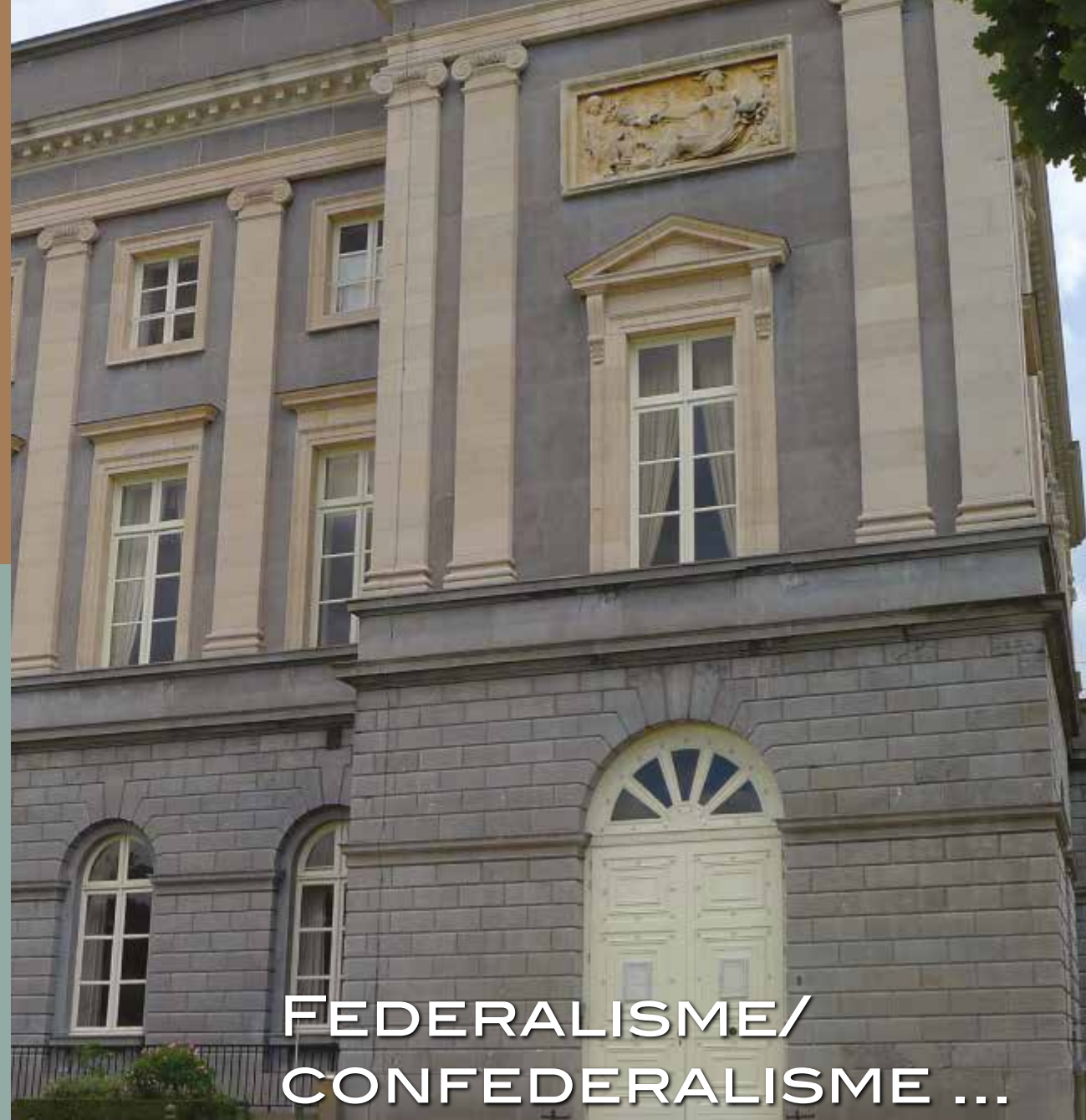


FEDERALISME/ CONFEDERALISME ... EN DE WEG ERNAARTOE

Jan Velaers is doctor in de rechten en licentiaat in de wijsbegeerte. Hij is gewoon hoogleraar aan de rechtsfaculteit van de Universiteit Antwerpen en doceert er de Bronnen en beginselen van het recht en het Staatsrecht. Hij publiceerde over de mensenrechten, de federale instellingen, de staatshervorming, de Raad van State en het Grondwettelijk Hof, alsook over de geschiedenis van de monarchie. Hij is assessor in de Raad van State, afdeling Wetgeving, lid van de Commissie van Venetië van de Raad van Europa en van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.

Sedert geruime tijd wordt er in ons land over de staatsvorm gedebatteerd. Artikel 1 van de Grondwet bepaalt weliswaar: "België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten." Dat neemt niet weg dat vele analyses nu reeds enkele zogenaamd "confederale" kenmerken van de staatsvorm in het licht stellen. Verschillende politieke partijen pleiten er daarenboven voor – of hebben ervoor gepleit – om bij een volgende staatshervorming België tot een confederatie om te vormen. Het confederalisme blijkt daarbij een vlag te zijn die een zeer gevarieerde lading dekt: van een verdieping van het federalisme door het zwaartepunt van de bevoegdheden bij de deelstaten te leggen, over een al dan niet confederale uitvoering van artikel 35 van de grondwet door de residuaire bevoegdheden aan die deelstaten toe te kennen, tot echt confederalisme, waarbij de deelstaten de dragers worden van de soevereiniteit. In het licht van de historische voorbeelden en de klassieke rechtsvergelijkende theorie over federalisme en confederalisme, poogt deze bijdrage in het debat enige conceptuele duidelijkheid te brengen.



FEDERALISME/ CONFEDERALISME ... EN DE WEG ERNAARTOE

Jan Velaers

Met steun van de
Vlaamse overheid



Vlaanderen
In Actie
Pact 2020



Koninklijke Vlaamse Academie van België
voor Wetenschappen en Kunsten, Klasse Menswetenschappen, 2013
Standpunten 20

Federalisme/confederalisme,
en de weg er naar toe ...



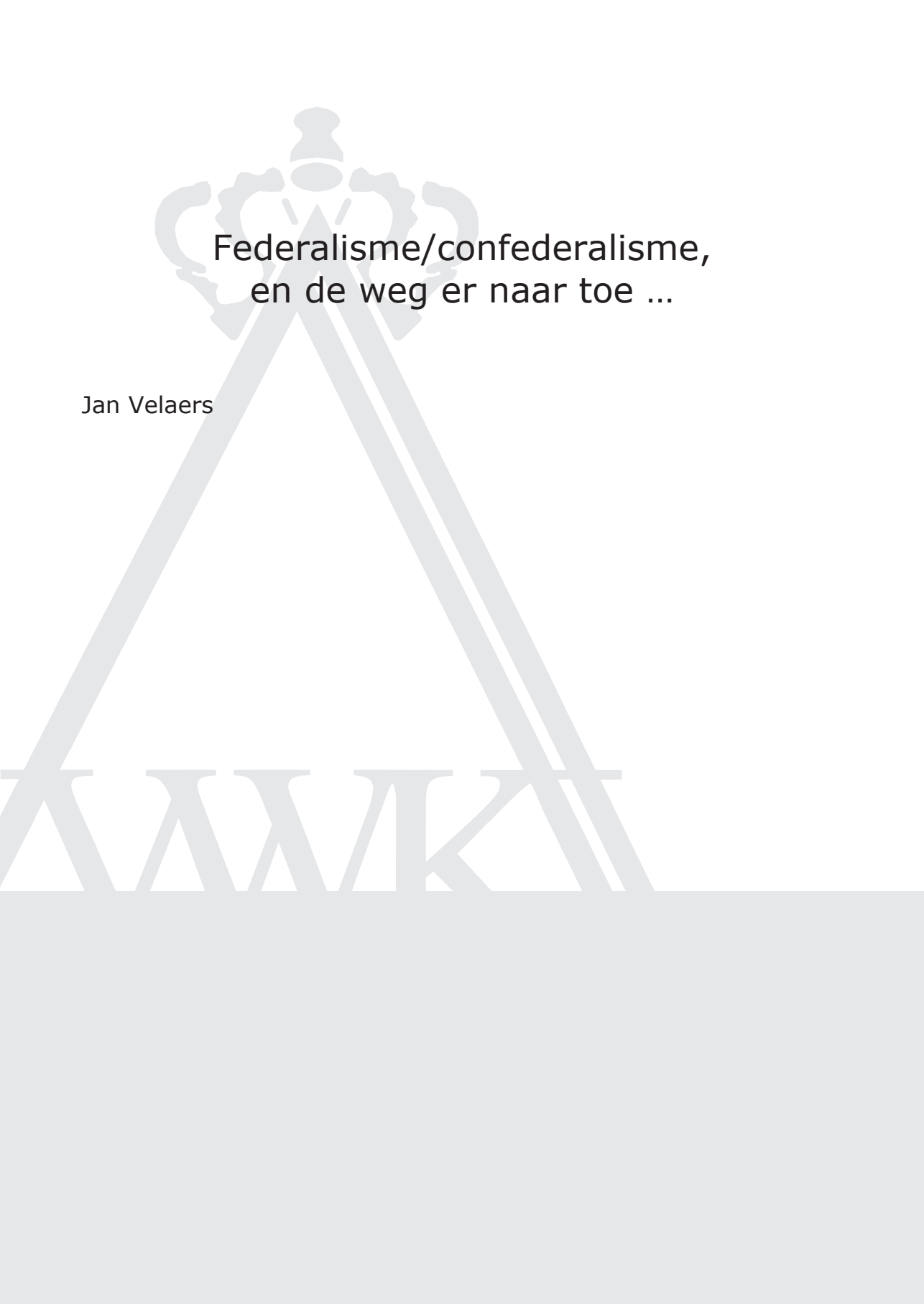
Uitgaven
van
de Koninklijke
Vlaamse Academie
van België
voor
Wetenschappen
en Kunsten

Standpunten nr. 20



KVAB Press

Hertogsstraat 1
1000 Brussel
Tel. 02 550 23 23
Fax 02 550 23 25
www.kvab.be
info@kvab.be



Federalisme/confederalisme,
en de weg er naar toe ...

Jan Velaers

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

© Copyright 2013 KVAB
D/2013/0455/14
ISBN 978 90 6569 130 9

Foto en ontwerp cover: Anne-Mie Van Kerckhoven

Federalisme/confederalisme ... en de weg ernaartoe¹

Jan Velaers

Sedert geruime tijd wordt er in ons land over de staatsvorm gedebatteerd. Artikel 1 van de Grondwet mag dan al bepalen: "België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten", in vele analyses worden enkele "confederale" kenmerken in het licht gesteld, die de staatsvorm nu reeds zou vertonen. Verschillende politieke partijen pleiten er daarenboven voor – of hebben ervoor gepleit – om bij een volgende staatshervorming België tot een echte confederatie om te vormen. Over de begrippen federalisme/confederalisme bestaat er verwarring. Dat is niet zo verwonderlijk. Theoretische concepten schieten immers altijd enigszins tekort. In de praktijk zijn er geen twee staten met dezelfde instellingen. Staatsrechtelijke constructies zijn altijd *sui generis*. Ze zijn het resultaat van de geschiedenis, van de politieke verhoudingen en van de culturele, demografische, economische, geografische en andere kenmerken van het land. Dat sluit evenwel niet uit dat men staatsrechtelijke structuren kan vergelijken. Men kan pogen gemeenschappelijke kenmerken te ontwaren, gelijkenissen te vinden en zelfs types van staten te onderscheiden. Men heeft het dan over een unitaire staat, een gedecentraliseerde staat, een federale staat, een confederatie van staten enzovoort.² Telkens gaat het erom dat een aantal staten een aantal karakteristieke delen, die dan gebruikt worden om ze te kwalificeren.³ De bedoeling daarvan is "leessleutels" aan te reiken, die inzicht bieden in de zo gevarieerde en nooit identieke staatsstructuren.

Die poging tot verheldering lukt niet altijd. Soms is een eenduidige kwalificatie niet mogelijk. Hanteert men één criterium om federalisme van confederalisme te onderscheiden, dan is het eenvoudig: de staatsvorm beantwoordt eraan of niet, is federaal of confederaal. Hanteert men echter meer criteria, dan zijn mengvormen mogelijk.⁴ Dat zal nog blijken wanneer we het over de kwalificatie

¹ Standpunt geschreven naar aanleiding van een lezing gehouden te Brussel, op 13 april 2013 voor de gezamenlijke vergadering van de vier klassen van de Koninklijke Vlaamse Academie van België.

² A. Alen, *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, UGA, Heule, 1975, 110 p.

³ J.F. Aubert, "The historical development of confederations", in *The modern concept of confederation*, European Commission for democracy through law, Collection Science and technique of democracy n° 11, p. 18. E. Arcq, V. de Coorebyter, C. Istasse, *Fédéralisme et confédéralisme*, CRISP-dossier 79, p. 117.

