

Wetten of samenwerkingsakkoorden?

Van een democratische naar een diplomatieke besluitvorming

Ludo Dierickx

Senator Agalev

Wie de mond vol heeft van het Europese democratische deficit, doet er goed aan ook aandacht te hebben voor wat er in eigen land gebeurt. In België wint de niet-openbare diplomatieke besluitvorming immers snel veld op de openbare democratische besluitvorming. Volgens Ludo Dierickx leidt dat uiteindelijk tot een binnenlands democratisch tekort.

Wordt de Belgische federale samenleving bestuurd met wetten, decreten, ordonnanties, koninklijke besluiten, ministeriële besluiten, of kan dat ook met samenwerkingsakkoorden? Het is tijd dat die vraag eens wordt gesteld. Er worden immers steeds meer samenwerkingsakkoorden afgesloten tussen de zes Belgische regeringen. Die akkoorden staan boven de wetten en decreten. Zij kunnen door die wetten en decreten niet gewijzigd of ongedaan gemaakt worden. Dat kan alleen door nieuwe samenwerkingsakkoorden en beslissingen op het niveau van de uitvoerende machten.

De samenwerkingsakkoorden waarover ik het heb zijn door de bijzondere wet voorzien. In het Belgische federale verband zijn zij een verplicht nummer. Ze worden gesloten tussen (de) uitvoerende machten (Staat, Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en Gewesten). Ze worden bijna nooit onderworpen aan de goedkeuring van wetgevende vergaderingen. Als dat wel het geval is, omdat ze bepalingen inhouden die de burgers raken, dan is de goedkeuringsprocedure dezelfde als de goedkeuringsprocedure voor internationale ver-

dragen. Ze zijn dus te nemen of te laten. De volksvertegenwoordigers hebben geen enkel recht om aan die teksten met kracht van wet - die boven de wetten staan - ook maar een jota te wijzigen door het indienen van amendementen of door een parlementair initiatief. In geval van niet-naleving van het samenwerkingsakkoord kunnen de leden van de wetgevende vergaderingen niemand ter verantwoording roepen. Zij kunnen zelfs geen beroep doen op rechterlijke instanties, zoals het Arbitragehof en de Raad van State, tenzij zij de steun genieten van de regeringen (en hun meerderheden) die de akkoorden hebben gesloten en er dus normaal gezien geen belang bij hebben ze op te zeggen. Alleen de regeringen kunnen betwistingen laten beslechten door samenwerkingsgerechten.

Individuele volksvertegenwoordigers en leden van de Raden hebben niet het recht hun 'functioneel' belang in te roepen om de vernietiging van een samenwerkingsakkoord te vragen, op basis van de oude artikelen 6, 6 bis en 17 van de Grondwet of omwille van bevoegdheidsoverschrijding. Die procedure kan alleen ingeleid worden door de voorzitters van de wetgevende

vergaderingen, als ze daartoe gemandateerd zijn door een bijzondere twee derde-meerderheid van hun leden.

Ik heb hierboven noodgewongen de situatie al te summier weergegeven. Toch maakt die korte schets duidelijk dat we in België sedert de staatshervorming te doen hebben met een triomf van de diplomatieke besluitvorming ten koste van de democratische besluitvorming. Die ontwikkeling gaat bij ons zelfs verder dan in de Europese Unie, waar het Europees Parlement en het Europees Hof van Justitie machten en actiemogelijkheden toebedeeld kregen.

Democratie en diplomatie

Ik wil een onderscheid maken tussen een 'goede' diplomatieke verhouding tussen staatkundige (of deelstaatkundige) entiteiten en een democratische verhouding tussen burgers enerzijds en diplomatieke besluitvorming en democratische besluitvorming anderzijds. Daarvoor moet ik teruggrijpen naar begripsomschrijvingen. Democratie is een besluitvormingssysteem. In dat systeem worden niet alleen ideeën in verband met het gemeenschapsbeleid (en met gemeenschapsvorming) ter discussie gesteld, besproken en gekozen. Ook de leden van de gemeenschap die die ideeën dragen kunnen zichzelf op geregelde tijdstippen, zonder al te veel moeilijkheden, in rechtstreekse geheime verkiezingen laten verkiezen voor de besluitvormingsorganen.

