

# VAKORGANISATIES EN POLITIEKE BESLUITVORMING IN HET BELGISCH CONSTITUTIONEEL BESTEL

Paul Verdin  
Fernand Keuleneer  
Marc Ecker

## I N H O U D

### VOORWOORD

### INLEIDING

#### **HOOFDSTUK I. : Het Belgisch grondwettelijk besluitvormingsschema : een tweepolenmodel.**

- § 1. *Historisch perspectief*
- § 2. *De Belgische grondwet*
- § 3. *De vlag en de lading*

#### **HOOFDSTUK II. : De vakorganisaties in het grondwettelijk schema.**

##### **AFDELING I. Juridische basis van de vakorganisaties : de vrijheid van vereniging.**

##### **AFDELING II. Juridische aspecten van hun relatie tot staat en individu.**

- § 1. *De relatie vakorganisatie-staat*
- § 2. *De relatie individu-vakorganisatie*

#### **HOOFDSTUK III. : De vakorganisaties als pressiegroep in het politiek systeem**

##### **AFDELING I. Drukkingsgroepen in het politiek systeem.**

- § 1. *Een verticaal schema van het politiek systeem.*
- § 2. *Het algemeen belang tegenover de intermediaire groepen.*
- § 3. *Vormen van politieke drukking.*

##### **AFDELING II. De vakorganisaties als drukkingsgroep in België**

- § 1. *Historisch overzicht*
- § 2. *De doelstellingen van de vakorganisaties*

#### **HOOFDSTUK IV. Naar een «driepolenmodel».**

##### **AFDELING I. De grondwet en de vakbondsrealiteit : beoordeling.**

- § 1. *Het bestaan van de vakorganisaties*
- § 2. *Hun impact op de politieke besluitvorming*

##### **AFDELING II. Een voorstel : het driepolenmodel**

- § 1. *Voorstelling*
- § 2. *Confrontatie met enkele vakbondsstandpunten*

**AFDELING III. De drie relaties**

§ 1. *Burger-Staat*

§ 2. *Individu-Groep*

§ 3. *Groepen-Staat*

**BESLUIT**

**NAWOORD**

**BIJLAGE. De relatie vakorganisatie-Staat : georganiseerde vormen van samenwerking**

**Afd. I. Voornaamste «officiële» functies van de («representatieve») vakorganisaties**

**Afd. II. Hergroepering vanuit de «Trias Politica»**

**Afd. III. Constitutionele beoordeling.**

## VOORWOORD

«Laten wij de zaak samen onderzoeken !» zo sprak Socrates meer dan 23 eeuwen geleden tot Crito, toen deze, in zijn vergeefse pogingen om Socrates te redden, steeds maar bleef vragen wat er hem te doen stond (Crito, 48d-e).

*Wij hadden mekaar wel niet van de gifbeker te redden, maar niettemin hebben wij door woord en wederwoord, door samenspraak en tegenspraak ons aan een gemeenschappelijk denkwerk overgeleverd, dat tot de fundamenteën en het geraamte heeft geleid, waarop deze tekst is opgebouwd.*

*Het forum van onze discussie hebben we door gesprekken met verschillende personaliteiten van de meest uiteenlopende strekkingen kunnen verruimen, die vanuit hun studie of beroep bij vakbonden en/of politiek nauw betrokken zijn. Waarvoor wij hen oprecht danken ; het gevaar van een à te levensvreemde uiteenzetting is daardoor weer eens bezworen kunnen worden.*

*De studiedag zal dit forum nog verder moeten opentrekken en verlevendigen. Want hoe meer opvattingen, hoe meer vreugd. Ieders beeld kan er maar meer dimensies door verkrijgen.*

*Deze bijdrage moge daartoe bijdragen.*

*En mocht men soms niet met ons akkoord gaan, dat men ons de gifbeker niet toediene — het zou wellicht toch niet veel kunnen baten...*

## INLEIDING

«Le conflit de l'autorité de l'Etat et de l'action syndicale, qui n'est pas propre à notre pays, constitue, sans doute, le plus grave problème que pose la crise latente des institutions parlementaires et gouvernementales.» (1)

Over geen enkele andere belangrijke belangengroep wordt thans met zoveel achterdocht en wantrouwen gesproken als over de vakbonden en hun politieke macht. Kreten en slogans duiken in golfbewegingen op. Zo o.a. nog bij het totstandkomen van de laatste «crisiswet» (2).

Men verliest daarbij vaak uit het oog dat de vakorganisaties slechts één drukingsgroep zijn naast andere die wellicht niet minder invloedrijk zijn — we kennen het refrein : werkgevers, holdings, boeren- en middenstand-organisaties, mutualiteiten, ... Wanneer wij derhalve de vakorganisaties eruit lichten is dat niet om aan deze «kretologie» nog meer stof te geven, dan wel om ietwat beter gewapend te zijn om ze tot haar juiste reikwijdte terug te brengen.

Tevens heeft het ons als juristen of constitutionalisten steeds geërgerd dat zulke soliede mede- of tegenspelers in het politieke leven bijna volledig buiten het juridische resp. constitutionele kader vallen. In handboeken voor staatsrecht bijv. komt hun naam hooguit enkele keren in de marge voor, en dit is geen verwijt. Wel roept het vragen op. Hoe komt het dat onze grondwet er niet over spreekt ? Staan de vakbonden dan «buiten het recht» zoals men wel meermaals hoort beweren ? Hoe verhouden zij zich tot de andere componenten van ons politiek systeem ? Zijn we niet aan een herschikking van de fundamentele principes van de politieke machts-uitoefening toe ?

Ziedaar zovele vragen die de aanzet voor onze uiteenzetting uitmaken. In die volgorde hebben we ze ook behandeld.

Daarvoor hebben we het aangedurfd om zelfs tot in de middeleeuwen terug te gaan. Over de Franse revolutie heen komen we aan onze grondwet die een «tweepolenmodel» staat-individu installeert met bijbehorende evenwichten — en onevenwichten die door de jaren heen sterker tot uiting zijn gekomen (*Hoofdstuk I*).

In dit model situeren we juridisch de vakorganisaties. Hoe kunnen zij überhaupt juridisch bestaan ? Door de syndicale vrijheid. Welke juridische banden hebben zij met staat en individu ? Zeer weinig, op de georganiseerde samenwerking met de overheid na die in bijlage verder wordt uitgewerkt (*Hoofdstuk II*).

Een juridische kijk op onze politieke besluitvorming is erg mager en

(1) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Brussel, 1957, p. 140.

(2) Zie bijv. *Volmachten voor regering en sociale partners* in *De Standaard*, 23 juni 1978, p. 2 ; P. VERDIN, *Volmachtwet-Onmachtwet ?*, IUS, 1979, nr. 1, p. 57.

statisch. Daarom heel even over het muurtje gekeken naar een meer sociologisch getint schema van ons politiek systeem (*Hoofdstuk III*).

En toch zitten wij met de grondwet die pretendeert de wijze te bepalen waarop de machten moeten worden uitgeoefend, die overigens alle van de «natie» zouden uitgaan. De stukken en de brokken die de confrontatie hiervan met de vakbondsrealiteit achterlaat, zijn te vinden in *Hoofdstuk IV*. Daarin wordt ook een bescheiden en behoedzame oproep gedaan om vorm te geven aan een structuur die nieuwe evenwichten kan waarborgen tussen staat en burger, tussen individu en groep en tussen groep en staat, onontbeerlijk voor een herwaardering van onze parlementaire democratie.

Veeleer dan concrete feitelijke informatie over «de vakbonden in de politiek» en eventuele ruchtbaarmakende dossiers (die we toch niet kunnen vinden resp. niet in ons opzet kaderen), pogen wij dus een denkkader voor te brengen om een analyse mogelijk te maken van hoe het gesteld is met de vakorganisaties, als één van de deelgroepen, in onze democratie. Vervolgens komen wij met een eigen beoordeling op de propen die uitmondt in enkele suggesties.

We stellen ons hierbij bloot aan velerlei opwerpingen en bezwaren, niet het minst dat we (ook ?) «aan politiek zouden doen». Maar wie kritiek wil uitbrengen, raden we toch aan eerst te weten wat hij bekritiseert en dan met gerust gemoed het nawoord te lezen...