⁴ Zie P. Popelier, "Het geslacht der engelen. Een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen", *Chroniques de Droit Public/Publiekrechtelijke Kronieken*, 2008/2, 416-434.

van de Europese Unie zullen hebben. Voor het huidige België rijst dat probleem echter niet: het beantwoordt aan alle criteria om als een federale staat te worden gekwalificeerd. Het België van de toekomst zou echter – volgens een aantal politieke partijen – confederaal moeten zijn. Maar wat beogen die partijen met dit pleidooi? Gebruiken ze het begrip “confederalisme” in de klassieke betekenis die het in het vergelijkend staatsrecht heeft? Of hebben ze het over wat anders, een confederalisme “op zijn Belgisch”? En wat houdt dat dan precies in? Omdat de politieke partijen in de kiesstrijd de begrippen federalisme/confederalisme gebruiken om een perspectief voor de toekomst van ons land te schetsen, is enige conceptuele duidelijkheid nodig ter wille van de zindelijkheid van het democratische debat. We hopen die in deze bijdrage te bieden en nemen daarbij de klassieke theorie, waarover er onder juristen een vrij ruime consensus bestaat, als leidraad.

Drie historische voorbeelden

De klassieke theorievorming is voornamelijk geënt op de geschiedenis van drie staten – de Verenigde Staten van Amerika, Zwitserland en Duitsland – die zich hebben omgevormd van een “confederatie van staten”, een Statenbond, tot een “federale staat”, een Bondsstaat.⁵ “Confederalisme” – maar dan confederalisme *avant la lettre*, want het woord bestond nog niet – bestaat al zeer lang. Van oudsher hebben politieke entiteiten afspraken gemaakt om, zonder hun zelfstandigheid prijs te geven, samen op te treden, vooral inzake vrede en veiligheid. In onze contreien is er het bekende voorbeeld van de Republiek der zeven Verenigde Provinciën.⁶ Die werd in 1579, in het Unieverdrag van Utrecht, opgericht voornamelijk om de opstand tegen Filips II te voeren. Alhoewel de “graefschappen en de landen” zich met mekaar verbonden “alsof siluyden maar één Provincie waren” – zo luidde het – ging het er niet om een staat te creëren, maar wel om als zelfstandige entiteiten op tal van vlakken, in de Staten-Generaal, met elkaar samen te werken. De Verenigde Provinciën hielden uiteindelijk meer dan 200 jaar stand, tot 1795, toen ze na de Franse bezetting tot een eenheidsstaat – de Bataafse republiek – werden omgevormd. Anders verging het drie andere confederaties, de Verenigde Staten van Amerika, de Duitse Bond en het Zwitsers Eedgenootschap. Ook zij ontstonden doordat onafhankelijke staten, in een verdrag, afspraken samen te werken zonder evenwel hun zelfstandigheid op te geven. Na een korte tijd intensifieerden die staten echter hun samenwerking. De confederaties werden

⁵ Zie J.F. Aubert, “The historical development of confederations”, in *The modern concept of confederation*, European Commission for democracy through law, Collection Science and technique of democracy n° 11, 17-37; T. Koopmans, “Confederalisme: van de “Articles of Confederation” naar het Verdrag van Maastricht”, in F. Judo en G. Geudens, *Confederalisme, Staatsrechtsconferentie, 2007*, Vlaamse Juristenvereniging, 2008, 1-18; S. Sottiaux, *De verenigde Staten van België. Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Kluwer, 2012, 58-59.

⁶ Zie hierover J.I. Israel, *De Republiek, 1477-1806*, Uitgeverij van Wijnen-Franeker, 2008.

omgevormd tot een federale staat met een grondwet die enerzijds autonomie waarborgt voor de deelstaten in een aantal aangelegenheden (de zgn. "self rule"), doch anderzijds aan de staat zelf ook heel wat bevoegdheden toekent, waaraan de deelstaten kunnen participeren, doordat ze in de federale instellingen vertegenwoordigd zijn ("shared rule").⁷

De Verenigde Staten hebben als het ware het federalisme uitgevonden.⁸ De dertien kolonies die zich in 1776 van Groot-Brittannië afscheidten en die zich als onafhankelijke staten beschouwden, gingen in 1777 in de *Articles of Confederation* een verbond aan om hun pas verworven onafhankelijkheid en soevereiniteit te vrijwaren. Ze richtten daarvoor een *Congress of the Confederation* op waarin vertegenwoordigers van de staten zetelden en dat vooral inzake oorlog en vrede, buitenlandse relaties en geschillen tussen de staten kon optreden. De confederatie was beperkt in haar mogelijkheden. Er werd immers uitdrukkelijk gestipuleerd dat de staten hun onafhankelijkheid en soevereiniteit behielden. De confederatie kreeg geen enkele zeggenschap over de burgers van de staten. Ze kon geen belastingen heffen en kon geen wetten stemmen die rechtstreeks op die burgers toepasselijk waren. De *Articles of Confederation* konden slechts met instemming van elk van de staten worden gewijzigd. Daarenboven konden de staten steeds hun medewerking aan de confederatie opschorten of opzeggen. Niettegenstaande de zwakte van de confederatie was ze wel enigszins succesvol. Ze won bijvoorbeeld de *War of Independence*. Al na enkele jaren waren velen er echter van overtuigd dat er nood was aan een meer geïntegreerd verband. Ze zochten naar een staatsvorm waarin de soevereiniteit van de ene nationale staat samengaat met de soevereiniteit van de afzonderlijke staten. Ze meenden die te vinden in de "federale staat". Ze verdedigden die vurig in de befaamde *Federalist Papers*,⁹ als het ideale compromis tussen eenheid en veelheid. De federale staat was niet op een verdrag tussen staten gebaseerd, maar op een grondwet die in een referendum door de bevolking van elke staat werd goedgekeurd. De federale instellingen kregen in die grondwet bevoegdheden toegewezen, waarmee ze, anders dan in de confederatie, door wetten en belastingen wel rechtstreeks de burgers in de staten konden raken. De staten van de Verenigde Staten verloren hun onafhankelijkheid, maar bleven wel autonoom in alle aangelegenheden die niet uitdrukkelijk aan de federale staat waren toegewezen ("self rule") en werden

⁷ Zie over "shared rule" en "self-rule" als basisbeginselen van federalisme, B. de Villiers, "Federations: Shared Rule and Self-rule in the Search for Stable Governance", *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 2012, 391-410.

⁸ Zie over de Amerikaanse constitutionele geschiedenis R.R. Beeman, S. Botein, E.C. Carter, *Beyond Confederation: Origins of the Constitution and American National Identity*, University of North Carolina Press, 1987; G.T. Curtis, *Constitutional History of the United States*, New Jersey, 2001, 2 vol.; L.M. Medina, *The Creation of the U.S. Constitution*, Greenhaven Press, 2003.

⁹ Het gaat om 85 korte essays gericht tot de kiezers van de Staat New York, van de hand van drie politici (Alexander Hamilton, James Madison en John Jay) die onder de schuilnaam "Publius" publiceerden.

ook betrokken bij het beleid van de federale staat: ze hadden weliswaar geen vetorecht, maar beschikten bijvoorbeeld over twee vertegenwoordigers per staat in de federale Senaat ("shared rule").

Ook Zwitserland kende een enigszins vergelijkbare evolutie.¹⁰ Reeds sedert 1291 bestond er een *Confoederatio Helvetica*, maar die was tijdens de Franse bezetting in 1798 opgeheven. Na de nederlaag van Napoleon in 1815 sloten 22 kantons opnieuw een pact. Deze kantons wilden hun herwonnen onafhankelijkheid samen verdedigen tegen aanvallen uit het buitenland. Ze wilden ook samen de orde en rust in het binnenland bewaren. De *Confoederatie Helvetica* kreeg een gemeenschappelijke orgaan – de *Tagsatzung* – waarin elk kanton een vertegenwoordiger had. Behoudens op militair vlak had de confederatie nauwelijks bevoegdheden. Ze kon geen wetten stemmen of belastingen heffen. Elk kanton had ook het recht om uit de confederatie te stappen. Aan dit losse verband kwam in 1848 een einde toen het pact tussen de kantons werd vervangen door een federale grondwet. Daardoor ontstond de Zwitserse Staat met eigen instellingen en eigen bevoegdheden, ook op normatief en fiscaal vlak. De kantons verloren hun onafhankelijkheid maar bleven, als deelstaten van de Zwitserse federale staat, autonoom in tal van aangelegenheden ("self rule"), en konden daarenboven met twee vertegenwoordigers per kanton in de *Ständerat*, de tweede Kamer van het federale parlement, deel nemen aan het federaal beleid ("shared rule"). De officiële naam *Confoederatio Helvetica* bleef wel bestaan, als een louter historische referentie, een vlag die de lading niet meer dekt, want sinds 1848 is Zwitserland een federale staat.

Ook in Duitsland ging een confederatie van staten vooraf aan de federale staat.¹¹ Na de overwinning op Napoleon werd in 1815, in Wenen, onder impuls van Metternich, de *Deutscher Bund* gesticht: een statenbond of confederatie van 41 staten, die hun soevereiniteit behielden, maar die in een verdrag de verdediging van hun onafhankelijkheid, hun veiligheid en de onschendbaarheid van hun grondgebied overdroegen aan de confederatie, die daartoe eigen instellingen kreeg (de *Bundesversammlung* en de *Engerer Rat*). De *Deutscher Bund* had slechts beperkte bevoegdheden: hij stemde geen wetten en kon geen belastingen heffen. Hij bleef wel vijftig jaar bestaan, maar was weinig succesvol en ging uiteindelijk ten onder aan de rivaliteit tussen de twee grootmachten die er deel van uitmaakten, Oostenrijk en Pruisen. Naar aanleiding van de kwestie Sleeswijk-Holstein, waarover oorlog werd gevoerd, stapte Pruisen onder impuls van Bismarck uit de Bond en richtte in 1866 de *Norddeutscher Bund* op, waarvan 22 staten deel uitmaakten. Anders dan de

¹⁰ Zie over de Zwitserse constitutionele geschiedenis E. His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Helbing & Lichtenhahn, 1920; A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern, 1992. .

¹¹ Zie over de Duitse constitutionele geschiedenis E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, 1957-1984 (in het bijzonder vol. II en III); M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 3 vol.

naam doet vermoeden, ging het niet om de voorzetting van de *Deutscher Bund* binnen een geografisch beperkter gebied. Het ging ditmaal niet om een confederatie, maar om een echte federale staat. Door toetreding van de Zuid-Duitse staten in 1870 evolueerde die tot het *Deutsches Kaiserreich*. Ook dit was een federale staat, met een grondwet, met federale instellingen met ook wetgevende bevoegdheden t.a.v. de inwoners, doch ook met deelstaten, die in hun gebied autonoom bleven voor een aantal aangelegenheden ("self rule") en die door hun vertegenwoordigers in de Bundesrat (de tweede kamer van het federale parlement) konden deelnemen aan het uittekenen van het federale beleid ("shared rule").

De klassieke theorie: wezenskenmerken van het (con)federalisme

Het nu klassieke onderscheid tussen Bondsstaat en Statenbond,¹² tussen federalisme en confederalisme, was ten tijde van de gebeurtenissen die hiervoor werden geschetst, nog niet precies uitgeklaard. De theorievorming heeft slechts later geleid tot de vrij scherpe dichotomie die vandaag bestaat. Reeds in de *Federalist Papers* werden de bezwaren tegen de confederatie, die de soevereiniteit van de staten onverlet liet, breed uitgemeten en werd gepleit voor een federale staat, waarin de soevereiniteit zou zijn verdeeld tussen de Federale Staat en de deelstaten. Later was het vooral de Duitse rechtsleer die de concepten verder uitklaarde, door de soevereiniteit uitsluitend bij de federale staat te leggen. Volgens de klassieke theorie is een confederatie van staten zelf geen staat, maar een samenwerkingsverband tussen soevereine staten die in een verdrag afspreken een aantal bevoegdheden samen uit te oefenen in een confederatie. Een federale staat daarentegen is wel een soevereine staat, die in zijn grondwet de bevoegdheden verdeelt tussen het federale niveau en het niveau van de gefedereerde entiteiten of deelstaten.¹³ Het onderscheid

¹² Zie Ch. Durand, *Confédérations d'Etats et Etat fédéral*, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1955; M. Forsythe, *Union of States: The Theory and Practice of Confederation*, University Press Leicester, 1981; F. Esterbauer, *Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Unter besonderer Berücksichtigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaften*. W. Braumüller, 1976.

