

De rechtsstaat: een bescheiden voorstel

Aan de vooravond van de vorige parlementsverkiezing titelde een grote Vlaamse krant: 'Het komt erop aan goede bestuurders te kiezen.' Die titel was een symptoom van de malaise van de cultuur van de rechtsstaat in België. Bij de parlementsverkiezingen worden immers volksvertegenwoordigers verkozen, geen bestuurders! Had de redacteur dat fundamentele grondwettelijke onderscheid even uit het oog verloren—of was hij een cynicus voor wie de grondwet niets anders is dan wat de politici in feite doen?

Nu er weer verkiezingen in aantocht zijn, blijkt eens te meer hoe weinig belangstelling er is voor de constitutionele dimensie van de politiek. Als er al over constitutionele kwesties gesproken wordt dan gaat het om de verdeling van de grote machtskoek tussen de federale en de Vlaamse, Waalse en Brusselse regeringen. Voor de rest horen wij alleen praten over beleidsvoornemens. Over de rol van de politiek, de omvang, draagwijdte en institutionele vormgeving van de staatsmacht—toch de fundamentele constitutionele kwesties bij uitstek—heerst een vrome stilte. Soms roept iemand 'dat wij een democratische rechtsstaat zijn' en daarmee is de kous dan blijkbaar af. Nuchter beschouwd is België echter een relatief goedgeoliede machtsstaat en dat is wat anders dan een rechtsstaat.

De scheiding der machten

Een rechtsstaat is een staat in dienst van het recht, geen staat die via een machtswoord—de met instemming van de parlementaire meerderheid opgelegde wet—bepaalt wie onder welke voorwaarden welke rechten heeft en voor hoe lang. Het eerste vereiste voor een rechtsstaat is dat mensen voor de bescherming van hun recht een beroep kunnen doen op onafhankelijke rechters, ook tegen beschikkingen van de parlementaire meerderheid. Daarover wil ik het hier echter niet hebben, wel over dat andere vereiste, de scheiding van de wetgevende en de uitvoerende machten—parlement en regering.

De scheiding der machten is niet de enige maar wel een belangrijke pijler van de rechtsstaat. Van die scheiding der machten is in de huidige Westerse staatsvormen niet meer dan een schaduw overgebleven. Dat is ook zo in België. Wij kennen weliswaar een nominale scheiding der machten maar die stelt politiek nauwelijks iets voor. Onder de huidige grondwettelijke regelingen en praktijken zijn de regeringspartijen immers bijna altijd ook de meerderheidspartijen. Terwijl de regering zagezegd verantwoordelijkheid aflegt aan het parlement, legt zij in feite verantwoordelijkheid af aan *haar* parlementaire vertegenwoordigers. Regering en parlement zijn in dezelfde handen.

Daarbij zijn ten minste drie kanttekeningen te maken. Ten eerste, de partijen van de regeringscoalitie zijn meestal nog voor de eigenlijke regeringsvorming verbonden door een regeerakkoord. Zij zijn niet onafhankelijk van de regering, althans zolang dat akkoord min of meer overeind blijft. Het is een illusie te geloven dat de parlementaire fracties van de regeringspartijen, die tezamen de parlementaire meerderheid vormen, wel onafhankelijk van de regering zouden zijn.

Ten tweede, partijen zijn niet geneigd hun zwakste figuren met de heel zichtbare regeringsrollen te belonen. Integendeel, behalve de partijvoorzitter en soms een *éminence grise* zijn de regeringsleden de belangrijkste gezichten van de regeringspartijen.

Omgekeerd, de belangrijkste gezichten van de partijen zijn bijna altijd ook de voornaamste kandidaten voor een post in de regering. De machtsverhoudingen binnen de partijen weerspiegelen doorgaans de scheiding tussen de ‘ministrabelen’ en de mandatarissen die al blij mogen zijn dat zij bij de verkiezingen een verkiesbare plaats toegedeeld krijgen. Voor ambitieuze partijleden is het parlement vaak niet meer dan een wachtkamer voor de ‘echte macht’ van een regeerpost.

Ten derde, bij de oppositiepartijen zitten er vaak een aantal die kandidaat zijn om tot een volgende coalitie toe te treden. Alhoewel zij eventueel wel scherpe oppositie voeren over het ene of het andere beleidspunt, zijn zij niet geneigd paal en perk te stellen aan de macht die, naar zij hopen, eens de hunne zal zijn. Zij profileren zich door te roepen dat zij bekwaamere regeerders zijn dan de huidige meerderheid—een vreemde zaak als wij bedenken dat het niet de taak is van het parlement te regeren maar wel de regering te controleren.

Voor de partijen is er geen scheiding maar een rangorde van de machten—en daarin komt het parlement duidelijk op de tweede plaats.