## HOOFDSTUK I. HET BELGISCH GRONDWETTELIJK BESLUITVORMINGSSCHEMA : EEN TWEEPOLENMODEL.

### § 1. Historisch perspectief

*«In elke constitutie gaat het er in hoofdzaak om, een concrete oplossing te geven aan het probleem van de wederzijdse verhouding van gezag en vrijheid in de beschouwde groep.» (2<sup>bis</sup>)*

Dat is het fundamentele vandaag, dat was het ook in 1830. Aan de ene kant van het spectrum situeert zich het totaal gezag (totalitarisme), aan de andere kant de totale vrijheid (anarchie). Daartussen bevindt zich een *evenwichtspunt*, veranderlijk naar tijd, plaats en omstandigheden. Dat evenwicht krijgt gestalte in een grondwet, eerstens door het afbakenen van de domeinen waarop het gezag (de politiek) mag ingrijpen, vervolgens door het bepalen van organisatietechnieken om dat evenwicht maximaal te beveiligen. Het conflict tussen gezag en vrijheid speelt zich in onze grondwet af tussen staat en individu.

(2bis) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, 1975.

Het onderscheid tussen de politieke en de private sfeer, waarvan de grondwet doordrongen is, is niet van alle tijden. In het feodale tijdperk lag het gezag verspreid over een oneindig aantal leenheren. Elke leenheer nam in zijn domein de rechterlijke, militaire en andere openbare functies op zich. Rechtsgrond hiervoor was een persoonlijke band met elk van zijn vazallen, die — om hun verplichtingen te kunnen nakomen — elk de beschikking kregen over een leen. De politieke orde was dus gebaseerd op privaatrechtelijke verhoudingen, zodat er ook aan elke privaatrechtelijke verhouding een politiek aspect zat. De politieke en de private sfeer waren niet onderscheiden, laat staan gescheiden. Het imperium van de leenheer strekte zich uit tot aan de grens van zijn persoonlijke bezittingen. Inhoudelijk waren er vrijwel geen limitaties.

Geleidelijk aan brokkelde het feodale stelsel af. Het recht groeide naar een grotere eenheid, gestuwd door de ontwikkeling van handel en nijverheid, die een klimaat van rechtszekerheid vereisen. De steden kwamen tot bloei en men beleefde het ontstaan van een markteconomie waarin het aantal privaatrechtelijke betrekkingen tussen de leden van de maatschappij toenam. In akkoorden met graven en hertogen werden privileges toegekend en werd de macht van de vorst beperkt. Zo de vorst zijn verbintenissen niet nakwam, had het volk het recht gehoorzaamheid te weigeren. De maatschappij creëerde haar eigen instellingen, organiseerde en profileerde zich, onderscheiden (zo al niet gescheiden) van het verbrokkelde politiek gezag.

De volgende eeuwen tonen het beeld van een langzaam sterker wordende tendens naar politieke eenheid, met als voorlopig hoogtepunt het vorstelijk absolutisme in Frankrijk. Men kan hier van een voorlopig evenwicht spreken. Uit de middeleeuwse samenleving was een *tweepolige samenleving* ontstaan : enerzijds een *staat* (d.w.z. de koning), de belichaming van de politieke eenheid, soeverein en ondeelbaar, anderzijds — duidelijk daarvan gescheiden — de *maatschappij*, het geheel van de enkelingen en groepen, dat aan het staatsgezag onderworpen is. Die twee stonden met elkaar in sterke spanning. De vorst wilde de politieke eenheid versterken en trad als wetgever op. De maatschappij participeerde niet aan het staatsgezag, maar als tegenpool van het eenheidsstreven confronteerde zij de vorst met de veelheid van belangen in zichzelf. In de realiteit lag het zwaartepunt duidelijk aan deze zijde.

Die maatschappij van vóór 1789 was een zeer heterogene samenklonterring, een standenmaatschappij waarin de rechtsgelijkheid zoals wij die kennen, een onbekend begrip was. Concrete omstandigheden (geboorte, beroep) determineerden ieders rechtstoestand. Het individu was niet zozeer burger van zijn staat, dan wel lid van een stand, een corporatie enz., elk met hun eigen instellingen. De tijdsgeest was anti-individualistisch : de harmonie en de eenheid van het geheel beschouwde men als onverenigbaar met individuen die elk hun eigen belang nastreefden. Dit laatste was een schrikbeeld, betekende de onafwendbare ontmenselijking van de samenleving...

De Franse Revolutie greep hier radicaal in. De maatschappij werd opgebroken, of beter wellicht, juridisch gewoon afgeschaft. Ze verdween samen met de standen, de corporaties en de privileges. Wat overbleef was een verzameling geatomiseerde individuen. Van de tweepolige samenleving 'staat-maatschappij' voerde de Revolutie naar de tweepolige samenleving 'staat-individu'. Er moest bijgevolg een *nieuw evenwicht* tot stand komen. Dat treffen we aan in de liberale grondwetten uit die periode. Sammier kunnen we het als volgt samenvatten :

- 1° Rechtsgelijkheid voor allen die aan het staatsgezag onderworpen zijn.
- 2° Fundamentele rechten en vrijheden voor het individu.
- 3° Scheiding tussen de politieke en de private sfeer. Beperking van de staatsmacht. Vrijheid van optreden in de private sfeer.
- 4° Deelname van de burgers aan het staatsgezag.
- 5° Scheiding van de machten.

Nemen we onze eigen Belgische grondwet onder de loep, vanuit het oogpunt van de ingebouwde 'checks and balances'.

## § 2. De Belgische grondwet

### 1. Het fundamentele evenwicht : een constitutioneel regime

«Die moderne bürgerlich-rechtstaatliche Verfassung ist nach ihrem geschichtlichen Werden und ihrem heute noch herrschenden Grundschema zunächst eine freiheitliche Verfassung, und zwar im Sinne der bürgerlichen Freiheit. Ihr Sinn und Ziel (...) ist in erster Linie (...) Schutz des Bürgers vor dem Missbrauch staatlicher Gewalt.» (2ter).

Uitgangspunt : art. 6 G.W. : «Er is in de Staat geen onderscheid van standen. De Belgen zijn gelijk voor de wet (...)»

Tegenover de staat staan rechtsgelijke burgers. Om deze gelijkheid in rechte te verzekeren krijgt de staat het monopolie van de rechtsbedeling. Het poneren van dit principe waarborgt de burger nog geen bewegingsvrijheid. Daarom kent de grondwet hem een aantal *fundamentele rechten en vrijheden* toe (3) :

- art. 12, 13 : verbod van verbeurdverklaring en burgerlijke dood
- art. 7 : recht op persoonlijke vrijheid
- art. 8, 9 (96, 97) : recht op behoorlijke rechtsbedeling
- art. 10, 22 : onschendbaarheid van de woning en van het briefgeheim
- art. 14, 15, 16 (109, 117), 18 (96, 98), 21 : vrijheid van eredienst, drukpers en recht om verzoekschriften in te dienen
- art. 17 : vrijheid van onderwijs

(2ter) C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlijn, 1954, p. 126.

(3) Indeling gebaseerd op J. DE MEYER, *o.c.*, p. 424.

- art. 19, 20 : vrijheid van vergadering en vereniging
- art. 11 : recht op eigendom
- art. 23 : taalvrijheid
- art. 6bis : bescherming van ideologische en filosofische minderheden.  
Dit artikel valt eigenlijk al buiten de opsomming van de klassieke burgerlijke vrijheden.

«Die Freiheitssphäre des Einzelnen wird als etwas vor dem Staat gegebenes vorausgesetzt, und zwar ist die Freiheit des Einzelnen prinzipiell unbegrenzt, während die des Staates zu Eingriffen in diese Sphäre prinzipiell begrenzt ist.» (4)

De burgers zijn vrij om met elkaar rechtsbetrekkingen aan te knopen. De geëigende weg daarvoor is het contract : «Alle overeenkomsten die wettig zijn aangegaan, strekken degenen die deze hebben aangegaan, tot wet.» (art. 1134 B.W.).