¹³ Zie bv. de definities van I. Härtel: "Der Staatenbund ist ein Zusammenschluss verschiedener Staaten zur Verfolgung gemeinsamer Interessen. Die Mitgliedsstaaten sind durch einen völkerrechtlichen Vertrag mehr oder weniger fest miteinander verbunden. Sie verfügen auch im Staatenbund nach wie vor einzeln über die massgebliche Staatsgewalt. Der Staatenbund besitzt keine völkerrechtliche Subjektivität. Die Entscheidungen des Bundes sind grundsätzlich nur an die Mitgliedstaaten gerichtet und nicht direkt an den Bürger.", I. Härtel, "Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government." in I. Härtel, *Handbuch Föderalismus*, Band I, Springer, 2012, p. 396; G. Malinverni: "A confederation may be defined as a lasting union based on a public international law agreement, between two or more states which retain their sovereignty and their legal equality and which propose to achieve common internal and external goals by means of their union. The newly established entity does not therefor supersede the states in question, but has its own permanent organs distinct from those of the latter. For this reason, a confederation possesses international legal

slaat dus niet op een gradueel verschil. Het is geen zaak van meer of minder bevoegdheden, van een ruime of eerder beperkte autonomie voor de deelstaten. Confederalisme is geen doorgedreven vorm van federalisme. Het gaat om een essentieel verschil.¹⁴ Een zwart-wit onderscheid. De twee doorslaggevende criteria om een federale staat van een confederatie van staten te onderscheiden, laten nauwelijks een grijze zone toe: a) komt de "statelijkheid" toe aan het geheel of aan de delen b) komt de *Kompetenz-Kompetenz* toe aan de staat of de deelstaten en wordt de bevoegdheidsverdeling in een statelijke grondwet of in een tussenstatelijk verdrag doorgevoerd. Vaak worden daar nog drie andere criteria aan toegevoegd, die veelal echter een minder eenduidige invulling krijgen en niet steeds in dezelfde mate in elke federale staat of confederatie van staten aanwezig zijn. Ze hebben betrekking op c) de samenstelling en werking van de instellingen d) de rechtstreekse band van die instellingen met de bevolking en e) de mogelijkheid tot secessie.

a. Soevereine statelijkheid

Het eerste criterium betreft de soevereine statelijkheid. Hier past meteen een *caveat*. Wanneer we het hebben over "sovereiniteit" hebben we het in onze tijd uiteraard niet, zoals ook het Duitse *Bundesverfassungsgericht* aangaf in zijn arrest over het Verdrag van Lissabon, over "*eine selbstgenügsame und selbstherrliche Vorstellung souveräner Staatlichkeit*". Omdat elke staat is ingeschakeld in de internationale en eventueel de Europese rechtsorde, gaat het veeleer om "*die Souveränität als völkerrechtlichgeordnete und gebundene Freiheit*".¹⁵ Omdat die soevereiniteit zo relatief is, is voorgesteld het veeleer te hebben over "*international immediacy*": de lidstaten van een confederatie worden rechtstreeks beheerst door de regels van het internationaal publiek recht. Dat geldt niet voor de deelstaten van een federale staat.¹⁶ Voor zover die deelstaten al over internationale bevoegdheden beschikken, ontlenen ze die niet rechtstreeks aan het internationaal recht doch aan hun nationale grondwet (voor België art. 167, § 2 GW). Dat verklaart ook dat de federale staat aansprakelijk kan worden gesteld als deelstaten in gebreke blijven om hun internationale verplichtingen na te komen. Om die reden behoudt de staat zich

personality." G. Malinverni, "The classical notions of a confederation and of a federal state", in *The modern concept of confederation*, European Commission for democracy through law, Collection Science and technique of democracy, Council of Europe, 1995, n° 11, p. 40; of van F.L. Morriison: "A confederation is a governmental entity created by independent sovereign states that join together to perform some governmental functions under common authority." F.L. Morriison, "Confederation of States", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, nr. 1.

¹⁴ E. Arcq, V. de Coorebyter, C. Istasse, *Fédéralisme et confédéralisme*, o.c., p. 25.

¹⁵ BVerfG, 2BvE 2/08, 30 juni 2009, nr. 223.

¹⁶ G. Malinverni, "The classical notions of a confederation and of a federal state", o.c., 44: "Nowadays the theory of sovereignty has been replaced by that of international immediacy. Unlike the members of a confederation, the communities which form a federal state are not directly governed by the rules of international law. Only the federal state itself is so governed."

ook het recht voor in hun plaats te treden om die verplichtingen na te leven (voor België art. 169 GW).

Een confederatie van staten is geen staat. Het is slechts een verbond van staten die hun (relatieve) soevereiniteit bewaren en die deel blijven uitmaken van de internationale rechtsgemeenschap. Zo zijn ze bijvoorbeeld lid van de Verenigde Naties en treden op voor het Internationaal Gerechtshof.¹⁷ Door een confederatie te vormen zetten ze een duurzaam verbond op om samen een aantal belangen te vrijwaren. Uit de geschiedenis blijkt dat het vaak gaat om landsverdediging, om aspecten van het buitenlands beleid, soms ook om aspecten van het economisch en monetair beleid. Dat samenwerkingsverband is weliswaar zelf geen staat, maar kan in het internationaal rechtsverkeer wel optreden en er de functies uitoefenen – bijvoorbeeld het sluiten van verdragen – die nodig zijn om de door de staten aan de confederatie toegewezen bevoegdheden uit te oefenen.¹⁸

De federale staat is wel een soevereine staat, met volwaardige internationale rechtspersoonlijkheid en lidmaatschap van de Verenigde Naties, maar ook met deelstaten die, in hun gebied, een aantal bevoegdheden op autonome wijze uitoefenen.¹⁹ Wezenlijk voor een federale staat is immers dat de bevoegdheden verdeeld zijn tussen het federale niveau, dat voor een aantal aangelegenheden bevoegd is voor het ganse territorium van de staat, en de deelstaten, die voor een aantal andere aangelegenheden bevoegd zijn voor een deel van het territorium. Hans Kelsen²⁰ schreef zelfs dat een federale staat niet uit twee, maar uit drie niveaus, "drei Kreisen", bestaat. Er is de *Gesammstaar* – de overkoepelende staat – die instaat voor de inrichting van het hele federale bestel, over de *Kompetenz-Kompetenz* beschikt en de bevoegdheden verdeelt tussen de *Oberstaat* en de *Gliedstaaten*. Het is een terminologie die wij in het Belgische staatsrecht niet kennen. Artikel 1 van onze grondwet bepaalt: "België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten." Volgens de "drei Kreisen"-theorie zou het moeten luiden: "België is een federale Staat, samengesteld uit de staat, de gemeenschappen en de gewesten."²¹

¹⁷ Art. 34 (1) Statuut Internationaal Gerechtshof. Zie ook M. Bossuyt en J. Wouters, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 186; F.L. Morrison, "Confederation of States", o.c., nr. 9; W. Rudolf, "Federal States", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2011, nr. 2.

¹⁸ G. Malinverni, "The classical notions of a confederation and of a federal state", o.c., 42. Deze auteur heeft het daarbij over een functionele internationale rechtspersoonlijkheid.

¹⁹ Zie K.C. Wheare, *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1963, 10.

²⁰ H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlijn, Julius Springer Verlag, 1925, 2. Buch, 6. Kapitel par. 30 c, p. 200.

²¹ Zie J. Velaers, "België is een federale staat, samengesteld uit de Gemeenschappen en de Gewesten (art. 1 G.G.W.): een commentaar in het licht van federale theorieën", in *Belgium quo vadis?*, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Brussel, 1999, 59-83.

b. Kompetenz-Kompetenz en de bevoegdheidsverdeling in een verdrag of in de Grondwet

Een tweede wezenlijk element om een federale staat te onderscheiden van een confederatie van staten is de zgn. *Kompetenz-Kompetenz*, de bevoegdheid over de bevoegdheidsverdeling. In een confederatie zijn het de deelnemende staten die in een verdrag bepalen wat ze samen willen doen, in een federatie wordt in de grondwet van de staat de bevoegdheidsverdeling doorgevoerd tussen het federale en het deelstatelijke niveau.²²

In een confederatie berust de *Kompetenz-Kompetenz* bij de staten. De grondslag van een confederatie is dan ook een verdrag, gesloten tussen onafhankelijke staten die mekaar als gelijken erkennen²³ en die het confederaal samenwerkingsverband organiseren en van instellingen en bevoegdheden voorzien. Dat verdrag kan in beginsel slechts worden gewijzigd met instemming van alle staten. Dat geldt voor de toetreding van nieuwe staten tot de confederatie, voor de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan de confederatie en voor de wijziging van haar instellingen. Wezenlijk voor de confederatie is dat ze door verdragsrecht wordt beheerst, met andere woorden door internationaal publiekrecht. Dat kenmerk deelt ze overigens met andere conventionele vormen van samenwerking tussen staten, zoals vriendschapsverdragen of verdragen tot oprichting van internationale of supranationale instellingen.

In een federale staat berust de *Kompetenz-Kompetenz* bij de staat die in haar grondwet de bevoegdheden verdeelt tussen de federatie en de gefedereerde entiteiten of deelstaten. De federale staat wordt dus beheerst door constitutioneel recht of met andere woorden door nationaal publiekrecht. De geschiedenis toont wel aan dat de afzonderlijke staten vaak een cruciale rol spelen bij de creatie van de federatie en het schrijven van haar grondwet. Dat is vanzelfsprekend zo wanneer het om een centripetaal federaal bestel gaat, met staten die eerst bestaan en die een confederatie en later een federatie tot stand brengen.²⁴ Wanneer het echter, zoals in België, om een centrifugaal federaal bestel gaat, dan is de staat er eerst en worden de deelstaten gecreëerd in

²² Zie bv. W. Pas, "Confederale elementen in de Belgische federatie", in F. Judo en G. Geudens, *Confederalisme*, Staatsrechtsconferentie, 2007, Vlaamse Juristenvereniging, 2008,, 20; M. Storme, "Confederalisme voor dummies", http://www.nieuwpierke.be/forum_voor_democratie/nl/node/788 p. 1; S. Sottiaux, *De Verenigde Staten van België, o.c.*, 51.

²³ "A confederation is formed by a treaty or pact between partners who recognize one another as being equal in status, the status being that of "statehood", if there is no recognition of equal status, the basis for a confederation is missing. M. Forsyth, 'Towards a new concept of confederation', in *The modern concept of confederation*, European Commission for democracy through law, Collection Science and technique of democracy n° 11, p. 63

²⁴ Zie W. Rudolf, "Federal States", *o.c.*, nr. 1.

²⁵ Dit sluit niet uit dat de federale grondwet ook constitutieve autonomie aan de deelstaten toekent. Zie voor België art. 118, § 2 en 123 § 2 van de grondwet.

de grondwet van de staat.²⁵ Later zal een wijziging van de grondwet (of van een bijzondere meerderheidswet) nodig zijn om de bevoegdheidsverdeling te veranderen. De deelstaten worden daarbij betrokken, door hun vertegenwoordigers in de tweede federale kamer.²⁶ Over een vetorecht beschikken ze echter niet. De bevoegdheidsverdeling kan worden gewijzigd zonder hun instemming.²⁷

c. Samenstelling en besluitvorming van de instellingen

In de klassieke literatuur wordt erop gewezen dat ook de samenstelling en besluitvorming van federale en confederale instellingen verschillen. Een confederatie van staten is meer dan een bondgenootschap, meer dan een alliantie of een associatie, meer dan een louter diplomatiek overleg tussen staten. Ze is op duurzaamheid gericht en heeft dus eigen instellingen.²⁸ Die moeten ervoor zorgen dat de confederatie de doelstellingen bijvoorbeeld inzake vrede en veiligheid, waarvoor ze is opgericht, bereikt. Veelal is er een beraadslagend orgaan en een uitvoerend orgaan. In een confederatie liggen de instellingen in het verlengde van het wezenskenmerk ervan: ze zijn immers samengesteld uit vertegenwoordigers van de staten die van de confederatie deel uitmaken.²⁹ Het beginsel daarbij is de "gelijkwaardigheid van elke staat", ongeacht het bevolkingsaantal, wat impliceert dat elke staat in beginsel een gelijk aantal vertegenwoordigers heeft.³⁰ Uit de praktijk blijkt dat van dit beginsel al eens wordt afgeweken, wanneer de staten sterk van mekaar verschillen in omvang en macht. Wellicht is men geneigd te denken dat er unanimiteit vereist is voor de beslissingen. Dat laat immers de soevereiniteit van elke lidstaat onverlet. De geschiedenis toont echter aan dat vaak geen unanimiteit vereist is. Dat zou immers tot een voortdurende blokkering van de confederatie kunnen leiden. Veelal maakt men een onderscheid tussen de belangrijkste beslissingen – bijvoorbeeld de wijziging van het confederatieverdrag of de toetreding van nieuwe leden – die unaniem dienen te worden genomen en beslissingen die bij een gekwalificeerde meerderheid (tweederdemeerderheid) of zelfs een gewone meerderheid dienen te worden genomen.³¹

²⁶ Zie daarover wat België betreft P. Peeters, "De Senaat opnieuw ter discussie. Zin en onzin van een Statenkamer in (con)federaal België", in: B. Peeters en J. Velaers (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber Amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Oxford, Intersentia, 2007, 213-238.

²⁷ G. Malinverni, "The classical notions of a confederation and of a federal state", *o.c.*, 48.

²⁸ F.L. Morrison, "Confederation of States", *o.c.*, nr. 1.

²⁹ Zie M. Forsythe, "Towards a new concept of confederation", *o.c.*, p. 65-66.

³⁰ G. Malinverni, "The classical notions of a confederation and of a federal state", *o.c.*, 44-45.