In een democratisch systeem worden dus én mensen én ideeën ter keuze gesteld en gekozen. Indien één van beide elementen ontbreekt, is van democratie geen sprake meer. Wij hebben dan te maken met verkozen lichamen zonder beslissingsmacht, zoals (vroeger) het Europees Parlement en de ondernemingsraden, of met organen met beslissingsmacht die niet worden verkozen (het college van artsen en ziekenfondsen, de Europese Ministerraden, de raden van bestuur van de intercommunales).

In het laatste geval hebben we te maken met diplomatieke besluitvorming. In de diplomatieke besluitvorming vinden de besprekingen niet plaats in openbare vergadering, zijn de vertegenwoordigers van de pers en de kiezers niet aanwezig, hebben vertegenwoordigers van de kie-

zers geen recht of geen kans te amenderen, de bevolking bij de problemen te betrekken, te interpellieren, de problematiek doorzichtig te maken. Een beslissing die door een regering genomen wordt bij een in de ministerraad overlegd Koninklijk Besluit, zelfs in het kader van een volmachtenwet, valt nog steeds meer onder democratische controle dan een beslissing die genomen wordt door een overlegcomité tussen uitvoerende machten. Een regering kan ten val gebracht worden, een overlegcomité niet.

Enkele verschillen

Ik zet enkele verschillen tussen een democratische relatie en een diplomatieke relatie op een rij [1]. In een democratische relatie zijn de burgers de eerste rechtssubjecten. In een diplomatieke of confederale relatie zijn dat de staten of deelstaten. Dat betekent dat in een democratische relatie de levende mensen de eerste dragers van rechten zijn. De wetten zijn ook rechtstreeks op hen van toepassing. In de Europese Unie zijn de burgers van de lidstaten reeds in zekere mate rechtssubjecten. De verordeningen en, na een zekere tijd, ook de richtlijnen zijn immers rechtstreeks op hen van toepassing. Zij zijn daarentegen geen echte dragers van politieke rechten, omdat zij slechts stemrecht hebben voor een onvolwaardig parlement. In een zuiver diplomatieke relatie zijn het alleen de staten (en deelstaten) die rechten en plichten hebben.

In een democratische relatie vertegenwoordigen de verkozenen het hele volk, ook de minderheden. In een diplomatieke relatie vertegenwoordigen de gevolmachtigden (ministers, diplomaten, deskundigen) staatkundige entiteiten. In een democratisch systeem is dat de meerderheid die aan de macht is. Een diplomatieke beslissing kan dus tot stand komen tegen de wil van de meerderheid van de betrokken mensen. Dat komt niet alleen omdat de diplomaten optreden als onrechtstreeks aangeduide gevolmachtigden. Het komt ook omdat de meerderheid van de stemmen in een diplomatiek overlegorgaan niet noodzakelijk overeenstemt met de bevolkingsmeerderheid (zelfs niet als het stemmenaantal op een gewogen manier wordt verdeeld) en omdat er in een diplomatiek beslissingsstelsel vaak

een vetorecht voorzien is. Aan grote en kleine staten - in België is dat aan de deelstaten, de Gewesten en Gemeenschappen - wordt vaak simpelweg evenveel stemrecht verleend. Dat grotesk naast elkaar bestaan en op gelijke voet plaatsen van grote en zeer kleine entiteiten is kenmerkend voor de diplomatieke hypocrisie.

In een democratische relatie hebben alle leden van de gemeenschap in principe gelijke toegang tot de communicatiemiddelen en kunnen zij zich wenden tot de hele gemeenschap. In een diplomatieke relatie is dat normaal niet het geval. De vertegenwoordiger van een staat kan zich richten tot de vertegenwoordiger van een andere staat, maar niet rechtstreeks tot de burgers van die andere staat, tenzij hij tijdens een diplomatiek bezoek daarvoor de toelating krijgt. In een diplomatieke relatie zijn de communicatiekanalen zeer beperkt. Alles ligt in handen van diegenen die aan de macht zijn. De Europese democratie zou pas echt een democratie zijn als alle kandidaten voor het Europees Parlement (en hun partijen) zich tot het hele Europese kiezerspubliek zouden kunnen richten. De kansen voor de Europese democratie berusten dus ondermeer op het overwinnen van de taalbarrières [2].