Zij kunnen eigendom verwerven, zijnde het recht «om op de meest volstreckte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen.» (art. 544 B.W.)

De economische activiteit in de samenleving werd in 1830 door die twee beginselen gevat ; zie het Decreet d'Allarde over de vrijheid van nijverheid. Centraal stond de bekommernis om de *zelfstandigheid* en de *onafhankelijkheid* van het individu ; voortaan zou de burger enkel nog aan het gezag van een in zijn actieterrein beperkte staat onderworpen zijn ; voor tussenschakels was geen plaats voorzien.

## 2. De relatie staat-burgers.

Wat hierboven beschreven staat leert nog maar weinig over de politieke vorm die het staatsgezag aannam. Hoogstens kan men op die basis een aantal vormen uitsluiten. De vraag naar de relatie tussen burgers en staat komt echter nù pas aan de orde. In hoeverre hadden de burgers deel aan het politiek beleid ? Welke was de graad van participatie ?

In het vroegere Ancien Régime waren staat en maatschappij gescheiden. Nu ontstaat er een duidelijk verband tussen enerzijds de staat en anderzijds de burgers. België kan omschreven worden als «een democratische rechtsstaat met representatieve instellingen die op het beginsel van de nationale soevereiniteit berusten», en bovendien een «parlementaire monarchie» (5).

### a. Een democratische staat

Als men ervan uitgaat dat democratie betekent «regering van het volk door

(4) C. SCHMITT, *o.c.*, p. 126.

(5) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, 1975, p. 15.



het volk» (6), dan is het duidelijk dat een staat, eerder dan «democratisch» of «niet-democratisch», «meer democratisch» of «minder democratisch» kan zijn, al naargelang de burgers meer of minder medezeggenschap hebben in het staatsbeleid (7). Totale democratie betekent dan «Identität von Herrscher und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden» (8).

In dit systeem zijn alle beperkingen voor de uitoefening van het politiek gezag opgeheven. Aldus ook J.J. Rousseau : «Le souverain n'étant formé que des particuliers qui le composent n'a, ni ne peut avoir d'intérêt contraire au leur ; par conséquent la puissance souveraine n'a nul besoin de garant envers les sujets, parce qu'il est impossible que le corps veuille nuire à tous ses membres... et qu'il ne peut nuire à aucun en particulier. (...) Le souverain, par cela seul qu'il est, est toujours ce qu'il doit être.» (9) Dat doet Schmitt schrijven : «Das Repräsentative enthält nämlich gerade das Nichtdemokratische an dieser 'Demokratie'.» (10).

Deze stellingname is op de spits gedreven ; zij spruit voort uit de extreme definitie van 'democratie' die Schmitt hanteert. O.i. kan men wel stellen dat zowel de representatieve instellingen als de leer van de nationale soevereiniteit het democratisch beginsel alleszins temperen. De totale democratie is met een constitutioneel regime onverenigbaar.

#### *b. Representatieve instellingen en nationale soevereiniteit*

Aangezien er geen identiteit is van regeerders en geregeerden wordt het beleid van de staatszaken aan een beperkte groep overgedragen. Die groep wordt aangeduid in vrije verkiezingen, voor een beperkte tijd, en vertegenwoordigt de natie. Draagster van de soevereiniteit is dus de natie. «Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de grondwet bepaald.», aldus art. 25 G.W.

Volgens deze leer is de natie een aparte gegevenheid, een geheel dat 'iets anders' is dan de som van zijn delen.

Vertegenwoordigd wordt de politieke eenheid, het geheel, en niet de veelheid van belangen die binnen dat geheel aanwezig kunnen zijn. (11) Het begrip 'natie' valt zelfs niet samen met de verzameling van alle burgers op een bepaald tijdstip, maar omvat volgens sommigen ook de vroegere en de toekomstige generaties (12).

(6) A. MAST, *o.c.*, p. 16.

(7) J. DE MEYER, *o.c.*, p. 17.

(8) C. SCHMITT, *o.c.*, p. 234, voor Schmitt is dit niet de definitie van 'totale democratie', maar van 'democratie' zelf.

(9) J.J. ROUSSEAU, *Le Contrat Social*.

(10) C. SCHMITT, *o.c.*, p. 218.

(11) Cfr. *infra* ; zie onder hoofdstuk 3.

(12) A. MAST, *o.c.*, p. 22.

Elke verkozene afzonderlijk vertegenwoordigt de natie, en niet de kiezers aan wie hij zijn mandaat te danken heeft (art. 32). Een «imperatief mandaat», waarbij de mandataris instructies van zijn kiezers ontvangt, is dus uitgesloten.

### *c. Een parlementaire monarchie*

De wil van de natie vindt in het parlement zijn uitdrukking. Hoewel volgens de Grondwet (art. 65) het staatshoofd de ministers benoemt en ontslaat, mogen we stellen dat de regering steeds de emanatie is van een parlementaire meerderheid. Politieke overeenstemming tussen regering en parlement is dus vereist. Anders in een presidentieel regime waar ook de president en de regering hun legitimatie rechtstreeks in de natie vinden.

### **3. De Trias Politica**

De scheiding der machten is een organisatietechniek die het evenwicht tussen staat en burgers maximaal moet beveiligen. Om misbruik van de staatsmacht te voorkomen, organiseert men terzelfdertijd spanning en evenwicht tussen verschillende componenten van die macht.

Er zijn drie componenten of drie functies : de wetgevende, uitvoerende, en rechterlijke. De functies worden aan afzonderlijke organen toevertrouwd. Dat is de spanning, de ingebouwde conflictmogelijkheid. Daartegenover staat een systeem van evenwichten, dat de samenwerking organiseert die immobilisme moet voorkomen.

Hier ook is het kernprobleem een 'evenwichtige' verhouding tussen geheel en delen. Bekijken we een ogenblik een aantal aspecten in concreto.

#### *a. De verhouding wetgevende — uitvoerende macht.*

Een evenwichtige verhouding betekent niet dat elk van de machten met de andere gelijkwaardig is. In een parlementaire democratie ligt het overwicht bij het parlement, de wetgevende macht, dat in abstracto de algemene regelen bepaalt (13).

Naast de wetgeving komt aan de volksvertegenwoordiging ook de controle op de regering en de «government making power» toe. Het belangrijkste controlemiddel is wel het stemmen van begrotingen, rekeningen en belastingen. (art. 110, 111, 115 G.W.). Dit zou verhinderen dat de uitvoerende macht zich aan onverantwoorde uitgaven zou bezondigen. De staatsrechtelijk gegroeide gewoonte dat de regering het vertrouwen van het parlement moet genieten, en het parlement dus beschikt over de «power... to make and to unmake governments» (14) is wel het sterkste controlemiddel op het gehele regeringsbeleid.

(13) J. DE MEYER, *o.c.*, p. 126.

(14) J. DE MEYER, *o.c.*, p. 127.

In de verhouding tussen wetgevende en uitvoerende macht ligt het overwicht dus bij de wetgevende, maar toch is er een wisselwerking. Art. 71 kent aan de koning immers het recht toe de Kamers te ontbinden. Eigenlijk komt dit neer op de bevoegdheid van de regering om, in geval van conflict met het parlement, de kiezers op te roepen een nieuw en ander parlement samen te stellen zodat zij haar politiek kan doorzetten. Dit systeem schiet zijn doel voorbij als er tussen parlement en regering niet werkelijk een dualiteit bestaat. In een presidentieel regime is die alleszins scherper geïnstitutionaliseerd.

President en parlement zijn beide door het volk voor een vaste termijn aangeduid. De ministers zijn niet verantwoordelijk voor het parlement.

*b. Binnen de wetgevende macht.*

Ook binnen de wetgevende macht zelf is er een dualiteit ; België kent nog steeds een tweekamerstelsel. De grondslag daarvan vinden we bij Benjamin Constant (15) : terwijl de ene kamer uitdrukking geeft aan de steeds wisselende openbare mening, zal de andere een waarborg zijn voor stabiliteit en continuïteit. Daartoe wordt ze ook anders samengesteld. (art. 53 e.v. G.W.) Door de toename van het democratisch gehalte van de staat, gaat die gedachtengang vandaag niet meer op.