³¹ Art. IX en X Articles of Confederation; art. 7 Deutsche Bundesakte 1815 en art. 8 en 9 van het Zwitserse Pacte Fédéral. Zie daarover G. Malinverni, "The classical notions of a confederation and of a federal state", *o.c.*, 48-49.

Een federale staat heeft uiteraard ook eigen instellingen, maar deze zijn hetzij rechtstreeks verkozen door de bevolking van de Natie, of ze genieten het vertrouwen van die volksvertegenwoordiging. Ze zijn niet louter samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelstaten. Dit sluit niet uit dat ook de deelstaten aan het federaal beleid deelnemen. Integendeel, de "shared rule" is een wezenlijk kenmerk van federalisme. Veelal krijgt die gestalte in de tweede kamer van het federale parlement, die uit vertegenwoordigers van de deelstaten bestaat. In een federale staat gebeurt de besluitvorming in beginsel bij meerderheid. Dat sluit evenwel niet uit dat er mechanismen bestaan ter bescherming van de minderheden. Dergelijke mechanismen bestaan trouwens ook in unitaire staten. We komen er later nog op terug.

d. *Band met de bevolking*

Een volgend kenmerk dat soms wordt aangehaald om federalisme van confederalisme te onderscheiden betreft het al dan niet bestaan van een rechtstreekse band tussen de instellingen en de bevolking.³² Een confederatie van staten legt – in beginsel althans, maar er zijn uitzonderingen –³³ alleen verplichtingen op aan de staten die er deel van uitmaken en niet aan de burgers die in deze staten wonen. Die burgers hebben immers geen rechtstreekse band met de confederatie. Ze hebben slechts de nationaliteit van hun staat, niet die van de confederatie. Ze kiezen ook slechts de instellingen van hun staat, niet die van de confederatie. De confederale instellingen kunnen hen dan ook niet rechtstreeks rechten of plichten opleggen. Ze kunnen hen geen wetten, geen belastingen, geen militieverplichtingen opleggen. Ze dienen daarvoor telkens een beroep te doen op de staten die van de confederatie deel uitmaken. Dat maakt hen trouwens ook zo zwak. In de *Federalist Papers* had men het over de "imbecility of the Belgian confederacy",³⁴ waarmee ze de Verenigde Provinciën bedoelden. Vandaar de roep om de confederatie om te vormen tot een federale staat. Die heeft immers wel een rechtstreekse band met de bevolking. Er is een federale nationaliteit. De burgers van de staat hebben stemrecht bij de verkiezingen voor het parlement. De federale instellingen kunnen hen aan wetten, belastingen en militieverplichtingen onderwerpen.

e. *Mogelijkheid tot secessie of niet*

Een laatste criterium om een confederatie van staten te onderscheiden van een

³² E. Arcq, V. de Coorebyter, C. Istasse, *Fédéralisme et confédéralisme*, o.c., p. 26. G. Malinverni, "The classical notions of a confederation and of a federal state", o.c., 50. Anders M. Forsyth, "Towards a modern concept of confederation", o.c., p. 65.

³³ De Deutsche Bund van 1815 en de Confoederatio Helvetica voor 1848 hebben wel rechtstreekse verplichtingen opgelegd aan de burgers van de lidstaten. W. Rudolf, "Federal States", o.c., nr. 2.

³⁴ *Federalist* nr. 20. Zie daarover J.W. Schuldenordholt, "The example of the Dutch Republic for American Federalism", *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden. Deel 94*. Martinus Nijhoff, Den Haag 1979 p. 437-449.

federale staat is de mogelijkheid die de staten hebben om uit de confederatie te treden. Het recht op secessie wordt veelal als wezenlijk voor een confederatie van staten beschouwd. Het is bepalend voor het verschil tussen statenbond en bondsstaat.³⁵ In een confederatie hebben de staten hun soevereiniteit behouden. Door het verdrag te sluiten treden zij vrij toe tot de confederatie. Door het verdrag weer op te zeggen, kunnen ze er ook weer vrij uittreden. Daarbij past wel de kanttekening dat bij de opzegging uiteraard wel het internationaal recht inzake de opzegging van verdragen dient te worden geëerbiedigd. Drie situaties zijn mogelijk: ofwel voorziet het verdrag uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot opzegging, al dan niet mits naleving van een aantal voorwaarden en dan is het verdrag – onder die voorwaarden – opzegbaar; ofwel sluit het verdrag de mogelijkheid tot opzegging uitdrukkelijk uit – wat bijvoorbeeld het geval was in de *Deutscher Bund* van 1815 tot 1866³⁶ – en dan kan het verdrag niet worden opgezegd; ofwel voorziet het verdrag ter zake niets en dan is opzegging of terugtrekking niet mogelijk tenzij vaststaat dat de partijen de bedoeling hadden deze mogelijkheid toe te laten of deze uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid.³⁷ Uit de aard van confederatieverdragen volgt dat deze geacht worden opzegbaar te zijn.

Anders is het voor een federale staat. De deelstaten hebben in beginsel geen internationaal gewaarborgd “recht” op secessie.³⁸ Het zgn. “zelfbeschikkingsrecht van de volkeren” wordt in het internationaal recht slechts erkend voor volkeren die zijn onderworpen aan kolonisatie (art. 74 Handvest Verenigde Naties), buitenlandse onderwerping, overheersing of uitbuiting of die – zoals het Supreme Court van Canada het uitdrukte t.a.v. de aanspraken op onafhankelijkheid van de provincie Quebec – geen toegang hebben tot politieke, sociale en culturele ontwikkeling.³⁹

³⁵ Zie T. Jans reactie op M. Forsyth, “A new Concept of confederation”, *o.c.*, 68: “On could argue that in view of their sovereignty, secession is an implicit right of the confederal member states, only to be refused if the constituent members agreed in the treaty to prohibit it.”

³⁶ Zie artikel 1 van de Deutsche Bundesakte van 1815 en artikel 5 van de Wiener Schlussakte van 1820.

³⁷ Artikel 56, § 1 Verdrag van Wenen over het Verdragenrecht.

³⁸ Zie D. Thürer en P. Burri, “Secession”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, june 2009, nr. 14 en v.; C. Tomuschat, *Secession and Selfdetermination*, in M. Kohen, *Secession – International Law Perspectives*, 2006, p. 23.

³⁹ Supreme Court of Canada, *Secession of Quebec*, 1998, paragrafen 109-146. In deze uitspraak stelde het Hof ook dat indien de bevolking van Quebec met een duidelijke meerderheid zijn wil tot secessie uitdrukt, het Canadees constitutioneel recht dan een verplichting inhoudt om te goeder trouw te onderhandelen over een wijziging van de grondwet die een uittreden van Quebec mogelijk kan maken, zonder dat dit impliceert dat de grondwet oplegt dat de onderhandelingen noodzakelijkerwijze succesvol dienen te zijn. (paragrafen 32-108, vooral par. 102).

De hedendaagse verschijningsvormen van confederalisme/federalisme

Wanneer we op zoek gaan naar de hedendaagse verschijningsvormen van federalisme en confederalisme, dan stellen we vast dat er heel wat staten zijn die als federale staten beschouwd worden, maar dat confederaties nauwelijks voorkomen. Federalisme is inderdaad een succesvolle staatsvorm. Volgens het internationale *Forum for federations* waren er in 2008, 28 staten, waarin 40% van de bevolking leeft, die zichzelf een federale staat noemen of in het algemeen als zodanig worden beschouwd.⁴⁰ In elk continent zijn er. De grootste democratieën ter wereld behoren ertoe.⁴¹ Confederalisme daarentegen komt zelden voor en is veelal een tijdelijk verschijnsel, een overgangstoestand. Vaak betreft het staten die eerst een confederatie vormen en, als dat lukt, een federale staat oprichten. Vaker komt het echter voor dat een confederatie niet lukt, en dat ze na enige tijd uiteen valt in onafhankelijke staten.⁴² De confederatie blijkt dus veelal te zwak te zijn. Of om het wat volks uit te drukken: ofwel pakt de mayonaise, ofwel pakt die niet; in het eerste geval is het confederalisme een opstapje naar federalisme, in het tweede is het de voorbode van separatisme.

In onze tijd telt men de confederaties op de vingers van één hand.⁴³ De *Common Wealth of Nations* en het Gemene Best van Onafhankelijke Staten (GOS) worden soms als zodanig beschouwd, maar eigenlijk hebben beide nauwelijks bevoegdheden. Voorts worden nog de Vrije Associatie van Nieuw-Zeeland, Niue en de Cook eilanden vermeld. Ook het verband dat tussen Rusland en Wit-Rusland bestaat wordt door sommigen als confederaal of pre-confederaal bestempeld. Ten slotte wordt in de Duitse literatuur vaak ook de Benelux een confederatie genoemd. De voorbeelden geven aan dat de confederatie van staten zich bevindt op een glijdende schaal van allerlei verbanden tussen staten, met een wisselende intensiteit: van vriendschapsverdragen, over confederaties, tot internationale en supranationale instellingen. Steeds gaat het om staten die samen bepalen in welke mate ze willen samenwerken. Van zodra de samenwerking niet langer een conventionele, maar een constitutionele basis heeft en er niet langer een verdrag tussen staten, maar een grondwet van een staat aan ten grondslag ligt, is de *Kompetenz-Kompetenz* verschoven en wordt de grens confederatie/federatie overgestoken.⁴⁴

⁴⁰ G. Anderson, *Federalism an introduction*, Forum of Federations, Oxford, University Press, 2008, p. 1.

⁴¹ Worden als federale staten beschouwd: in Afrika: Ethiopië, Nigeria, Zuid-Afrika; in America: Argentinië, Brazilië, Canada, Mexico, Venezuela en de Verenigde Staten, in Azië: India, Irak, Maleisië, Nepal, Pakistan, Verenigde Arabische Emiraten, in Europa: België, Bosnië-Herzegovina, Duitsland, Oostenrijk, Rusland, Spanje, Zwitserland, in Oceanië: Australië en Micronesië.

⁴² Voorbeelden uit de geschiedenis zijn de federale republiek van Midden-America (1823-1828), de Peruvia-Boliviaanse Confederatie (1836-1839), de Hollands-Indonesische Unie (1849-1954), Verenigde Arabische Unie 1958-1961, de Confederatie Senegambia 1982-1989, de Confederatie van Servië en Montenegro 2003-2006.

⁴³ Zie F.L. Morrison, "Confederation of States", o.c., nrs. 2-8.

⁴⁴ Zie W. Pas, "Confederale elementen in de Belgische federatie", o.c., p. 23.

Ook de Europese Unie wordt soms als een confederatie van Staten bestempeld. In het reeds eerder genoemde Lisbon-Urteil noemt het Duitse Bundesverfassungsgericht de Europese Unie een "Staatenverbund", die "*auch als Verbund mit eigener Rechtspersönlichkeit das Werk souveräner demokratischer Staaten bleibt.*"⁴⁵ In het licht van de twee belangrijkste criteria om een federale staat van een confederatie van staten te onderscheiden, is de kwalificatie "confederatie van staten" inderdaad terecht. De Europese Unie is zelf geen staat. Alleen de lidstaten van de Unie zijn dat. (a) Ook de *Kompetenz-Kompetenz* ligt in de Europese Unie nog steeds bij de lidstaten. Zij bepalen, in de verdragen die zij sluiten, de bevoegdheden van de Europese Unie. Ook al noemt men die verdragen "constituerende verdragen" en ook al was er bijna een "verdrag houdende een grondwet voor Europa", het blijven verdragen, die niet kunnen worden gewijzigd dan met instemming van elk van de lidstaten.⁴⁶ Ook de bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde vereenvoudigde herzieningsprocedure doet daar uiteindelijk geen afbreuk aan.⁴⁷ Het overdragen van de *Kompetenz-Kompetenz* aan de Europese Unie zelf, die daardoor de mogelijkheid zou krijgen de eigen bevoegdheden uit te breiden, zou overigens strijdig zijn met de nationale Grondwet, in België met artikel 34 van de Grondwet dat bepaalt dat de uitoefening van bepaalde machten slechts door een verdrag – waarmee de Kamers moeten instemmen – of door een wet (kan) worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.⁴⁸ (b) Tot daar is de kwalificatie "confederatie van staten" dus terecht. Wanneer we echter naar de EU-instellingen kijken, dan is het beeld duidelijk niet meer uitsluitend confederaal. Er zijn immers twee types van instellingen: er is de ministerraad die de staten vertegenwoordigt – wat op confederalisme wijst – en er is het rechtstreeks verkozen Europees Parlement dat de bevolking van de lidstaten van de Europese Unie vertegenwoordigt. (c) Ook wat de band met de bevolking betreft, heeft de Europese Unie niet de kenmerken van een confederatie. Er bestaat weliswaar geen Europese nationaliteit, maar is er wel een Europees burgerschap dat toekomt aan de nationale onderdanen van de 28 lidstaten. Die Europese bur-

⁴⁵ BVerfG, 2BvE 2/08, 30 juni 2009, nr. 278, zie ook nr. 229 waarin het Hof het heeft over "eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heisst die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben." Zie reeds BVerfG, 123, 267, 1 en 348.