Tegen een beslissing van een democratisch lichaam is verhaal mogelijk. De verkozenen kunnen bij de volgende verkiezingen worden afgestraft en anderen kunnen aan de macht worden gebracht. Tegen een beslissing van diplomatieke aard bestaat er maar één actiemogelijkheid: het verdrag niet naleven of het bondgenootschap verlaten. Daardoor wordt de internationale (en federale) wanorde echter alleen maar groter, en dat is niet ten gunste van de burgers.

Machtsinstrumenten

Het onderscheid tussen de diplomatieke en de democratische besluitvorming is belangrijk. Het is gevaarlijk dat onderscheid niet te zien. De diplomatieke weg is in vele gevallen de beste om bestaande machtsposities te behouden en te consolideren, er nieuwe in het leven te roepen en de bevolking er buiten te houden. De lokale, gewestelijke en nationale democratieën verschuilen zich achter de diplomatie. Tussengemeentelijke, tussenstaatse of tussengewestelijke beslissings-

systemen vervullen vaak een alibifunctie ten overstaan van democratie. De verantwoordelijkheid wordt doorgeschoven naar een diplomatieke instantie die niet rechtstreeks wordt gecontroleerd en die bovendien door niemand ten val kan worden gebracht. Zulke organen zijn uitermate geschikt om onprettige beslissingen te nemen. Wellicht zijn zij het ideale machtsinstrument in de handen van machthebbers.

Er is in onze steeds kleiner wordende wereld met steeds meer grensoverschrijdende monetaire, economische, ecologische en sociale problemen, een tendens om de beslissingen over te laten aan oncontroleerbare en onafzetbare tussennationale - en in ons land tussengewestelijke - diplomatieën. De rechtstreeks verkozen democratieën daarentegen houden zich bijna enkel nog bezig met secundaire en valse problemen, en proberen ondertussen krampachtig de indruk te geven dat ze de zaken onder controle hebben. Onze democratieën zijn niet meer aangepast aan de dimensie van de moderne problemen. Dat niets ondernomen wordt om het tij te keren, en dat dat gebeurt met het stille akkoord van de vertegenwoordigers van universele denkrichtingen als de (genationaliseerde) christen- en sociaal-democratie, stemt tot nadenken. De rooms-rode alliantie en haar nationale regeringen beslissen op internationaal niveau, maar ze gaan ermee door het nationalisme te prediken ten overstaan van de gewone man.

De bedreigde democratie

Ik heb al beschreven hoe de besluitvorming tussen soevereine en onafhankelijke entiteiten in het diplomatiek proces verloopt. Ik heb ook aangetoond welke onvermijdelijke en nadelige gevolgen dat heeft voor de open democratie. Maar er is meer: diplomatieke onderhandelingen (de overlegdemocratie) tussen niet-soevereine en niet-onafhankelijke entiteiten (Luc Huyse noemt ze 'eilanden') in een rechtsstaat dringen de democratie binnen die entiteiten terug. In dat verband verwijs ik naar *De politiek voorbij* van Luc Huyse (Kritak, 1994).

Huyse pleit voor 'overleg'. Hij stelt ook vast dat het 'overleg' in onze samenleving veld wint. De stelling van Huyse 'van bevel naar overleg en