*c. De rechterlijke macht*

De positie van de rechterlijke macht is enigszins apart. Zowel in de verhouding tussen burger en staat, als in de verhoudingen tussen burgers onderling heeft zij een rol te vervullen.

\* Langs de rechter om wordt van de burgers en, in beperktere mate, van de overheid afgedwongen dat ze het recht zouden naleven. Volgens de orthodoxie van de scheiding der machten zou de rechter niet meer doen dan algemene regels op concrete gevallen toepassen. Daarin schuilt onmiskenbaar logica. Om zijn onafhankelijkheid tegenover de andere machten te waarborgen, wordt de rechter voor het leven benoemd. Het noodzakelijk complement daarvan is dat hij zich strikt buiten de wetgeving houdt en zelf geen algemene regels creëert.

\* De rechter oefent tevens toezicht uit op de hiërarchie van rechtsnormen. «De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke verordeningen en besluiten alleen toe in zover zij met de wetten overeenstemmen». (art. 207 G.W.) De wetgevende macht ontsnapt aan dit toezicht, wij kennen vooralsnog geen toetsing van de wet aan de grondwet.

Velen menen dat hierdoor het fundamentele evenwicht tussen staat en burger ten koste van de burger verbroken wordt. Met art. 25 en 32 in het

(15) C. SCHMITT, *o.c.*, p. 293.

achterhoofd, is de afzijdigheid van de rechter theoretisch verdedigbaar. Het is de vertegenwoordiging van de natie, met de specifieke inhoud die aan dit begrip gegeven wordt, die oordeelt over de grondwettelijkheid van een wet. Men vertrouwt hierbij echter op limitaties die de wetgevende macht zichzelf zal opleggen. Is dat vertrouwen nog gegrond ?

### § 3. De vlag en de lading

In grove trekken hangen we hieronder een globaal beeld van de evolutie op, dat we vanuit het oogpunt van de vakbondsactie zullen verfijnen. Laat ons opnieuw aanknopen bij het tweepolenmodel van de Franse Revolutie : staat tegenover individu. De groepsbelangen, voorheen geïnstitutionaliseerd in een hele reeks maatschappelijke structuren die de individuele burger geen bewegingsruimte lieten, werden uit het grondwettelijk schema geweerd. De juridische vormgeving van de maatschappij werd afgeschaft. In de politieke instellingen was de natie als *politieke eenheid* vertegenwoordigd. Dat is de theorie.

1. Het is niet omdat de geïnstitutionaliseerde maatschappij afgeschaft werd, dat de maatschappij zelf zou verdwenen zijn.

Integendeel, de rechtsgelijkheid, het eigendomsrecht en de contractsvrijheid deden een gans complex van onderlinge verhoudingen ontstaan. Automatisch kwamen er ongelijkheden aan het licht en ontstonden er nieuwe. De maatschappij werd in *sociale klassen* opgedeeld. De klassieke liberale economen verwierpen een overheidsingrijpen in dit proces, omdat daardoor het bereiken van het sociaal welvaartsoptimum slechts kon gehinderd worden. Zij poneerden een natuurlijke orde als grondslag voor de werking van het economisch leven. Volgens hen zou het vrije marktmechanisme automatisch een aanpassing teweeg brengen van alle elementen die in het economisch leven meespeelden (16).

2. De politieke instellingen zouden de natie als politieke eenheid vertegenwoordigen. In de mate waarin de vertegenwoordigers hun opgave ernstig nemen, kunnen zij afstand nemen van hun eigen gebondenheid en belangen om de aangelegenheden van de algemeenheid te behartigen. Dat is hun rol. Daarmee houden ze echter nog niet op tezelfdertijd tot de maatschappij te behoren. Kan men redelijkerwijze verwachten dat ze zichzelf volledig op de achtergrond schuiven ? Het is toch niet omdat zij politieke vertegenwoordigers zijn dat hun aard en inborst zou verschillen van de aard en inborst van de doorsnee-burger ? Bijgevolg blijft het gevaar acuut dat zij ook eerst over hun particulieren of *groepsbelangen* waken. Moraliserende beschouwingen doen hier weinig ter zake : in het uitwer-

(16) M. LOEYS, *Cursus grondslagen van de algemene economische politiek*, Leuven, p. IV.I.I.

ken van een systeem moet men eenvoudig met deze vaststelling terdege rekening houden (17). In 1830 participeerden maar weinig burgers aan het staatsgezag. Het Nationaal Congres werd verkozen door 46.099 personen op een bevolking van 4.076.513 inwoners (18). Slechts één maatschappelijke klasse was leverancier van het politiek personeel. Sociaal-economische belangentegenstellingen kwamen in het Parlement dus niet tot uiting.

Van Isacker schrijft in dit verband : «Een eeuw lang had de burgerij geheerst door een maatschappelijke ordening die haar alle macht in handen gaf en berekend was om haar eigen voordelige positie in stand te houden. Zij beschouwde deze ordening als noodzakelijk voor het welzijn van allen, ook van de lagere standen, omdat zij overtuigd was dat alleen een maatschappij, die door de besten — de bezitters en de ontwikkelden — geleid werd, voldoende waarborgen van stabiliteit en wijsheid bood». (19)

3. In een lange periode van strijd organiseerde de arbeidersklasse zich. Om haar eisen te kunnen doordrukken moest ze zich op de politiek richten. Zolang de arbeiders geen stemrecht hadden, zou elke actie, op niets uitmonden (20). Er kwam een *beweging voor democratie* op gang die voor alle leden van de maatschappij het recht opeiste om aan de uitoefening van het staatsgezag te participeren (21). De arbeidersstrijd moest (ook) in het Parlement gevoerd worden.

4. Van zodra alle leden van de maatschappij aan het staatsgezag participeerden (algemeen stemrecht), verdween de *scheiding* tussen staat en maatschappij. Tegelijk vervaagde ook het *onderscheid* tussen beide. Verschillende belangengroepen deden hun intrede in de politieke instellingen. Een aantal domeinen werden aan de individuele beslissingssfeer onttrokken en, aangezien ons grondwettelijk systeem tweepolig is, naar de staat toegespeeld. De reglementering die daarop volgt raakt aan andere belangen, die zich op hun beurt organiseren. In de politieke instellingen vinden ze een dankbaar forum om aan hun al dan niet gerechtvaardigde korte-termijn-revindicaties ruchtbaarheid te geven. Deze evolutie wordt bevorderd door een gewijzigde opvatting over de zgn. grondrechten (22).

\* In de *liberale* grondrechtstheorie strekt het eventuele staatsoptreden in verband met de grondrechten enkel tot de beveiliging ervan. Voor de reële

(17) BOCKENFORDE, *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt, 1976, p. 192.

(18) J. DE MEYER, *o.c.*, p. 81.

(19) K. VAN ISACKER, *Het Daensisme*, Antwerpen, 1965, p. 214.

(20) K. VAN ISACKER, *o.c.*, p. 215.

(21) Over de rol van de opkomende kristen-democratie hierin, zie L. WILS, *De oorsprong van de Kristen-democratie*, KVHU.

(22) BOCKENFORDE, *o.c.*, p. 221.

mogelijkheid van de burgers om daadwerkelijk hun grondrechten uit te oefenen, draagt de staat geen verantwoordelijkheid.

\* In de *institutionele* grondrechtstheorie hebben de grondrechten niet in de eerste plaats het karakter van domeinen waarop de burger naar eigen believen handelt. Veeleer zijn het principes die om een juridische verwerkelijking vragen. Dat behoort dan tot de taak van de overheid. De vrijheid verschijnt hier als een instituut, een objectieve gegevenheid, die zich pas verwerkelijkt door een verbijzondering in een geheel van normen. Zo bijvoorbeeld de juridische concretisering van de vrijheid om niet bij een vakvereniging aan te sluiten ; evenzo de mogelijkheden die de staat moet bieden voor een effectieve syndicale actie (cfr. infra, hoofdstuk 4, afd. 1).