⁴⁶ Het BVerfG drukt het als volgt uit: "Die Ermächtigung supranationale Zuständigkeiten auszuüben, stammt allerdings von den Mitgliedstaaten einer solchen Einrichtung. Sie bleiben deshalb dauerhaft die Herren der Verträge. Die Quelle der Gemeinschaftsgewalt und der sie konstituierenden europäischen Verfassung im funktionellen Sinne sind die in ihren Staaten demokratisch verfassten Völker Europas. Die "Verfassung Europas", das Völkervertrags- oder Primärrecht, bleibt eine abgeleitete Grundordnung." BVerfG, 2BvE 2/08, 30 juni 2009, nr. 231.

⁴⁷ Zie artikel 48 Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴⁸ Zie P. Vandernoot, "Regards du Conseil d'Etat sur une disposition orpheline: l'article 34 de la Constitution" in *Hommage à F. Delpérée*, Brussel, Bruylant, 2007, 1599-1630.

gers kiezen het Europees Parlement. De Europese instellingen vaardigen daarenboven rechtsregels uit, met name in de verordeningen, die rechtstreekse werking hebben in de lidstaten: ze creëren rechten en verplichtingen voor de burgers die deze voor hun nationale rechters kunnen inroepen. Het Hof van Justitie heeft het over een autonome Europese rechtsorde,⁴⁹ die gebaseerd is op de Eu-constituerende verdragen. (d) Ten slotte en dat is dan opnieuw een confederaal aspect: artikel 50, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie stelt uitdrukkelijk dat een lidstaat, overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen, kan besluiten zich uit de Unie terug te trekken.⁵⁰ (e) Het voorbeeld maakt duidelijk dat er naast federale staten en confederaties van staten, ook nog hybride vormen bestaan.⁵¹ Wij zouden geneigd zijn de Europese Unie een "confederatie met federale kenmerken" te noemen. Anderen hebben ze een "Etat sans souveraineté nationale" (Daups),⁵² een "Supranationale Union" (von Bogdandy)⁵³ of een "federatie van staten" (Beaud)⁵⁴ genoemd.⁵⁵

Het huidige België: een "federale staat" met confederale trekken in de politieke besluitvorming

Wanneer we het huidige Belgische staatsbestel langs de meetlat met de criteria federaal/confederaal leggen, bestaat er geen twijfel over: België is een

⁴⁹ HvJ zaak 26/62, Van Gend en Loos, *Jur.*, 1963, p. 3.

⁵⁰ Zie T. Bruha en C. Nowak, "Recht aus Austritt aus der Europäischen Union?" *Archiv des Völkerrechts*, 2004, 14 en Ch. Durand, *Confédérations d'Etats et Etat fédéral*, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1955, p. 86-87 en 167;

⁵¹ E. Arcq, V. de Coorebyter, C. Istasse, *Fédéralisme et confédéralisme*, CRISP-dossier 79, 102, 105; P. Popelier, "Het geslacht der engelen. Een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen", CDPK, 2008, 417 en de verwijzingen aldaar; T. Koopmans, *Confederalisme: van de "Articles of Confederation" naar het Verdrag van Maastricht*, in F. Judo en G. Geudens, *Confederalisme, o.c.*, 8-10.

⁵² T. Daups, *L'Union européenne. Un Etat sans souveraineté nationale*, FRNS, 2006, p. 20.

⁵³ A. von Bogdandy, "Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union", in *Die Europäische Option, eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*, Verlag Nomos, 1993, p. 97. Zie ook T. Schmidt, "Staatsvolk und Unionsvolk in der föderalen Supranationalen Union", in I. Härtel, *Handbuch Föderalismus*, Band IV, Springer, 2012, p. 265.

⁵⁴ O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007, 433 p.

⁵⁵ Op die theorie van Beaud gaan we hier niet nader in. Beaud geeft trouwens zelf in zijn boek aan dat zijn theorie niet toepasselijk is op de centrifugale beweging die zich voltrekt in federale staten zoals België die steeds meer bevoegdheden overhevelen naar de deelstaten, maar alleen op de centripetale beweging die men in de Europese Unie aantreft, waarbij staten in verdragen steeds meer bevoegdheden overdragen naar het Europese niveau, zonder dat dit leidt tot het tot stand brengen van een nieuwe staat. Zie voor een uitvoerige kritiek Y. Lejeune, "L'Etat fédéral est-il une bonne clé pour comprendre le fédéralisme. Un commentaire du livre d'Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, collection "Leviathan", 2007, 433 p", *Rev.B.dr.Const.*, 2009/2, 207-230.

federale staat. Het bestel beantwoordt immers aan alle criteria van federalisme. Allen het Koninkrijk België is een staat, lid van de Verenigde Naties. De gemeenschappen en gewesten zijn slechts deelstaten van deze staat. Anders dan in federale staten gebruikelijk is, hebben ze weliswaar ruime internationale (verdrags)bevoegdheden. De Belgische grondwet hanteert immers het beginsel "in foro interno, in foro externo".⁵⁶ Ook die internationale bevoegdheid is evenwel gebaseerd op de grondwet (art. 167, § 2). Ze sluit daarenboven niet uit dat de federale staat verantwoordelijk kan worden gesteld wanneer de gemeenschappen en gewesten hun internationale verplichtingen niet nakomen (art. 169 GW). (a) Ook de *Kompetenz-kompetenz* berust bij de federale grondwetgever en bij de bijzondere wetgever, die met een tweederdemeerderheid beslist.⁵⁷ Het zijn niet de deelstaten die bepalen over welke bevoegdheden de Belgische Staat beschikt en over welke bevoegdheden zij zelf beschikken. De bevoegdheidsverdeling is niet vastgelegd in een verdrag gesloten tussen staten die deel uitmaken van een confederatie, maar wel in de grondwet en de bijzondere wetten die in het federaal parlement worden gestemd. De procedure tot herziening van de grondwet heeft geen confederaal karakter. De deelstaten dienen niet hun instemming te verlenen, doch worden er – zoals dat in een federale staat betaamt – wel bij betrokken via hun vertegenwoordigers in de Senaat. (b) Ook de institutionele structuur beantwoordt aan die van andere federale staten. Het federaal parlement bestaat uit een rechtstreeks verkozen Kamer van Volksvertegenwoordigers en een Senaat, die in de toekomst – zoals de tweede Kamer in andere federale staten – vooral zal bestaan uit vertegenwoordigers van de deelstaten.⁵⁸ De federale regering bestaat uit ministers die het vertrouwen hebben van de meerderheid in de hele Kamer. Ze is weliswaar paritair samengesteld, maar dient niet te steunen op een meerderheid in elke taalgroep van de Kamer, laat staan op een meerderheid in de deelstaatsparlementen. (c). Er bestaat ook een rechtstreekse band tussen de bevolking en de federale staat. Er is immers een Belgische nationaliteit, er is geen subnationaliteit. De federale instellingen kunnen de burgers rechtstreeks raken. De Federale Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt ook rechtstreeks verkozen. (d). Tenslotte is er ook van een "recht" op secessie uit de Belgische Staat geen sprake. (e)

⁵⁶ Zie J. Velaers, "In foro interno et in foro externo". De internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten", in F. Judo en G. Geudens (eds), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, 2006, p. 3-86

⁵⁷ In slechts enkele gevallen laat de bijzondere wet het aan de deelstaten over om bij samenwerkingsakkoord een verdere invulling te geven aan bepaalde aspecten van hun bevoegdheden. Zie bv. artikel 6ter BWHI (i.v.m. de ontwikkelingssamenwerking), artikel 92bis § 4 *quinquies* BWHI (Plantentuin Meise), Ook in deze gevallen is het echter nog steeds de bijzondere wet die het kader aangeeft waarbinnen de deelstaten kunnen onderhandelen. Daarenboven zijn er organen zoals het Overlegcomité, de interministeriële conferenties en de samenwerkingscommissie federale staat – Brussels Hoofdstedelijk Gewest - waarin weliswaar niet over de overdracht, maar wel over de uitoefening van de bevoegdheden overleg kan worden gepleegd.

⁵⁸ 50 van de 60 senatoren zullen immers verkozen zijn in een gemeenschapsparlement.

Vanuit juridisch-institutioneel gezichtspunt is er dus geen reden om te twijfelen aan de stelling dat België een federale staat is. Vanuit politicologisch oogpunt is een andere benadering mogelijk. Men moet immers erkennen dat de besluitvorming in de federale instellingen enigszins lijkt op de besluitvorming in een confederatie.⁵⁹ In dit land zijn er immers geen federale politieke partijen, een unicum in de wereld van federale staten. Alle partijen sinds de jaren zestig van vorige eeuw zijn gesplitst.⁶⁰ Er zijn ook geen kieskringen die de taalgrens overschrijden.⁶¹ Brussel-Halle-Vilvoorde was de laatste. Het gevolg daarvan is dat de Vlaamse partijen zich veelal⁶² alleen aan de kiezers in het Nederlands taalgebied en in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad aanbieden en de Franstalige partijen aan de kiezers in het Frans taalgebied, in het Duits taalgebied en in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Met een dergelijk politiek landschap is het niet verwonderlijk dat achter de federale structuren politieke processen schuilgaan die als "confederaal" kunnen worden beschouwd. Aan de beslissingen gaan vaak immers onderhandelingen vooraf waarbij de bewindslieden zich niet als vertegenwoordigers van de ene Natie opstellen, doch als behartigers van de belangen van hun politieke gemeenschap. De regels over de paritaire samenstelling van de ministerraad (art. 99, eerste lid GW), de indeling van Kamer en Senaat in taalgroepen "voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen" (art. 43 GW), de bijzondere meerderheden (art. 4, laatste lid GW) en de alarmbel (art. 54 GW) geven er ook een zekere institutionele erkenning aan. Toch wijzen die regels niet op confederalisme: niet de gemeenschappen en de gewesten worden in de besluitvorming betrokken, laat staan dat zij de bevoegdheden van het federale niveau zouden bepalen. Het gaat om mechanismen ter bescherming van de taalminderheid, die tot gevolg hebben dat er over alle belangrijke kwesties op federaal niveau een N-F-compromis dient te worden

⁵⁹ Zie W. Pas, "Confederale elementen in de Belgische federatie", in F. Judo en G. Geudens, *Confederalisme*, Staatsrechtsconferentie, 2007, Vlaamse Juristenvereniging, 2008, 19-55; K. Rimanque, «Le confédéralisme», in *La constitution fédérale du 5 mai 1983*, sous la direction de F. Delpéree, Brussel, Bruylant, 1993, p. 31-35. Reeds in 1989 kwalificeerde Rimanque het systeem als "een confederaal systeem van besluitvorming op het centrale gezagsniveau".

⁶⁰ Alleen de groene partijen – Groen en Ecolo – vormen nog één fractie in het Federaal Parlement en dit heeft ook een weerslag op de wijze waarop ze aan de onderhandelingen over de staatshervorming deelnemen.

⁶¹ Met uitzondering dan van de zes randgemeenten rond Brussel

⁶² Op dit beginsel bestaan beperkte uitzonderingen. In de eerste plaats zullen alle Nederlandstalige en Franstalige lijsten uit het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad ook in de zes randgemeenten worden aangeboden. (artikel 89^{ter} van het Kieswetboek) Vervolgens is het niet uitgesloten dat ook Franstalige partijen zich aanbieden in het Nederlands taalgebied en Nederlandstalige partijen in het Frans taalgebied. In de toekomst zullen Franstalige partijen trouwens een belang hebben om dat in de kieskring Leuven te doen, aangezien de stemmen op Franstaligen lijsten in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de vier Franstalige zetels voor gecoöpteerde senatoren. Zie hierover artikel 217^{quater} en *quinquies* van het Kieswetboek.

bereikt. De grendelgrondwet leidt tot een consensus- of pacificatiedemocratie, zo luidt het ... of tot een patstelling die het democratisch bestel verlamt,⁶³ zoals bleek uit de crisis van 2007 en 2010-2011.⁶⁴

De twee benaderingen – de juridische-institutionele en de politicologische – sluiten mekaar niet uit. Ze vullen mekaar aan. Het gaat om het onderscheid tussen de regels van het spel en de wijze waarop het spel wordt gespeeld. De juridisch-institutionele analyse is gericht op de geldigheidsvoorwaarden van de besluitvorming. De politicologische analyse is gericht op de feitelijke processen die zich voltrekken. Vanuit juridisch-institutioneel oogpunt is België duidelijk een federale staat. Vanuit politicologisch oogpunt staan twee politieke gemeenschappen tegenover mekaar, die binnen de federale structuren met elkaar onderhandelen.⁶⁵ Die politicologische analyse is erg nuttig, niet om de staatsstructuur te herkwalficeren van “federaal” naar “confederaal”, doch wel om de besluitvorming binnen de federale staat te duiden. Die duiding zal overigens niet eenduidig zijn. Of de besluitvorming in de federale ministerraad steeds via de zgn. “confederale N-F-lijnen” verloopt, zal later blijken, wanneer de notulen van de ministerraad bekend worden. Het is echter niet vermetel nu al te vermoeden dat bijvoorbeeld in sociale en economische dossiers vaak ook de rechts-links tegenstelling, over de taalgrens heen, een doorslaggevende rol speelt.