Het parlement is niet wat het grondwettelijk verondersteld wordt te zijn, namelijk een volksvertegenwoordiging. Het is een partijenvertegenwoordiging. Daarin maken partijen de dienst uit die verenigd zijn in hun streven naar meer—om niet te zeggen totalitaire—bevoegdheden voor de staat. Regeringspartijen en kandidaat-regeringspartijen zeggen niet gauw nee tegen meer macht.

Mensen en burgers in een democratische rechtsstaat

De partijstaat die wij nu kennen maakt een lachertje van de democratische rechtsstaat. In een democratische rechtsstaat zijn de wetgevende macht en de uitvoerende macht strikt gescheiden. In zo’n rechtsstaat bestaat het parlement uit democratisch verkozen volksvertegenwoordigers die erover waken dat de regering en haar veelkop-pige administratie geen inbreuken plegen op de rechten van wie zich op het grondgebied van die staat bevindt. Het doet dat door via wetgeving de uitvoerende macht tot respect voor de rechten van die mensen—burgers of anderen—te verplichten.

Dat is de sleutel van de rechtsstaat: de wet bindt de overheid maar niet de ‘gewone mensen’, tenzij en voor zover die een rol vervullen in de organisatie van de staat (bijvoorbeeld als burgers-kiezers). Voor zover dat niet het geval is, leven mensen in een rechtsstaat volgens de regels van het recht. Hun rechtsplichten in het dagelijkse leven en werk zijn in wezen te reduceren tot respect voor elkaars persoon en rechtmatige eigendommen, het naleven van hun contractuele verplichtingen en het opnemen van hun aansprakelijkheid voor schade door onrechtmatige daad aan anderen. Behalve voor de uitoefening van hun ‘staatkundige taken’ zijn zij niet gebonden aan de wetten van de parlementsleden.

Inderdaad, de kiezers kiezen volksvertegenwoordigers die hen tegenover de [Koning en zijn] regering vertegenwoordigen om bescherming te bieden tegen de bij de overheid geconcentreerde macht. Zij kiezen vertegenwoordigers, geen voogden die hun voorschrijven wat zij wel of niet mogen doen, hoe zij hun leven en vermogen moeten organiseren.

Overigens is ook elke burger ertoe gehouden zijn medemensen te respecteren. In een rechtsstaat kiest een burger vertegenwoordigers die hemzelf *en alle anderen* tegen onrechtmatige machtsaanwending moeten beschermen. Geen burger heeft er echter het recht te beslissen wie over hemzelf *en alle anderen* zal regeren. Een burger kan

zich dat recht niet aanmatigen omdat de grondwet van een rechtsstaat hem dat niet toestaat. Voor het pathetische kiesvee van de machtsstaat, dat zich in het stemhokje heel even de aan niemand verantwoording verschuldigde heerser over alle mensen mag wanen, is er daar geen plaats.

Een bescheiden voorstel

Is het mogelijk het beginsel van de scheiding der machten in ere te herstellen? Binnen de huidige grondwettelijke regelingen en praktijken kan dat niet. Dat zijn immers regelingen en praktijken van een partijenstaat—een machtsstaat, geen rechtsstaat.

Dat iets binnen de huidige grondwettelijke regelingen en praktijken niet kan, betekent uiteraard niet dat het ondenkbaar is of het overwegen niet waard. Essentieel voor het eerherstel van het beginsel van de scheiding der machten is dat de politieke verbinding tussen regering en parlement verbroken wordt. Dat kan op veel manieren. Laten wij enkele daarvan nader bekijken. Geen daarvan is op zich voldoende om een reële rechtsstaat tot stand te brengen. Geen ervan kan zonder bijkomende voorzieningen om te beletten dat de scheiding der machten alleen in naam toegepast wordt (zoals nu het geval is). Hier gaat het echter niet om 'een concreet plan' maar om ideeën die aanleiding kunnen zijn voor een bezinning over de constitutionele aspecten van het politieke bestel.

De veronderstelling bij de volgende suggesties is dat het parlement de wetten (inclusief de belastingwetten) maakt, de begroting goedkeurt en zijn vertrouwen in de regering kan opzeggen. De regering maakt het beleid voor zover daar een wettelijke basis voor is en voor zover haar daarvoor de nodige financiële middelen worden toegewezen.

De eenvoudigste manier om een reële scheiding van de machten te realiseren is een grondwettelijk regime van minderheidsregeringen. Stel u voor dat een aantal partijen na de verkiezingen in de plaats van een regeerakkoord een parlementair meerderheidsakkoord zouden sluiten en dan gezamenlijk een fractie vormen. De Koning zou dan aan een of meerdere parlementaire minderheidspartijen opdracht geven een regering te vormen. Zo'n regering is geen klassiek 'koninklijk kabinet', maar een regering met een parlementaire basis. Zij moet zich in het parlement verantwoorden zonder ervan uit te kunnen gaan dat dát een formaliteit is.