\* In de grondrechtstheorie van de *verzorgingsstaat* wordt van de overheid verwacht en geëist dat zij de sociale voorwaarden realiseert om de zgn. formele vrijheden in zgn. reële vrijheden om te zetten. Zo bijvoorbeeld de aanspraken op staatssubsiëring voor het behoud van de persvrijheid, de vrijheid van onderwijs. Ook de sociaal-economische rechten, zoals het recht op arbeid, op gezondheid, op zekerheid, worden in dit kader meer en meer als grondrechten beschouwd die zich vertalen in even zovele aanspraken op de overheid. Vooralsnog staan ze niet als dusdanig in de grondwet vermeld.

De overheidsinterventie beperkte zich inderdaad niet tot arbeidsverhoudingen, ook niet tot onderwijs en sociale zekerheid, maar breidde zich uit naar de economie. Met de opkomst van het keynesianisme in de jaren 1930, ging de staat de totale vraag naar goederen en diensten stimuleren in de hoop op die manier de volledige tewerkstelling te realiseren. Dit soort economische politiek betekende uiteraard een stimulans om met — al dan niet gerechtvaardigde — eisenbundels uit te pakken, en die via de politieke instellingen door te drukken. Aan de basis van het keynesianisme ligt een geloof in de mogelijkheden van de zgn. «fijnregeling» (23), d.w.z. het geloof dat de overheid het economisch proces volledig kent, kan beheersen en naar haar hand kan zetten. Een moderne economie vergt echter zoveel simultane beslissingen dat een ingewikkelde reglementering op vele punten tegelijk nodig is eens men zich op dat pad begeven heeft.

5. Bekijken we diezelfde evolutie vanuit een institutioneel standpunt. We noemden ons grondwettelijk model tweepolig. We bekeken het nagestreefde evenwicht tussen staat en individu en de mechanismen die dat moeten beveiligen. Er was in onze grondwet echter ook een *fundamenteel onevenwicht*, dat al het andere op de helling zet. Het is het onevenwicht tussen eenheid en veelheid, tussen algemeen belang en deel- of groepsbelang, tussen representativiteit en identiteit (24), tussen integratie en de-

(23) M. LOEYS, *o.c.*, p. IV.2.1 ; K. TAVERNIER, *Krachtlijnen voor een Belgisch stabilisatiebeleid*, Leuven, 1977, 25 pp.

(24) J.H. KAISER, *Die Dialektik der Repräsentation*, in *Festschrift für Carl Schmitt*, Berlin, 1959, p. 71.

sintegratie. Geen enkel van deze begrippen heeft zin als ook niet telkens het tegenovergestelde begrip zou bestaan. In onze staatsvorm wordt de vorming van deelgroepen mogelijk gemaakt en kunnen groepsbelangen verdedigd worden (vrijheid van vergadering en vereniging, expressievrijheid) maar het systeem houdt er in het formele besluitvormingsproces geen rekening mee. De bestendige spanning is aanwezig, maar wordt niet georganiseerd en dus evenmin gekanaliseerd.

Het lag dus in de lijn der logica dat ofwel de eenheid, ofwel de veelheid de bovenhand zouden halen, want voor eenheid en veelheid samen was er geen plaats. De uitslag is bekend. De deelgroepen treden op als tussenschakels tussen burger en staat ; door allerhande technieken, die verder nog aan bod komen, hebben ze de rechtstreekse wisselwerking tussen burger, lid van de deelgroep of niet, en politieke vertegenwoordiging aanvankelijk misschien wel bevorderd, maar naderhand grondig verstoord.

Hiermee komt natuurlijk de ganse filosofie die onze grondwetgevers inspireerde in het gedrang. Dit uit zich onder meer in de onhoudbaarheid van het systeem van machtscheiding.

Vooreerst is de dualiteit tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, die in een parlementair systeem al vrij gering is, verdwenen. Zoals het Parlement een afspiegeling van de maatschappij is, zo is de regering een afspiegeling van de parlementaire meerderheid (25). Het parlement controleert nog wel (min of meer), maar de wetgeving is grotendeels naar de uitvoerende macht verhuisd. Dat heeft te maken met de nieuwe rol van het Parlement, een forum zonder meer. Men kan zich afvragen, zoals W. Van Gerven, «welke factoren de regering ertoe aanzetten om een welbepaald ontwerp aan het Parlement voor te leggen, veeleer dan de erin vervatte regels rechtstreeks bij koninklijk of bij ministerieel besluit uit te vaardigen. Daargelaten dat de keuze vaak onbestaande is omdat, ter wille van praktische redenen, veelal dezelfde vorm van tussenkomst zal worden gebruikt als diegene die werd aangewend voor de vroegere regel die door de nieuwe regeling wordt gewijzigd of ingetrokken, lijkt de voorkeur voor de ene of de andere vorm voornamelijk bepaald te worden door de belangrijkheid van de te regelen materie (of het electoraal belang ervan ?), hetgeen niet zelden een zuivere appreciatiekwestie is.» (26)

Dezelfde factoren die het Parlement in zijn werking verlammen, treffen we echter ook in de regering aan. De ministers vertegenwoordigen en verdedigen in de regering belangen, en trachten zoveel mogelijk het financiële laken naar zich toe te halen. In die omstandigheden is het logisch te noemen dat het hoofd van de regering, de eerste minister, doorslaggevend

(25) H. VAN IMPE, *De specifieke kenmerken van het Belgisch parlementarisme*, T.B.P., 1974, p. 75.

(26) VAN GERVEN en LEYTEN, *Theorie en praktijk van de rechtsvinding*, Zwolle, 1976, p. 8.

optreedt (27). Ons staatsrechtelijk systeem stelt hem daartoe echter niet de middelen ter beschikking. Dat is een onhoudbare situatie. Veelheid en eenheid zoeken onophoudelijk naar een evenwicht, ook al is dat dan niet geïnstitutionaliseerd. In het Ancien Régime belichaamde de vorst de politieke eenheid zodat andere instellingen zonder bezwaar uitdrukking van de veelheid konden zijn. In een presidentieel regime vinden de president en zijn regering hun legitimatie rechtstreeks in het volk. In een parlementaire democratie met twee partijen kunnen we stellen dat het volk de regering verkiest, via de omweg van een parlementaire meerderheid (28), zodat ook daar de eenheid een zekere uitdrukking vindt. In de Duitse Bondsrepubliek beschikt de kanselier over vrij ruime bevoegdheden om de beleidsopties te bepalen. In ons land daarentegen kunnen we met reden spreken van een geïnstitutionaliseerd onevenwicht.

Momenteel stellen we vast dat de politieke instellingen onbehoorlijk werken. Daarmee doelen we dan vooral op de regering, want aan het Parlement gaat men al voorbij. De «sociale partners» (29) treden niet in overleg met het Parlement — dat gebruiken ze als een tribune — maar met de regering, of liever met de sterke figuren in de regering, want «vele ministers (...) zijn volksvertegenwoordigers in de tweede graad, vertegenwoordigers getrapd aangewezen gelet op hun streek of strekking.» (30)

Het overleg met de sociale partners verloopt langs allerlei overleg- en adviesorganen, waarvan een overzicht verderop volgt (hoofdstuk 2 en bijlage), maar meer en meer ook langs de informele kanalen (31).

Regeringen wisselen, maar sociale partners blijven. Eender welke coalitie wordt met dezelfde tegenspelers geconfronteerd. Dat doet de vraag rijzen in welke mate politieke verkiezingen nog invloed hebben op het gevoerde beleid. De reële keuzevrijheid van de burger zou wel eens erg klein kunnen blijken...

#### 4. Besluit

«Es gilt heute als herrschende, wenn nicht gar allgemeine Meinung, dass die Trennung von Staat und Gesellschaft im Zeichen der modernen De-

(27) Cfr. H. VAN IMPE, *De huidige tendenties in het Belgisch grondwettelijk stelsel*, T.B.P., 1977, p. 321.

(28) J. DE MEYER, *Over presidentiële en parlementaire democratie*, R.W., 1961-62, 2315.

(29) Over het terminologisch geharrewar over «sociale partner» dan wel «sociale gesprekspartners», zie verder.

(30) H. VAN IMPE, *Specifieke kenmerken van het Belgisch parlementarisme* T.B.P., 1974, p. 77.