Uiteraard worden ook de onderhandelingen over de staatshervorming gevoerd tussen N- en F- politieke partijen, soms zelfs van “gemeenschap tot gemeenschap”. Ook dat is echter geen reden om het bestel “confederaal” te noemen. Daar wint men ook niets mee. Integendeel, het zaait verwarring. Uiteindelijk krijgt de staatshervorming immers haar beslag in de herziening van de grondwet of de bijzondere wet, met een tweederdemeerderheid in Kamer en Senaat, niet in de instemming met verdragsteksten in de parlementen van de deelstaten. De stelling dat het om dezelfde politieke krachten gaat – aangezien er slechts N- en F- partijen bestaan – is slechts ten dele juist: het gaat misschien wel om dezelfde politieke krachten, maar het niveau waar deze de vereiste meerderheid dienen te halen hangt af van waar de *Kompetenz-Kompetenz* is gesitueerd, op het niveau van de federale staat (federalisme) of het niveau van de deelstaten. (confederalisme). Zolang de bevoegdheidsverdeling door de federale grondwetgever en bijzondere wetgever wordt bepaald, moet we het blijven hebben over een “federale staat, weze het met confederale trekken in de politieke besluitvorming”.

⁶³ Zie daarover I. Duchacek, “Dyadic Federations and Confederations”, *Publius, The Journal of Federalism*, 1988, vol. 18, 29.

⁶⁴ Zie J. Velaers, “De crisis van de Staat en de Achillespees van het Staatsrecht”, *R.W.*, 2011-2012, 23-27.

⁶⁵ Ook aan een herziening van de Grondwet in de Federale Kamers, kunnen zgn. politieke onderhandelingen “van Gemeenschap tot Gemeenschap” voorafgaan.

Het toekomstige confederalisme "op zijn Belgisch"

A. *Echt confederalisme vergt een ontbinding van de Belgische Staat ... voor meer dan één logische seconde?*

De politieke partijen die voorstander zijn van confederalisme beogen daarmee uiteraard niet slechts het huidige systeem te beschrijven. Ze beogen het te veranderen. Het is er hen niet om te doen de confederale kenmerken in het huidig bestel te "onthullen", maar om het confederalisme "in te voeren". Het gaat hen niet om confederalisme in politicologische zin maar om confederalisme in juridisch-institutionele zin, dat later door een staats hervorming zou moeten worden verwezenlijkt. Er is geschreven dat de invoering van echt confederalisme veronderstelt dat de Belgische staat eerst wordt ontbonden, dat de deelstaten onafhankelijk worden en beginnen te onderhandelen over de bevoegdheden van de confederatie.⁶⁶ Indien er daarover dan geen akkoord wordt bereikt, komt de confederatie niet tot stand. Principieel is dat inderdaad juist. Vandaar ook dat echte confederalisten steevast als separatisten worden ontmaskerd. De vereniging *Belgische Unie/Union belge* noemt het "*confédéralisme*" om die reden ook "*le fédéralisme des cons*".⁶⁷

Creatieve juristen hebben hierop gerepliceerd dat alhoewel de invoering van confederalisme impliceert dat de deelnemende staten onafhankelijk zijn, dit nog niet betekent dat de België eerst als federale staat moet worden ontmanteld om daarna als confederatie van staten weer te worden opgebouwd. Die twee stappen zouden naadloos op mekaar kunnen aansluiten, met ertussen geen "reële", maar slechts "een logische seconde van onafhankelijkheid". M.E. Storme schrijft: "Het is perfect mogelijk om een confederatie overeen te komen vooraleer de federatie ontbonden wordt, en de ontbinding van de federatie te koppelen aan de omvorming in een confederatie."⁶⁸ Die omvorming zou als volgt kunnen verlopen. In een nieuw artikel van de grondwet wordt ingeschreven dat de gemeenschappen en/of de gewesten, als staten van de confederatie, de bevoegdheden van die confederatie vaststellen. In een overgangsbepaling wordt vervolgens bepaald dat het nieuwe artikel slechts in werking treedt nadat de gemeenschappen en/of gewesten over die bevoegdheden een akkoord hebben gesloten. In dat akkoord zou daarenboven kunnen

⁶⁶ Zie bv. E. Arcq, V. de Coorebyter, C. Istasse, *Fédéralisme et confédéralisme, o.c.*, 79- 80.

⁶⁷ BUB, "Confederalistische nepoplossing – le fédéralisme des cons", <http://www.unionbelge.be/?p=786>.

⁶⁸ M.E. Storme, "Confederalisme voor dummies", o.c. verwijzend naar G.Winkler, *Zeit und Recht. Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des Rechts und des Rechtsdenkens*, Springer, 1995, p. 318 en v: „eine spezifisch rechtliche Denkform für die Zeit, durch die der zeitliche Anfang, der zeitliche Wechsel, und das zeitliche Ende der Zurechnung von dauerhaften Rechten und Pflichten und ebensolchen Rechtsverhältnissen zu verschiedenen Rechts-subjekten durch die Fiktion eines bloß gedachten, auf einen minimalen Zeitpunkt reduzierten Zeitraum voneinander unterschieden werden.“.

worden bepaald dat het niet voor eenzijdige opzegging vatbaar is. Het recht op secessie kan immers worden uitgesloten. Op die wijze zou er een naadloze overgang van de federale staat naar een confederatie worden verwezenlijkt, zonder dat België ophoudt te bestaan. Daarbij dient men wel dit te bedenken. Als het werkelijk de bedoeling is om België slechts als een "confederatie van staten" te laten voortbestaan, houdt het wel op zelf een staat te zijn.⁶⁹ Alleen de deelnemende staten zullen nog staten zijn, in de betekenis van het internationaal recht. Ze zullen dan misschien slechts een "logische seconde" volkomen buiten het Belgisch verband hebben gestaan, maar na die "logische seconde" zullen ze als staten niet alleen deel uitmaken van de Belgische confederatie, maar ze zullen ook kunnen vragen om toe te treden tot de Verenigde Naties, de Europese Unie enz. Als dat niet de bedoeling is van de voorstanders van het confederalisme in België, dan streven ze niet echt confederalisme na. Maar wat dan wel? Er zijn twee mogelijkheden. Ofwel noemt men confederalisme, wat eigenlijk slechts een doorgedreven vorm van federalisme is (B); ofwel beoogt men wel degelijk minstens de methode van bevoegdheidsverdeling op een confederale leest te schoeien of zelfs meer. (C)

⁶⁹ Er is geschreven dat de afgeleide grondwetgever niet in staat is de Belgische Staat op te heffen en dat alleen de primaire grondwetgever, het Belgische volk zelf, daartoe kan beslissen. (H. Dumont en S. Van Drooghenbroeck, "Het statuut van Brussel in geval van confederalisme", *Brussels Studies*, nr. 10, 15 oktober 2007, 7). De argumenten voor die stelling zijn echter niet zo overtuigend. Het Belgische Volk is immers nooit de oorspronkelijke grondwetgever geweest, aangezien slechts ongeveer 40.000 Belgen stemgerechtigd waren bij de verkiezingen voor het Nationaal Congres. Artikel 33 van de Grondwet bepaalt ook niet dat het Volk, maar dat de Natie soeverein is. De onafhankelijkheid van het Koninkrijk België is weliswaar niet in de Grondwet zelf ingeschreven, maar in een decreet van 18 november 1830, dat het Nationaal Congres "comme corps constituant" heeft uitgevaardigd. De stelling dat het Nationaal Congres dit decreet buiten de Grondwet heeft gehouden om het zo aan het bereik van de afgeleide grondwetgever te onttrekken, lijkt ons een Hineininterpretierung te zijn. Uit de besprekingen in het Nationaal Congres blijkt immers dat het Nationaal Congres dat op 10 november 1830 voor het eerst vergaderde, zo vlug mogelijk zelf de onafhankelijkheid van België, die reeds door het Voorlopig Bewind was afgekondigd, wilde bevestigen om aldus een *fait accompli* te creëren. Het Nationaal Congres wilde daarvoor niet wachten op de Grondwet zelf, die immers slechts acht maanden later klaar was. (Zie over de verschillende stellingen, M.F. Rigaux, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Brussel, Larquier, 1985, p. 54 en v.) Voor de omvorming van de federale staat tot een confederatie van staten zouden zeker de artikelen 1, 33 en 35 van de Grondwet moeten worden herzien. Die bepalen respectievelijk dat België een federale staat is, dat alle machten uitgaan van de Natie en dat de federale staat over de in de Grondwet toegewezen bevoegdheden zal kunnen beschikken (zie evenwel de overgangsbepaling). Die herziening dient volgens artikel 195 van de Grondwet te verlopen, wat impliceert dat ook het kiezerskorps onrechtstreeks bij de herziening wordt betrokken.

B. Confederalisme als een verdieping van het federalisme: de uitvoering van artikel 35 GW en de verschuiving van het zwaartepunt van de bevoegdheidsverdeling

In het Vlaamse politieke discours wordt het concept confederalisme vaak verbonden met de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet en met het "verleggen van het zwaartepunt van de bevoegdheden van de federale staat naar gemeenschappen en gewesten."⁷⁰ Er zou zich een copernicaanse revolutie dienen te voltrekken, De belangrijkste sociale en economische hefbomen en ook de fiscale en financiële verantwoordelijkheid zouden aan de deelstaten moeten toekomen. Uit wat voorafging moge duidelijk zijn dat het hier om een Belgische opvatting van confederalisme gaat, die weinig te maken heeft met het klassieke begrip waarover er in het vergelijkende staatsrecht een ruime consensus bestaat.

Laten we even stilstaan bij artikel 35 van de grondwet, dat vaak wordt voorgesteld als het scharnierartikel, het "opstapje naar het confederalisme". Artikel 35 dateert van de vierde staatshervorming, die in 1992-1993 werd doorgevoerd na het sluiten van de zogenaamde Sint-Michielsakkoorden. Het artikel beoogt het systeem van bevoegdheidsverdeling om te keren. In de drie voorgaande fasen van de staatshervorming, 1970-71, 1980, 1988, waren in de grondwet en in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, steeds weer bevoegdheden overgeheveld van de staat naar de gemeenschappen en gewesten. De lijsten met gemeenschaps- en gewestbevoegdheden werden steeds langer. Een exhaustieve lijst met federale bevoegdheden was er niet. Dat was ook niet nodig. De federale overheid bleef immers bevoegd voor alles wat niet was overgeheveld. De federale staat heeft wat men noemt de residuaire bevoegdheden. Dat systeem van bevoegdheidsverdeling hangt samen met het

⁷⁰ Zie de programma's voor de federale verkiezingen van 2010: NV-A: " ... een confederaal model dat zichtbaar gestalte geeft aan de Copernicaanse omwenteling. Die omwenteling moet de zaken in dit land omdraaien en de deelstaten alle bevoegdheden geven die relevant zijn om de grote uitdagingen van onze tijd doeltreffend aan te pakken."; CD&V: "Onze finaliteit voor deze staatshervorming blijft het confederaal model met het zwaartepunt naar de deelstaten en niet het separatisme."; Open VLD: "Een confederaal model, waarbij het zwaartepunt van de bevoegdheden bij de deelstaten ligt." Inmiddels heeft het VLD-Congres opnieuw het federalisme in het Open VLD-programma opgenomen.