Of stel u een soepeler systeem voor. Stel dat de grondwet zou voorzien dat de parlementsleden van de partij die de regering vormt wel deelnemen aan de parlementaire werkzaamheden en debatten maar noch in de algemene vergadering noch in de commissies stemrecht hebben. Dat zou de regeringspartij verplichten zich te verantwoorden tegenover de oppositie.

Andere modaliteiten zijn uiteraard mogelijk, maar laten wij het hier maar bij houden. In beide alternatieven zijn wetgeving en beleid gescheiden, niet in naam (zoals in België) maar grondwettelijk en feitelijk, niet toevallig (zoals in presidentiële regimes als de VS en Frankrijk) maar systematisch. Door dat reële en systematische karakter brengt de scheiding der machten een eigen parlementaire dynamiek op gang. Welke voordelen mogen wij daarvan verwachten?

Om te beginnen is er eerherstel voor het parlement als instelling van de democratische rechtsstaat. Parlement en regering vallen niet in dezelfde handen. De regering kan het parlement niet controleren. Zij kan de parlementsleden niet intimideren. Het parlement wordt bevrijd uit de knechtenrol die het vandaag speelt. De parlementsle-

den kunnen zich toeleggen op hun grondwettelijke taak, namelijk de uitvoerende macht controleren en door wetten tot respect voor de rechtsorde verplichten.

Aan de kant van de regering verandert ook wat. Coalitieregeringen zijn niet langer nodig. Ministers moeten leren zich te verantwoorden tegenover anderen dan de behouders van de partijdiscipline aan wie zij hun mandaat danken. De ruimte voor ‘spin doctors’, communicatieadviseurs en andere ‘opiniemakers’ wordt erg klein.

De partijen weten dat parlementaire meerderheid en regeringsdeelname niet samengaan. De parlementaire meerderheid weet dat zij hoe dan ook te maken zal hebben met een regering ‘uit een andere stal’. Zij weet ook dat zij de regering niet kan overnemen zonder zelf een parlementaire minderheid te worden. In tegenstelling tot wat wij vandaag regelmatig meemaken, heeft demagogisch opbod hier een evidente prijs.

Duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden maakt meteen de rol van de kiezers zinvol. Zij kunnen de regeringspartijen beoordelen op hun regeringswerk en de oppositie op haar parlementair werk.

Voor de partijen vervalft de druk om de grootste te willen zijn. Beleidsmacht gaat immers ten koste van wetgevingsmacht en omgekeerd. Het idee dat een sterke aanwezigheid in het parlement alleen maar nuttig is als opstapje naar de regeringsmacht verliest zijn gelding. Er is niet langer behoefte aan ‘brede volkspartijen’ die discussies over de grond van de zaak in achterkamers ‘oplossen’ door namen te verschuiven op verkiezingslijsten of naar voor te schuiven voor interessante benoemingen.

De verschraling van het politieke landschap wordt teruggedraaid. Demagogie kan achterwege blijven wanneer parlamentsleden verkozen worden om de regering te controleren en niet om de regering te steunen.

De kiesdrempels die nu in België ingevoerd zijn, verliezen hun zin. Er kunnen redenen zijn om een ‘effectieve regering’ mogelijk te maken, maar dat mogen geen redenen zijn om de volksvertegenwoordiging van haar vertegenwoordigend karakter te ontdoen. Dat de representativiteit van het parlement het moet afleggen tegen het gemak van regeringsvorming is een flagrante aanfluiting van de beginselen van de parlementaire democratische rechtsstaat.

Laat dat hier genoeg zijn. Dit is geen theoretische verhandeling maar een bescheiden suggestie.

Zoals in de aanvang gezegd werd, de scheiding der machten is maar een van de pilaren van de democratische rechtsstaat. De versterking van die pilaar, al dan niet zoals hier gesuggereerd, is nuttig en waardevol maar is geen panacee. Ook met andere beginselen van de democratische rechtsstaat is het in België en elders erg gesteld—en dan zeggen wij maar niets over het megalomane overheidskartel dat Europese Unie heet. Het heeft echter geen zin in een korte beschouwing alles tegelijkertijd ter discussie te stellen.

Het zou mij al verbazen als deze overweging enige discussie zou uitlokken. In de huidige oligarchische meerpartijenstaat geldt het principe ‘winner takes all’. De winnaars van de verkiezingen steken zowel de regering als het parlement in hun zak. Welke partij wil daar verandering in brengen? Welke partij wil het volk liever vertegenwoordigen dan er macht over uitoefenen?

Frank van Dun