(31) Zie bijv. G. DE BROECK, *Het collectief overleg*, in *30 jaar Belgische Arbeidsverhoudingen*, Deventer, 1977, p. 97 ; M. PIRAUX, *L'évolution de la fonction consultative en Belgique*, Colloque Jean Meynaud, CRISP, sept. 1978, p. 11 ; A. COOL, *De invloed van de welvaartstaat op de structuur en de methoden van de vakbeweging*, in *Arbeidsverhoudingen in de welvaartstaat*, Gent, 1967, p. 74 ; cfr. *Relations entre état et entreprises privées dans la CEE. Information et contrôle*, in *De Standaard*, 2 feb. 1979 (bespreking).



mokratie und der Entwicklung zum Sozialstaat praktisch überholt sei und theoretisch ihre Rechtfertigung verloren habe.» (32)

Staat en maatschappij zijn in verregaande mate verstrengeld. Hieraan zitten twee aspecten vast :

*a. Politisering van de maatschappij.*

«De infiltratie van de belangengroepen in het overheidsapparaat leidt tot een versnelde koers naar technocratie en corporatisme. Daardoor dreigt de staatsapparatuur een log en moeilijk te hanteren gevaarte te worden.» (33)

Meer en meer wordt het individu in zijn dagelijks leven met de staat geconfronteerd. Dat betekent ook : met nieuwe, grotendeels ongecontroleerde, machtscentra (politieke partijen, administratie, ...). Nieuwe banden van afhankelijkheid ontstaan. Huyse schrijft : «Wie op zoek gaat naar de machtsgroepen in de Belgische politiek, zal op vele plaatsen, ook waar hij het niet verwacht, de politieke partijen ontmoeten.

In de drang van de zuilen om, dank zij een partijpolitieke koepel, eenheid en cohesie te verwezenlijken, is de partijpolitisering van België ontstaan» (34)

Uit een interpellatie van senator Storme op 19 januari 1978 citeren we : «Wanneer ik advocaten hoor verklaren dat zij liefst voor een welbepaalde politiek-benoemde rechter geen juridisch moeilijke zaken wensen te pleiten, dan meen ik voldoende duidelijk de draagwijdte van mijn interpellatie aan te tonen» (35)

Als de huidige trend van de openbare financiën zich doorzet leven we binnen niet al te veel jaren in een ander type van samenleving. Inderdaad. In 1960 bedroegen de uitgaven van de verschillende overheidssectoren (centrale overheid, lagere besturen en sociale zekerheid) 34,3 % van het Bruto Nationaal Produkt. In 1978 is dit percentage opgelopen tot 52,9 % en dit exclusief de aflossingen van de openbare schuld. Indien men deze laatste bijtelt, komt men op ongeveer 56 % (36).

In dit nieuwe samenlevingstype wordt de overheid de rechtstreekse of onrechtstreekse werkgever van vele honderdduizenden. Hier is nog weinig overeenstemming te merken met het samenlevingstype dat de grondwet ons voorspiegelt. Kan een constitutionalist hier onverschillig blijven ? Ons inziens moet hij zich afvragen of dit het resultaat is van een bewuste keuze van de burgers, of daarentegen voor een belangrijk deel te

(32) BOCKENFORDE, o.c., p. 185.

(33) M. JOSEPH, *Vormen van samenwerking van de overheid met de georganiseerde belangengroepen*, T.B.P., 1967, p. 3.

(34) L. HUYSE, *Politieke machtsstructuren in België*, in *Machtsgroepen in de samenleving*, Leuven, 1973, p. 17.

(35) *De Standaard*, 20 januari 1978.

(36) STAATSECRETARIAAT VOOR BEGROTING, *Begroting, stand van zaken en vooruitzichten*, Brussel, 1978, p. 10.

wijten is aan een structurele oorzaak in ons staatsbestel. Wij geloven dat in de laatste hypothese een grond van waarheid zit.

*b. Afbrokkeling van de staatsmacht*

Het domein waarop de staat vat heeft, is steeds verder uitgedeid. Paradoxaal genoeg is de effectieve macht van de staat bij wijze van spreken in gelijke mate verminderd.

«Het overheidsoptreden is niet zonder meer gelijk te stellen met dit van de politiek. De macht van de politiek is in vele gevallen illusoir. De zgn. bewindvoerders dienen in de meeste gevallen te handelen onder druk van intermediaire groepen, waarvan het twijfelachtig is of zij altijd de fundamentele aspiraties van bevolking en kiezers verdedigen» (37).

Omdat de politieke instellingen tot overlegorganen (in het beste geval !) gedegradeerd ( en gedegenereerd !) zijn, beleven we ook de teloorgang van een belangrijk democratisch principe, het meerderheidsbeginsel, en wel op dat terrein waar het juist zou moeten spelen, d.w.z. in de politieke instellingen. We hoeven maar te verwijzen naar de pariteit tussen nederlands- en franstaligen in de Ministerraad (art. 86bis G.W.), wat met onze analyse hier meer te maken heeft dan men op het eerste gezicht zou vermoeden (38).

In domeinen die buiten de politieke sfeer vallen wordt het meerderheidsprincipe daarentegen steeds meer geëist en afgedwongen. Van Benjamin Constant komt de uitspraak : «Le gouvernement en dehors de sa sphère ne doit avoir aucun pouvoir ; dans sa sphère il ne saurait en avoir trop». (39)

Na deze analyse, waarin de deelgroepen een sleutelrol spelen, wordt het tijd om onze aandacht specifiek op hen te richten. Hoe verhouden ze zich *juridisch* tot staat en individu ?

Bij deze gelegenheid pikken we er de vakbonden uit.

## **HOOFDSTUK II. DE VAKORGANISATIES IN HET GRONDWETTELIJK SCHEMA. Hun juridische basis en juridische aspecten van hun relatie tot staat en individu.**

Eén van die deelgroepen waarover we het zoëven hadden, is de vakorganisatie. Zij is een groepering van werknemers die tot doel heeft om hun professionele belangen te behartigen (40). Zij heeft daarvoor geleidelijk

(37) Aldus H. VAN ROMPUY, in *De Standaard*, 26 januari 1978.

(38) Deze denkstof laten we voorlopig aan de lezer.

(39) C. FRIEDRICH, *The political thought of neo-liberalism*, *American Political Science Review*, 1955, p. 513.

(40) Cfr. infra en de bijdrage over *Vakorganisatie en expressievrijheid*, in ditzelfde nummer.

een stevige eigen organisatie uitgebouwd die nog steeds aan herziening, verbetering en ontwikkeling toe is. De vakbonden zijn een feit en een levende realiteit. Zijn zij ook een 'juridisch feit' en het voorwerp van levend recht ?

Hoe is hun positie juridisch geregeld ? Deze vragen zijn de leidraad voor het hiernavolgend overzicht.

## **AFDELING I. Juridische basis van de vakorganisaties : de vrijheid van vereniging.**

### *a. Belgische wetgeving.*

Art. 20 van onze G.W. proclameert in zeer categorische bewoordingen de vrijheid van vereniging, nadat deze reeds in allerijl door het Voorlopig Bewind op 16 oktober 1830 (41) was geconsacreerd : «De Belgen hebben het recht van vereniging ; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen».

Hoewel ze in het betrokken artikel niet volledig geëxpliciteerd wordt, kunnen we aannemen dat de klassieke triade preventieve-regelende-repressieve maatregelen erop van toepassing is en de grondwetgever de vrijheid van vereniging op even absolute wijze heeft willen beschermen als vele andere vrijheden (42). Preventieve maatregelen zijn verboden ; regelende maatregelen zijn toegelaten ; repressieve maatregelen ter beugeling van misdrijven begaan bij het uitoefenen van de betrokken vrijheid worden eveneens aanvaard (43). Hiermee heeft het Nationaal Congres gereageerd tegen de strekking van de Franse Revolutie om, uit vrees voor het herleven van de «dode hand», alle groeperingen, niet het minst de professionele, zonder meer te verbieden en zoals in hoofdstuk I reeds uiteengezet is, het gehele sociale en juridische leven te herleiden tot een relatie tussen slechts twee polen : individu en staat (44).

Groepsvorming als «tussen (-)» of als «derde pool», kon daardoor virtueel terug opleven zonder dat de grondwetgever een verdere regeling ervan voorzag.