⁷¹ In een "centripetaal" of "associatief" federalisme, waar de deelstaten eerst bestonden berust het residu veelal bij de deelstaten. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Verenigde Staten van Amerika (Amendement X), Duitsland (art. 30 en 70 GW), Oostenrijk (art. 15.1 GW) en Zwitserland (art. 3 GW). In een "centrifugaal" of "dissociatief" federalisme (of regionalisme) daarentegen, waar de staat eerst bestond en de deelstaten door "defederalisering" tot stand kwamen, stelt men veeleer het omgekeerde vast: de federale staat beschikt over het residu van de bevoegdheden en de deelstaten over toegewezen bevoegdheden. Dat is met name het geval in België (althans vooralsnog), Italië (art. 117 GW), Spanje (art. 149, derde lid GW) of Indië (art. 248, eerste lid GW). Op deze regel bestaan uitzonderingen. Zo berusten de residuaire bevoegdheden in het centripetale Canada bij de Federatie (art. 91 Constitution, Act 1867), terwijl ze in het centrifugale Brazilië (art. 25, § 1 GW) bij de deelstaten berusten.

centrifugaal – middelpuntvliedend – karakter van ons federalisme:⁷¹ men richt gemeenschappen en gewesten op, stelt een lijst op van hun bevoegdheden en de rest blijft bij de Staat. In 1992-1993 – de honderd dagen van Jean-Luc Dehaene – zat de toenmalige Volksunie mee aan de onderhandelingstafels en eiste dat het systeem zou worden omgekeerd: men moest in de federale grondwet een lijst opnemen van de federale bevoegdheden en al de overige bevoegdheden – de residuaire bevoegdheden – zouden naar de gemeenschappen en gewesten gaan.⁷² Over die omkering van het systeem is destijds heel wat inkt gevloeid. Velen betwistten het nut ervan. Ze vonden het veel evidentier de lijsten met de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten aan te vullen. Ze gaven aan dat het geenszins evident zou zijn om eerst een exhaustieve lijst met de bevoegdheden van de federale overheid in de Grondwet in te schrijven en vervolgens te bepalen waar de residuaire aangelegenheden zouden terecht komen: bij de gemeenschappen? bij de gewesten? of bij beide? Ze wezen er ook op dat de omkering van het systeem van bevoegdheidsverdeling *an sich* neutraal is: of een bevoegdheid uitdrukkelijk aan de gemeenschappen of de gewesten is toegewezen dan wel aan hen toekomt omdat ze niet aan de federale staat is toegewezen en dus in het residu berust dat, na de omkering van het systeem, aan de gemeenschappen en/of de gewesten toekomt: het maakt eigenlijk weinig uit. Het heeft hoogstens een symbolisch belang. De Volksunie liet zich echter niet overtuigen en hield voet bij stuk. Uiteindelijk werd een compromis bereikt. In artikel 35 van de grondwet staat thans dat de federale staat slechts over de bevoegdheden beschikt die hem uitdrukkelijk in de grondwet en de krachtens de grondwet uitgevaardigde wetten zijn toegekend en dat de gemeenschappen of de gewesten, ieder wat hem betreft, bevoegd zijn voor de “overige aangelegenheden”. In een overgangsbepaling wordt daaraan echter meteen toegevoegd dat dit artikel slechts in werking zal treden wanneer die lijst van federale bevoegdheden in de grondwet zal zijn ingeschreven en wanneer in een bijzondere wet zal zijn bepaald op welke wijze het residu aan de gemeenschappen of de gewesten zal worden toebedeeld. Of m.a.w. artikel 35 van de Grondwet keert het systeem van bevoegdheidsverdeling om, maar het is nog niet in werking getreden. Het is inmiddels twintig jaar oud.

Artikel 35 van de grondwet is door de jaren heen uitgegroeid tot een mythe of tot wat sommigen een constitutioneel “monster van Lochness” noemen: velen weigeren er geloof aan te hechten, maar anderen laten niet na steeds weer de “oplossing van artikel 35” op te voeren. Dat artikel 35 van de grondwet dient te worden uitgevoerd is duidelijk. Dat is de wil van de grondwetgever van 1993. De uitvoering ervan zou ook zinvol zijn. Het zou ons verplichten na te denken over het project dat we nog voor de federale staat mogelijk en wenselijk achten. Als de Kamers erin zouden slagen met een tweederdemeerderheid een exhaustieve lijst van federale bevoegdheden in de grondwet in te schrijven, zou dat ongetwijfeld tot gevolg hebben dat de communautaire rust voor vele jaren zou intreden. De problemen die bij de uitvoering van artikel 35 van de

⁷² J. Clement, H. D’Hondt, J. Van Crombrugge en C. Vanderveeren, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Maklu, 1993, p. 55

Grondwet rijzen, mag men echter niet onderschatten. Niet zozeer de juridisch-technische problemen – want die zijn oplosbaar⁷³ – maar wel de politieke problemen. Men mag zich immers geen rad voor de ogen draaien. In 2010-2011 is er 545 dagen onderhandeld om een aantal – een belangrijk pakket weliswaar – bevoegdheden aan de gemeenschappen of de gewesten over te dragen. Bij onderhandelingen over de uitvoering van artikel 35 van de grondwet zullen echter alle huidige federale bevoegdheden op de onderhandelingstafel liggen, met de vraag of ze ook in de toekomst federaal blijven. De kans dat dergelijke onderhandelingen nog langer zullen aanslepen en zullen mislukken, is niet denkbeeldig. Men mag de inzet van die onderhandelingen daarenboven niet overdrijven. Het is niet door de uitvoering van artikel 35 van de grondwet dat België een “volwaardige” federale staat wordt, want dat is het reeds. Een bestel is niet meer of minder federaal, naar gelang de residuaire bevoegdheden aan de staat dan wel aan de deelstaten toekomen.⁷⁴ Het is al evenmin door de uitvoering van artikel 35 van de grondwet dat België een confederatie van staten zal worden. Over dat laatste zijn alle commentatoren het eens.⁷⁵ Uiteraard is het zo dat in alle confederaties de residuaire bevoegdheden aan de staten en alleen de uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden aan de Confederatie toekomen. Maar dat geldt ook voor vele federale staten.⁷⁶ Ook bij de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet zullen het niet de gemeenschappen en gewesten zijn, die in een verdrag bepalen wat ze nog samen in de confederatie België willen doen; het zal een tweederdemeerderheid in Kamer en Senaat zijn die de lijst van de federale bevoegdheden in de grondwet vastlegt.

⁷³ In 2008 hebben we in opdracht van de Vlaamse regering een studie verricht over de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet, waarin we al die problemen in kaart hebben gebracht. Ze zijn oplosbaar. We hebben ook artikel 35 van de Grondwet *rebus sic stantibus* uitgevoerd. Wanneer we alleen het systeem van bevoegdheidsverdeling zouden omkeren, zonder enige bevoegdheid bijkomend over te hevelen, wat zou er dan in die exhaustieve lijst van federale bevoegdheden moeten staan? Dat artikel kan je opstellen. We hebben geprobeerd het te doen: het zou het langste artikel uit de Grondwet zijn: vier A4-tjes. Het is dus mogelijk. Zie J. Velaers, m.m.v. P. Popelier, *Artikel 35 van de Grondwet: de toegewezen bevoegdheden voor de federale overheid en het residu voor de gemeenschappen en/of de gewesten: een voorbereidende studie*, Antwerpen, 2008, (onuitgegeven)

⁷⁴ De beslissing waar het residu berust hangt veelal af van de wijze waarop de staat tot stand is gekomen. Zie supra voetnoot 73.

⁷⁵ W. Pas., “Confederale elementen in de Belgische federatie”, o.c., 41; M. Storme, “Confederalisme voor dummies”, o.c., 2; S. Van Drooghenbroeck, “L’article 35 de la Constitution: fin du début ou début de la fin? Fécondité d’une entéléchie constitutionnelle”, in A. De Becker en E. Vandenbossche (eds), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht*, Die Keure, 2011, 107-115; J. Velaers, “Artikel 35 van de Grondwet: het “begin van het einde” of het “einde van het begin”?, *ibidem*, p. 158-163..

⁷⁶ In de Verenigde Staten van Amerika (Amendement X), Duitsland (art. 30 en 70 GW), Oostenrijk (art. 15.1 GW) en Zwitserland (art. 3 GW) beschikt de Federale staat uitsluitend over bevoegdheden die uitdrukkelijk zijn toegewezen en berust het residu bij de deelstaten. Nochtans zijn dit federale staten bij uitstek. Niemand beweert dat het confederaties van staten zouden zijn, omdat de residuaire bevoegdheden bij de deelstaten zouden liggen.

Ook het verschuiven van “het zwaartepunt in de bevoegdheidsverdeling” – al dan niet in het kader van de uitvoering van artikel 35 van de grondwet – maakt van België geen confederatie. Voor het onderscheid federalisme/confederalisme is het immers geen criterium te weten waar dat zwaartepunt ligt. Confederaties hebben veelal weinig bevoegdheden. Federaties daarentegen vertonen een wisselend beeld. Ze bevinden zich op een glijdende schaal, in een spanningsveld tussen integratie en differentiatie.⁷⁷ Soms beschikt de federale staat nog over aanzienlijke bevoegdheden, soms heeft hij er heel wat minder. De stelling is verdedigd dat wanneer de staat een aantal cruciale bevoegdheden zou verliezen, we van federalisme naar confederalisme zouden overgaan. Dat zou met name het geval zijn indien de landsverdediging, de staatsveiligheid, de openbare orde en de volksgezondheid, het algemeen internationaal beleid, het algemeen sociale zekerheids- en tewerkstellingsbeleid, evenals de algemene fiscaliteit en de constitutionele wetgeving, niet meer aan de staat maar aan de deelstaten zouden toekomen.⁷⁸ In de klassieke theorie wordt deze benadering niet gevolgd. Niet de omvang van de bevoegdheden van de deelstaten of de draagwijdte van hun autonomie is bepalend voor de kwalificatie “confederalisme” of “federalisme”, maar de methode van de bevoegdheidsverdeling.⁷⁹ Ook als het leeuwendeel van de bevoegdheden aan de deelstaten toekomt, kan het om een federale staat gaan. “Un fédéralisme “XXXXL” sans doute, mais point un authentique “confédéralisme”, stelt Van Drooghenbroeck terecht.⁸⁰ De hiervoor vermelde stelling leidt er trouwens toe dat er tussen federalisme en confederalisme geen essentieel, maar een louter gradueel verschil bestaat. Geen zwart-wit tegenstelling, maar vijftig tinten grijs. Vanaf wanneer gaat federalisme dan over in confederalisme? Dat is nog nauwelijks aan te geven. Eigenlijk heeft het onderscheid geen zin meer. De stelling dat we met confederalisme te maken hebben als landsverdediging en buitenlands beleid niet meer aan het centrale niveau toekomen, staat trouwens haaks op de vaststelling dat in het verleden dergelijke bevoegdheden in confederaties precies aan het centrale niveau werden toegewezen.⁸¹

⁷⁷ P. Popelier onderscheidt 16 indicatoren om de autonomie en 5 indicatoren om de samenhang te “meten”. P. Popelier, “Het geslacht der engelen. Een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen”, *CDPK*, 2008, 427-432.

⁷⁸ W. Van Gerven, “Over Natiestaat en Burgerstaat, Federatie en Confederatie, België en Europa”, in *Liber Amicorum Frans Van Istendael*, Herentals, Knops Publishing, 2007, 445; W. Pas, “Confederale elementen in de Belgische federatie”, *o.c.*, 25-26, 51.

⁷⁹ Zie in die zin G. Malinverni, “The classical notions of a confederation and of a federal state”, *o.c.*, 47.

⁸⁰ S. Van Drooghenbroeck, “L’article 35 de la Constitution”, *o.c.*, p. 115. Ook M.E. Storme schrijft: “De begrippen federaal en confederaal zeggen op zichzelf niets over de omvang van de respectieve bevoegdheden. Men kan een federale staat hebben met zeer beperkte bevoegdheden en een confederatie met zeer veel bevoegdheden.” M. E. Storme, “Confederalisme voor dummies”, *o.c.*, p.2; S. Sottiaux, *De Verenigde Staten van België*, *o.c.*, 66.

⁸¹ Zie bv. art. 3 van de *Articles of Confederation* en Art. 2 van de *Deutsche Bundesakte* van 1815 en art. 1 van het Zwitserse *Pacte Fédéral* van 1815.

C. Confederalisme door een andere methode van bevoegdheidsverdeling

Echte voorstanders van confederalisme beogen de *Kompetenz-Kompetenz* te verschuiven van het niveau van de staat naar het niveau van de deelstaten. In het verleden⁸² is er dan ook gepleit niet voor een uitvoering, maar voor een herziening van artikel 35 van de grondwet gepleit. Het voorstel houdt in dat er nog steeds een exhaustieve lijst met bevoegdheden van België in de grondwet zou worden ingeschreven, maar dat die lijst niet meer door een tweederdemeerderheid in de federale Kamers zou worden bepaald, maar door een akkoord dat gesloten wordt door de regeringen van de deelstaten, goedgekeurd door hun parlementen. Het zou dus gaan om een *bottom-up*- benadering, waarbij men er – als het ware – van uitgaat dat alle bevoegdheden reeds berusten bij de deelstaten, die in een akkoord zullen bepalen welke bevoegdheden aan het Belgische niveau zullen toekomen.

Om die *bottom up*-benadering mogelijk te maken, zal artikel 35 van de grondwet dienen te worden herzien. Een sinecure belooft dat niet te worden, gelet ook op de procedure die daarvoor in artikel 195 van de grondwet is bepaald. Eerst zal het artikel aan het einde van de legislatuur voor herziening vatbaar moeten worden verklaard.⁸³ Na verkiezingen zal een tweederdemeerderheid in Kamer en Senaat bereid moeten zijn in het nieuwe artikel 35 in te schrijven dat het aan de deelstaten toekomt om de bevoegdheden van het Belgische niveau te bepalen. Een eerste hamvraag die daarbij zal rijzen is welke deelstaten men bedoelt, of met andere woorden wie er aan de onderhandelingstafels zal plaats nemen: de gemeenschappen (inclusief de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie) en/of de gewesten (inclusief het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest)? Een andere hamvraag is met welke meerderheid elke deelstaat zijn

⁸² In 2003 en 2007 diende de CDV een voorstel in om artikel 35 op te nemen in de verklaring tot herziening van de Grondwet. De toelichting daarbij luidde als volgt: "Een confederaal model betekent: samen nagaan wat we samen willen doen. In onze visie moeten de basisbevoegdheden bij de twee deelstaten liggen. Zij beslissen, in onderling overleg en met wederzijdse instemming, welke bevoegdheden, op welke wijze en door welke instellingen op het Belgisch niveau worden uitgeoefend." (*Parl. St., Senaat, 2002-2003, 2-1547/1, p. 3*) "Eenvoudig uitgedrukt: waar het (nu nog niet in werking getreden) artikel 35 voorziet dat de federale staat zelf zal uitmaken welke bevoegdheden hem nog toekomen, zullen de deelstaten voortaan bepalen welke bevoegdheden aan de federale staat toekomen." (*ibidem, p. 9*); "Eerder dan aan de uitvoeringswet te werken om de inwerkingtreding mogelijk te maken, is het volgens ons aangewezen om het gehele artikel 35 van de Grondwet te herzien. Aldus zou het te herschrijven artikel 35 in een opbouw van onderuit voorzien, waarbij aan de deelstaten het initiatief wordt gegeven om die normen uit te vaardigen, krachtens dewelke de federale overheid bepaalde bevoegdheden wordt toegekend." (*Parl. St., Kamer, B.Z, 2003, nr. 2389/3, 19*).