onderhandeling' vraagt om aandacht. Het is niet duidelijk of Huysse het in hoofdzaak wil hebben over overleg tussen de bestuursorganen en het individu of over alle vormen van overleg tussen geïnstitutionaliseerde en niet geïnstitutionaliseerde entiteiten. Hij schrijft: 'de gedachte dat afspraken te verkiezen zijn boven dictaten heeft zich vanuit de politiek over ander sectoren verspreid'. De vraag luidt echter: afspraken ja, maar met wie en tussen welke groepen? We mogen niet vergeten dat afspraken tussen groepen en entiteiten, binnen de rechtsstaten (en over de grenzen van die rechtsstaten heen) maar tot stand kunnen komen wanneer het 'bevel' in die entiteiten zijn effectiviteit behoudt of aan effectiviteit wint. Aangevaardigden die in onderhandelingen afspraken maken, moeten zich sterk kunnen maken dat ze door hun 'troepen' gevolgd worden, dat hun 'troepen' 'berekenbaar' blijven. De interne democratie van de entiteit mag de aangevaardigden geen parten spelen. Dat afspraken die ontstaan in onderhandelingen niet gedwarsboomd worden door de interne democratie van de betrokken partijen en groepen is vaak van essentieel belang. Om problemen te vermijden wordt vaak naar technieken gegrepen: de machtspositie van de onderhandelaars wordt versterkt; na afloop van de onderhandelingen mag over het bereikte akkoord niet meer gediscussieerd worden; de interne democratie wordt teruggedrongen of afgeschafte, zodat het niet meer nodig is aan de leden discipline op te leggen; de oppositie wordt tijdig geëlimineerd. Welke van die middelen zijn in de Belgische confederale staat bewust of onbewust beproefd in de loop van de opeenvolgende staatshervormingen?

De vraag is of Huysse de democratische besluitvorming voldoende onderscheidt van de diplomatieke besluitvorming. Vandaag wint de niet-openbare diplomatieke besluitvorming aan belang, ten koste van de open democratische besluitvorming waarin de oppositie en kleinere partijen een rol kunnen spelen. Ik kan daar niet genoeg op wijzen. Kijk maar naar het belang van de diplomatieke besluitvorming (met kracht van wet) in internationale en bovennationale organisaties, op het niveau van de pararegionale, para-

provinciale (intercommunales) en andere parastatale instellingen, in organen als het college van ziekenfondsen, in de paritaire commissie geneesheren-ziekenfondsen...

Overleg in België

Nergens werd echter het diplomatieke besluitvormingssysteem duidelijker geïnstitutionaliseerd dan in het geconfederaliseerde België. Ik verwijs naar het gevolg van de meer dan 15 interministeriële conferenties en naar de samenwerkingsakkoorden tussen Gewesten en Gemeenschappen. De parlementaire democratie heeft daar geen greep op. Zij treden in de plaats van nationale wetten en staan er boven. Het is zelfs niet ondenkbaar dat een samenwerkingsakkoord een grondwetswijziging teweegbrengt waartegen geen enkele oppositiepartij iets kan ondernemen. Een voorbeeld daarvan zou een herschikking van de bevoegdheden kunnen zijn (goedgekeurd bij eenvoudige meerderheid in de betrokken wetgevende vergaderingen). Dat is mogelijk omdat aan de parlementsleden in de bijzondere wet het recht werd ontzegd hun functionele belang in te roepen (artikel 2.3 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof).

We hebben hier te maken met een belangrijk democratisch deficit. Ook vooraanstaande juristen als André Alen, Roger Moerenhout en Jan Smets loochenen dat niet [3]. Wie zal dat deficit verhelpen? Zij die het voortdurend hebben over het democratisch deficit in de Europese Unie?

[1] Zie ook: *Groen is de helling*, hoofdstuk 'Democratie en basisdemocratie', blz. 71-100, Soethoudt, Antwerpen, 1983.

[2] Het overwinnen van de communicatiemoelijkheid wordt groter naarmate men te doen heeft met kleinere transnationale organisaties. Zo zal een Duitser veel vlugger veremien wat François Mitterrand verklaart, dan een Italiaanse vakbondsleider zal te weten komen hoe het denken in de DGB (Deutsche Gewerkschaftsbund) evolueert. De verklaringen van Mitterrand komen in de krant en op tv. Die van vakbondsleiders komen in gespecialiseerde bladen die door zeer weinig mensen gecontroleerd worden. Een democratische relatie kan dan ook maar groeien uit een menigvuldigheid van intense communicaties op alle niveaus, niet alleen op de hoogste.

[3] *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*. Roger Moerenhout, Jan Smets, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994.