Het feitelijk bestaansrecht werd wel erkend, maar er werden geen juridische gevolgen aan gekoppeld ; de rechtsbekwaamheid moest dan maar later door de gewone wetgever eventueel worden toegekend. Wat ook gebeurde bij de Wet van 27 juni 1921, nadat de Wet van 24 mei 1921 de

(41) *Pasin.*, 1830, p. 36.

(42) Bijv. de vrijheid van meningsuiting (art. 14 G.W.), de vrijheid van onderwijs (art. 17 G.W.), de drukpersvrijheid (art. 18 G.W.), enz.

(42) Op de betekenis en het belang van het onderscheid tussen deze drie soorten maatregelen gaan wij hier niet in. Zie daarvoor bijv. P. VERDIN, *Verbod van franstalige propaganda : ongrondwettelijk ?* in *Jura Falconis*, 1978-79, 15<sup>e</sup> jg., nr. 2, p. 37-41, met verdere verwijzingen.

(44) Cfr. J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, 8<sup>e</sup> uitg., 1972 met add. 1975, p. 494.

vrijheid van vereniging nogmaals had bevestigd en gepreciseerd. Intussen had er echter een hele evolutie plaatsgevonden die op het vlak van het verenigingsrecht van de werknemers tot uiting kwam in de geleidelijke verovering van de syndicale vrijheid, vooral dan begrepen van uit haar positief aspect als het recht om vakorganisaties op te richten en er deel van uit te maken.

Inderdaad, de syndicale vrijheid lijkt misschien een evidente toepassing van de vrijheid van vereniging.

Net zoals in de politieke democratie slechts een zeer beperkt aantal burgers, behorende tot een zelfde maatschappelijke groep, konden participeren aan het beleid van de staat (cfr. hoofdstuk I), zo werden echter menige rechten en vrijheden in een voor de minvermogende arbeiders ongunstige zin geïnterpreteerd en alleszins aldus in feite toegepast (45). De gevolgen van genoemde evidentie bleven dan ook gedurende de hele negentiende eeuw in grote mate uit, wat door de afwezigheid van grondwettigheidscontrole op de wetten extra vergemakkelijkt werd (46). Trouwens, de doorgedreven toepassing van de ene of andere vrijheid komt in concreto steeds in conflict met andere rechten en vrijheden, zodat de op ieder ogenblik geldende bescherming slechts een voorlopig evenwichtspunt uitmaakt, tussen de verschillende tegengestelde krachten waarvan maatschappelijke opvattingen en politieke machtsverhoudingen de ondertoon vormen (47).

Dit is bij uitstek het geval voor de strijd voor de syndicale vrijheid waarin de burgerij en arbeiders tegenover elkaar stonden, de enen omdat zij, gesteund op de vrijheid van nijverheid, geen terrein wilden prijsgeven, de anderen omdat zij hun rechtmatig deel ervan opeisten, waarvoor zij zich konden beroepen op de vrijheid van arbeid en vooral de vrijheid van vereniging. De opeenvolgende wetten op dit gebied zijn slechts momentopnamen in die beweging, die vaak schoksgewijze verlopen is (48). De vrijheid van arbeid en nijverheid, afgekondigd in het decreet van 2-17 maart 1791 (49), werd bezegeld door de Wet-Le Chapelier van 14-17 juni

(45) Zie bijv. de gegeven verantwoording in het Nationaal Congres bij de voorgestelde toelaatbaarheid van preventieve maatregelen t.a.v. de vrijheid van meningsuiting (art. 19, G.W.): het vermijden van grote arbeidersmanifestaties en sociale conflicten: E. HUYTTENS, *Le Congrès National*, I, p. 660-665.

(46) Hiermee bedoelen we niet dat de grondwettigheidscontrole op zich steeds een voldoende waarborg zou bieden tegen zulke interpretaties, aangezien aan de grondwettelijke termen door de politiek-maatschappelijke context wordt gegeven.

(47) In dezelfde zin: W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 11: «Le droit est, par nature, statique. Mais le temps d'arrêt qu'il marque ne constitue qu'une étape. Il ne consacre qu'une stabilisation provisoire».

(48) Voor een beknopt geschiedkundig overzicht, zie A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent-Leuven, 1975, nr. 520-524; H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Gent-Leuven, 1973, nr. 218-221; voor een gedetailleerd overzicht van de opeenvolgende wetten, zie R. BLANPAIN, *De syndicale vrijheid in België*, verhandelingen KVHV, Antwerpen, 1962, p. 10-29.

(49) «Décret portant suppression de tous les droits d'aide, de toutes les maîtrises et jurandes et établissements de patentes», *Pasin.*, nov. 1790, mei 1791, p. 231.

1791, die alle corporaties afschafte en daarmee ook iedere vorm van vereniging van de werknemers verbood en met zware sancties te lijf ging. Genoemde vrijheid werd dus extreem individueel opgevat zodat het zwaartepunt bij de nijverheid lag, en geenszins bij de arbeid, aangezien de individuele nijveraar in de feitelijke machtsverhouding die de arbeidsverhouding kenmerkt (50), veel sterker staat dan de individuele arbeider. Het samenspanningsverbod vooral van de werknemers werd door enkele andere wetten uit de Franse revolutie (51) nog verscherpt en werd nadien opgenomen in de art. 414-416 van het strafwetboek van 1810. Het opstellen van art. 20 G.W. heeft daaraan niets veranderd. De wet van 31 mei 1866 heeft het samenspanningsverbod wel afgeschaft, maar bleef door de invoering van art. 310 S.W. elk collectief optreden strafbaar stellen dat werknemers of werkgevers in de uitoefening van hun taak zou hinderen. Louter logisch-juridisch gezien waren deze strafrechtelijke bepalingen niet ongrondwettelijk. Immers, algemeen wordt aanvaard dat art. 20, niet zoals bij de andere grondwettelijke rechten het geval is, geen repressieve maatregelen uitsluit (52), voor zover zij bij wet werden ingevoerd (art. 9 G.W.). Welnu, de vermelde strafbepalingen zijn wettelijke repressieve maatregelen en beantwoorden formeel dus volledig aan het criterium van de toelaatbaarheid. In feite is de concrete inhoudsbepaling van die rechten en vrijheden derhalve volledig aan de gewone wetgever overgelaten. Wél kan daarbij gesteld worden dat de loutere uitoefening van de betrokken vrijheid, zoals door de grondwet gewaarborgd, niet op zich als misdrijf mag worden omschreven, doch dat het slechts misbruiken, bijkomende omstandigheden of aantastingen op de rechten van anderen zijn die door de wetgever in een afweging van deze verschillende elementen kunnen worden verboden en gesanctioneerd (53).

Deze kwestie is echter louter theoretisch in België omwille van de afwezigheid van een grondwettigheidscontrole op de wetten.

Hoe het ook zij, de vrijheid van vereniging had dus voor de vakorganisaties nog maar een geringe inhoud. De straffen werden door de wet van 3 mei 1892 zelfs nog verzwakt. De wet van 31 maart 1898, die aan de beroepsverenigingen een juridisch statuut wilde verlenen, heeft daaraan slechts een kleine beperking ingevoerd. Het zou tot 1921 duren eer het art. 310 S.W. werd afgeschaft, waardoor het inzicht dat de vrijheid van arbeid en nijverheid tot dan toe al te absoluut was opgevat, haar beslag kreeg. De wet van 24 mei 1921 erkende eindelijk «het syndicale feit» door het

(50) Zie bijv. R. BLANPAIN, *De Belgische arbeidsverhoudingen : een momentopname van «tripartisme» in perspectief*, in *30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, Deventer, 1977, p. 65-72.

(51) De wetten van 23 nivose van het jaar II, 16 fructidor van het jaar IV en 22 germinal van het jaar XI.

(52) O.a. J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 495 ; A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr. 522.