⁸³ Een andere mogelijkheid is artikel 195 van de grondwet zelf voor herziening vatbaar te verklaren en dan later, na verkiezingen, in een soepeler, eenfasige, procedure voor de herziening van artikel 35 van de grondwet te voorzien.

instemming zal betuigen, een gewone of een tweederdemeerderheid en indien Brussel aanzit, een meerderheid in elk taalgroep? Voor de herziening van artikel 35 van de grondwet zal dus al heel wat politieke splijtstof moeten worden ontijd. Indien men daarin slaagt, kunnen de onderhandelingen tussen de gemeenschaps- en/of de gewestregeringen beginnen over de lijst van de Belgische bevoegdheden. Ook over de situering van de residuaire bevoegdheden – bij de gemeenschappen en/of de gewesten – zal een akkoord dienen te worden bereikt. Als die onderhandelingen slagen zou men inderdaad een omwenteling “in confederale zin” hebben veroorzaakt. Althans in de methode van bevoegdheidsverdeling. Echt confederalisme is het nog steeds niet.

In een echt confederaal model zou België niet meer zelf een staat zijn, maar nog slechts een “confederatie van (deel)staten”. De statelijkheid zou aan die (deel)staten toekomen. In beginsel zouden dan ook zij lid moeten zijn van de Europese Unie en de Verenigde Naties. De (deel)staten zouden samen in een verdrag de bevoegdheden van de Confederatie bepalen. Hun vertegenwoordigers zouden in de instellingen van de Confederatie zetelen. De Confederatie zou nog nauwelijks bevoegdheden hebben ten aanzien van de burgers van de (deel)staten. In beginsel zou het confederatieverdrag ook opzegbaar zijn. Tot op heden zijn er geen dergelijke radicale voorstellen voor het omvormen van de Belgische Staat tot een Confederatie gedaan.⁸⁴ De kans dat Vlamingen, Walen en Brusselaars het er in onderhandelingen vlug over eens zouden raken, is niet erg groot. En dat is dan wellicht nog een *understatement*.

Besluit

Reeds vijfenveertig jaar wordt de Belgische Staat hervormd. Zes staatshervormingen op rij zagen het licht. In 1993 werd voor het eerst in de grondwet zelf ingeschreven dat België een federale staat is. Vandaag, twintig jaar later, staat die kwalificatie ter discussie. Op partijcongressen werd het confederalisme gepropageerd. Vaak gebeurde dat veeleer vanuit een “politiek buikgevoel”

⁸⁴ Bij het ter perse gaan van deze bijdrage heeft de N-VA haar congresvoorstellen voor een Confederaal België aan de pers voorgesteld. (“Verandering door vooruitgang”) Die voorstellen beantwoorden wel in zeer grote mate aan het klassieke model van confederalisme, zij het dat er nog een aantal ambigüiteiten zijn. 1) In heel het voorstel wordt België consequent niet meer een “staat” genoemd, maar een “confederatie van deelstaten”. Er is geen Grondwet meer, maar een Grondverdrag. Alhoewel de Confederatie nauwelijks nog bevoegdheden heeft, zal zij wel lid zijn van de Europese Unie. 2) De deelstaten beschikken over de Kompetenz-Kompetenz: in een Grondverdrag bepalen zij de bevoegdheden van de Confederatie. 3) De instellingen van de Confederatie zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelstaten, waaraan zij ook hun legitimiteit ontleen. Er zijn geen rechtstreekse verkiezingen meer voor het Belgisch Parlement en de Belgische regering heeft niet het vertrouwen van de meerderheid in dat Parlement. 4) De Confederatie heeft nauwelijks bevoegdheden die rechtstreeks de burgers kunnen raken. Er zijn echter uitzonderingen, zoals het strafwetboek en de elementen van het burgerlijk wetboek die niet grondgebonden zijn. (21.2, 105) 5) Tenslotte is het niet duidelijk of en onder welke voorwaarden het Grondverdrag kan worden opgezegd.

dan na een grondige analyse van de begrippen federalisme/confederalisme in het vergelijkend staatsrecht. "Wij zijn in dit land met twee (of drie?) grote politieke gemeenschappen: laten we samen bepalen, wat we nog samen willen doen.", zo klinkt ongeveer het confederale credo. Die louter politieke benadering is echter niet voldoende om het institutioneel label "confederalisme" te kunnen hanteren. Daartoe is het vereist dat de "Bondsstaat" een "Statenbond" wordt, dat de "Federale staat" zich omvormt tot een "Confederatie van staten" en de grondwet van de staat wordt vervangen door een verdrag tussen staten, waarin de bevoegdheden van de Confederatie worden bepaald. Wat sommigen in België confederalisme noemen heeft weinig met echt confederalisme te maken. Nu zal men misschien zeggen: "What's in a name?". Zwitserland noemt zich toch ook nog steeds – om historische redenen – de *Confoederatio Helvetica*, terwijl iedereen weet dat het een Federatie is. Waarom zou België dan geen eigen invulling kunnen geven aan het begrip "confederalisme"? Er zijn ons inziens goede redenen om dat niet te doen. "Federalisme" en "confederalisme" hebben nu eenmaal in het vergelijkend staatsrecht een betekenis waarover er een vrij ruime consensus bestaat. Waarom zouden we daarvan afwijken? Daarenboven blijkt het confederalisme "op zijn Belgisch" een vlag te zijn die een zeer gevarieerde lading dekt: van een verdieping van het federalisme, over een uitvoering van artikel 35 van de grondwet – al dan niet na een herziening ervan "in confederale zin" – tot echt confederalisme, waarbij de deelstaten de dragers worden van de soevereiniteit.⁸⁵ Aan deze Babylonische spraakverwarring wordt best een einde gemaakt ter wille van de zindelijkheid van het democratisch debat.

Jan Velaers
Lid van de Koninklijke Vlaamse Academie van België
Gewoon Hoogleraar Universiteit Antwerpen
Onderzoeksgroep Overheid en Recht

Executive summary

For quite a while now, there have been debates in Belgium about the form its state ought to take. According to Article 1 of the Constitution, Belgium "is a federal State composed of Communities and Regions". Many analyses have shown, however, that there are a few so-called "confederal features" to the state system as well. Various political parties, moreover, are calling – or have called – for Belgium to be transformed in the next round of state reforms into a true confederation. But what do the parties hope to achieve through this appeal? Do they use the term "confederalism" in the sense in which it is used in comparative state law? Or are they thinking of something else, a confederalism "Belgian style"? If the latter, what exactly does that consist of? This contribution seeks to bring some conceptual clarity into the debate. The classic theory of confederalism, about which there is widespread consensus among lawyers, is taken as the golden thread. Confederalism is, according to that theory, a relationship between states that agree,

⁸⁵ Zie de voetnoot 84.

in a treaty, to form a confederation in order to work together in a number of different areas. This confederation is not itself a state, but does have its own institutions that represent the participating states. It has a limited number of powers assigned to it in the treaty. In principle such a treaty can also be terminated. In this article, three historical examples of confederation (the United States, Switzerland and Germany) are considered, as well as the few confederations that still exist today. Contemporary Belgium is not one of them. Rather, Belgium today exhibits all the characteristics of a federal state. It is true that the bipartite nature of the country, which is made up chiefly of Flemish and French-speaking citizens, and the mechanisms available to protect the French-speaking minority within the federal institutions (an 'alarm bell' and special majority provisions in Parliament, parity in the cabinet), mean that the decision-making process in Parliament often resembles a negotiation between the representatives of two political communities. To qualify a state system as confederal, however, this is not sufficient. The plans for a future "confederal" Belgium being put forward by the political parties cover a multitude of meanings. They may refer either to a deepening of the current form of federalism (e.g. by allocating most of the powers to the constitutive states or by no longer assigning residual powers to the federal state), or to a form of confederalism in which the constitutive states enjoy the so called "Kompetenz-Kompetenz", and assign various competences to the confederation by means of a treaty. For the sake of clarity in the democratic debate, this contribution calls for greater conceptual orthodoxy.

STANDPUNTEN

1. Bea Cantillon. – *Tussen federalisme en subsidiariteit: de weg naar 'Sociaal Europa'*, 2004.
2. Bernadette Adnet, Bea Cantillon, Therese Jacobs, Hilary Page, Frank Vandenbroucke, Paul Van Rompuy, Xavier Verboven. – *Vergrijzing*, 2004.
3. Marcel Storme, Jaak Billiet, Hubert Bocken, Yvan Bruynseraede, Willy Clarysse, Herman De Dijn, Marc De Mey, Georges De Schutter, Niceas Schamp, Ludo Simons, Paul van Houtte, Dominique Willems, Els Witte. – *Bibliometrie in de Humane Wetenschappen*. 2004.
4. Mark EYSKENS. – *Welke toekomst voor welk Europa?* 2006.
5. Charles Hirsch (ed.). – *High Performance Computing in Vlaanderen*. 2008.
6. Maurice WEYEMBERGH. – *Reflecties over terrorisme*. 2010.
7. Jean Berlamont, Stan Beernaert, Jan Bellon, Didier D'Hont, Luc Keustermans, Paul Thomas, Johan Van Assel, Kristine Walraevens. – *Verdroging, ook in Vlaanderen?* 2009.
8. Els WITTE (ed.). – *De maatschappelijke rol van de geschiedenis. Historici aan het woord*. 2010.
9. Hugo Hens, Louis Cooreman, Filip Descamps, Arnold Janssens, Jan Kretzschmar, Griet Verbeeck, Peter Wouters. – *Energiezuinige gebouwen*. 2010.
10. Kris Piessens, Jean-Marc Baele, Guy De Weireld, Roland Dreesen, Michiel Duser, Ben Laenen, Philippe Mathieu, Rudy Swennen, *CO₂-capture and storage: inevitable for a climate friendly Belgium?* 2010.
11. KVAB/KTW. – *Municipal Solid Waste: What to do with the biodegradables?* 2010.
12. Erick Vandamme, Tom Anthonis, Sophie Dobbelaere. – *Industrial Biomass: Source of Chemicals, Materials, and Energy*. 2011.
13. Joos Vandewalle, Etienne Aernoudt, Ludo Gelders, Jan Kretzschmar, Elie Ratinckx, Achiel Van Cauwenberghe, Thomas Vandenberghe, Ann Van der Auweraert, Georges Van der Perre, Willy Van Overschée, Willy Verstraete, Paul Verstraeten, Dirk Wauters. – *Enthousiast en effectief communiceren over wetenschap en techniek*. 2011.
14. Jan Kretzschmar, Ronnie Belmans, Tobias Denys, Ludo Gelders, Frederik Geth, Kenneth Lebeau, Jan Leuridan, Cathy Macharis, Inge Mayeres, Maarten Messagie, Carlo Mol, Dirk Roesems, Peter Van den Bossche, Hendrik Van Landeghem, Joeri Van Mierlo. – *Elektrische Voertuigen*. 2012.
15. Wilfried DEWACHTER. – *De informatierijkdom van de verkiezingen maximaliseren*, 2012.
16. Karel Velle, Willem Frijhoff, Jan De Maeyer, Jean-Pierre Nandrin, Bert De Munck, Pierre Delsaerd, Marc Boone, Nico Wouters, Adriaan Linters, Dominique Allard, Leen Van Dijck, Christina Ceulemans, Gustaaf Janssens, Wout De Vuyst. – *Geschiedenis en Erfgoed*. 2012

17. Hendrik Van Brussel (ed.). – *De maakindustrie, motor van welvaart in Vlaanderen*, KVAB, Klasse Technische Wetenschappen, 2013.
18. Hubert Bocken (ed.). – *De gerechtelijke hervorming. Een globale visie*, KVAB, Klasse Menswetenschappen, 2013.
19. Georges Van der Perre en Jan van Campenhout (ed.). – *Van Blended naar Open Learning? Internet en ICT in het Vlaams hoger onderwijs*, KVAB, Klasse Technische Wetenschappen, 2013.
20. Jan Velaers. – *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe...*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2013.
21. Karel Velle. – *Archieven, de politiek en de burger*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2013.
22. Etienne Aernoudt, Dirk Fransaer, Egbert Lox, Karel Van Acker. – *Dreigende metaalschaarste? Innovaties en acties op weg naar een circulaire economie*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2014.

