13) Over het gebruik van het nationalisme door de middenklassen, zie Cobban, *Dictatorship*, p. 140. Albert Breton brengt een frappante en originele studie in *The Economics of Nationalism*, gepubliceerd in *Journal of Political Economy*, augustus 1964.

van het menselijk gedrag als de politiek zou moeten en zou kunnen bestuurd worden zonder dat de emoties er ook maar iets bij te zien hebben. Toch zou ik wensen dat de emotionaliteit gekanaliseerd zou worden in een richting die niet zo onvruchtbaar is als het nationalisme. Naar mijn mening zal de zelfvernietigingskracht van het nationalisme in de geavanceerde federale landen steeds duidelijker worden en zal de rede erin slagen om de ambitieuze politici te overtuigen dat zij de meest zekere kans op succes biedt. Deze tendens zou wellicht ook kunnen gelden in de unitaire staten, aangezien zij allen te maken hebben met een of ander probleem van regionalisme. Ook in de wereld van de internationale betrekkingen wordt het meer en meer duidelijk dat het Austiniaans soevereiniteitsconcept enkel volledig toepasbaar is in een wereld die volledig doordrongen is van de ideologie van de natie-Statens en gesteund wordt door de belangrijke stimulans van het nationalisme. In de huidige wereld is het zo dat, terwijl hele groepen van zogezegd soevereine staten experimenteren met rationale vormen van integratie, de uitoefening van de soevereiniteit niet alleen meer tussen gefedereerde staten zal verdeeld worden, maar ook en veeleer tussen Staten en tussen gemeenschappen van Staten. Indien deze tendens zich nog versterkt, zal de idee van de nationale soevereiniteit aan kracht inboeten. De nood aan een emotionele bevestiging zoals het nationalisme, zal ook terrein verliezen. Het internationaal recht zal niet meer zozeer beschouwd worden als een positieve code van internationale moraliteit, dan wel als een waarachtig recht, een "verplichte orde ... voor de verdediging van de vrede." (14)

We mogen dus hopen dat in de geavanceerde maatschappijen het nationalisme even gedemodereerd geraakt als het goddelijk recht van de koningen. De eretitels van de staat om te regeren, alsook de reikwijdte van haar autoriteit zullen afhankelijk zijn van een rationale verantwoording. De volksconsensus, gebaseerd op de rede, zal de voor de maatschappij noodzakelijke cohesie versterken. De binnen- en buitenlandse politiek van de staten zal erop gericht zijn om op een veel functionelere wijze de problemen van de staat op te lossen. Indien de politici emoties willen betrekken in de regels van het spel, dat zij flirten met het functionalisme !

De overwinning van de rede in de politiek houdt een belofte in voor meer recht ; is de wet inderdaad niet een poging om het gedrag van de mensen binnen de maatschappijen te regelen volgens de rationaliteit, eerder dan volgens de emoties ? Een politieke orde gevestigd op het federalisme, is een orde die gevestigd is op de wet. De huidige tribulaties van het federalisme zullen minder kwaad dan goed aanrichten indien zij aan de juristen, aan de sociologen en politici de nodige middelen verschaffen om maatschappijen te bouwen, geleid door de rede.

Wie weet ? De mensheid kan zich wellicht nog de schande besparen van haar lot in handen te geven van een nieuwe emotie en met een grotere reikwijdte dan bijvoorbeeld het continentalisme.

---

(14) Hans Kelsen, *Law and Peace* (Cambridge, Mass., 1948) pp. 1 en 7.