(53) Voor een analoge, meer uitgesponnen redenering, i. v. m. de vrijheid van meningsuiting (art. 19 G.W.), zie P. VERDIN, *Verbod van Franstalige propaganda*, p.

garanderen van de positieve syndicale vrijheid. Eigenaardig dat de duidelijke bewoordingen van art. 20 G.W. daartoe niet hadden kunnen volstaan. Daardoor gingen de diverse arbeidersgroeperingen, die al decennia een strijd voor hun bestaansrecht hadden gevoerd, van hun «existence de fait» over naar de «existence de droit» (54). Door de wet werd de nadruk gelegd op de bescherming van de organisatie zodat het verenigingsrecht niet alleen meer een recht van het individu is, maar een zgn. «sociaal grondrecht» (55).

Toch bleef de individualistische geest er nog in leven, die tot uiting kwam in de bescherming van het individuele vakbondslicid en bij wege van een negatieve syndicale vrijheid, het individuele niet-licid. (56).

#### *b. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.*

Met deze onthutsende toestand van de vorige eeuw voor ogen is het niet verwonderlijk dat art. 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) het nodig heeft geoordeeld bij de vrijheid van vereniging expliciet «het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen» te vermelden.

Wettelijke beperkingen hieraan zijn volgens het voor het Verdrag kenmerkende 2<sup>o</sup> lid van hetzelfde artikel wel mogelijk voor zover zij «in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (...)». Het verbod van preventieve maatregelen van onze grondwet komt hierin niet voor. Op de onderlinge verhouding tussen art. II EVRM en art. 20 G.W. wordt hier niet verder ingegaan.

Herinneren we er echter aan dat de rechtsonderhorige het Verdrag omwille van zijn self-executing-karakter rechtstreeks van de nationale rechter mag inroepen en hij dus steeds van de voor hem meest gunstige bescherming (G.W. of EVRM) kan genieten (57).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft art. 11 EVRM in een arrest, waarin vooral tegen de notie «meest representatieve vakorganisatie» geklaagd werd, verder toegelicht en geïnterpreteerd (58). Het

(54) Zie het merkwaardige, soms bijna profetische boek van G. MORIN, *La révolte des faits contre le code*, Parijs, 1920 deel I, p. 33.

(55) H. LENAERTS, *Sociaal Recht*, nr. 221 ; F. VAN DER VEN, *Sociale Grondrechten*, Utrecht, 1957, p. 39.

(56) Zie hierover de bijdrage *Vakorganisatie en expressievrijheid*, in dit nummer.

(57) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent-Leuven, 1975, nr. 447.

(58) E.H.R.M., Nationaal syndicaat van de Belgische Politie t/ België, 27 oct. 1975, *Publ. Cour Eur. D.M.*, Série A., col. 19, uittreksel in J. DE MEYER e.a., *Jurisprudentie over Constitutioneel Recht*, Leuven, 1976, p. 448-453.

Hof stelt dat art. 11 EVRM ook de vrijheid omvat «de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action dont les Etats contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement» (39) ;

Iedere staat wordt de keuze van de middelen daartoe overgelaten, waarvan de verplichte raadpleging er één, doch niet het enige is (cfr. infra).

#### *c. De Internationale Wetgeving.*

In het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie heeft België twee belangrijke verdragen geratificeerd, waaruit de verplichting voortvloeit om de nationale wetgeving eraan aan te passen, wat voor België weinig implicaties had, hoewel er toch kleine verschillen op te merken vallen met de bestaande nationale wetgeving (59).

Verdrag nr. 87 (1948) erkent het recht om vakorganisaties op te richten, naar eigen believen in te richten en er lid van te worden.

Verdrag nr. 88 (1949) beschermt verder de positieve vrijheid en regelt de verhouding tussen werkgevers- en werknemersorganisaties.

#### *d. Besluit*

De vakorganisaties zijn feitelijke verenigingen, die gegrondvest zijn op de vrijheid van vereniging. Het zgn. syndicale feit staat dus niet naast, buiten of tegenover het recht. Tal van grondwettelijke, wettelijke en verdrags teksten erkennen het vakverenigingsrecht. Op die basis is de «sociologische werkelijkheid», die de vakbonden zijn, juridisch gegrondvest. In dat opzicht is het derhalve onjuist te beweren dat de vakorganisaties «zich aldus buiten het normale rechtsleven bewegen» (60).

Op die basis hebben zij zich dan door hun eigen activiteit en organisatie als drukkingsgroep ontwikkeld tot een invloedrijke component van de maatschappij, als derde pool naast staat en individu.

De vraag rijst dan hoe de relaties van de vakorganisatie met twee andere polen juridisch geregeld zijn.

### **AFDELING II. Jurische aspecten van hun relatie tot staat en individu.**

De hele reglementering van de vakorganisaties (of liever : het gebrek eraan) wordt hier niet volledig ontwikkeld. Wél wordt een poging ondernomen om de belangrijkste elementen ervan onder de hoed van de uit onze driepolige kijk voortvloeiende relaties samen te brengen : vakorganisatie-staat en individu-vakorganisatie.

(59) Zie R. BLANPAIN, *De syndicale vrijheid*, p. 46-47.

(60) Zo schrijft R. BLANPAIN, in *Cursus Arbeidsrecht, II*, Leuven, 1976, p. 43 en in *De Belgische Arbeidsverhoudingen*, p. 81.

## § 1. De relatie vakorganisatie-staat.

Als feitelijke vereniging, gesteund op het desbetreffende grondwettelijk recht, is de vakorganisatie autonoom. Zij is onafhankelijk van de staat. (A). Het omgekeerde is misschien niet altijd even waar (B).

### A. DE VAKORGANISATIE IS ONAFHANKELIJK VAN DE STAAT.

De grondwet heeft met art. 20 duidelijk het terrein vrijgelaten waarop privé-verenigingen naar believen konden gedijen. Daarmee is de grondwettelijke kous af. Tenminste expliciet, want impliciet werden repressieve maatregelen mogelijk geacht — en wat men in die misdrijven allemaal kan onderbrengen of heeft ondergebracht, is zeer ruim, zoals hoger reeds betoogd. Anderzijds worden regelende maatregelen ook algemeen aanvaard. T.a.v. de vakorganisaties bestaan die echter nauwelijks : dit is in enkele woorden de samenvatting van het juridisch statuut van de vakorganisaties. De kern van het juridisch statuut is dus dat er geen is. Dit is het gevolg van het principe van de syndicale vrijheid, begrepen in de zin van «liberté-résistance» een waarborg tegen niet-inmenging door de overheid, waaruit de autonomie van de vakorganisaties voortvloeit. Zij weigeren de rechtspersoonlijkheid en wijzen iedere overheidsinmenging in hun werking of hun organisatie van de hand.

#### a. Geen rechtspersoonlijkheid

1. De meeste vakorganisaties hebben *geen rechtspersoonlijkheid*. Inderdaad, geen enkele van de mogelijkheden geboden tot het bekomen van rechtspersoonlijkheid, o.a. door de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen, en de wet van 27 juni 1921 op de V.Z.W., werden door de vakorganisaties aangegrepen (62). Dit is het gevolg van «hun zeer sterke drang naar onafhankelijkheid» (63). Dit betekent dat ze onbekwaam zijn om een eigen vermogen te bezitten (64), om overeenkomsten te sluiten of in rechte op te treden, hetzij als eiser, hetzij als verweerder (65). Ze

(61) R. BLANPAIN, *Cursus Arbeidsrecht*, '76, p. 20

(62) Talloze andere pogingen om hun een juridisch statuut te geven mislukten evenzeer : zie hiervoor R. MAGREZ, *Le Statut des organisations syndicales des travailleurs salariés en droit positif*, Ed. Inst. Sociol., Brussel, 1962, p. 11 en noot (27) aldaar.

(63) H. LENAERTS, *Sociaal Recht*, nr. 231.

(64) Het vermogen van de vakorganisaties behoort dus in onverdeelde eigendom toe aan al de leden met alle inconveniënten vandien. Hoewel bv. het beheer van de onroerende goederen wel via spitsvondige technieken aan een v.z.w. opgedragen is, die deze goederen beheert ten voordele van de vakorganisatie : R. MAGREZ, *Le Statut des organisations syndicales*, p.11. Deze techniek lijkt ons wel betwistbaar, vermits dit neerkomt op een vorm van trust, wat in ons recht niet erkend wordt.

(65) R. BLANPAIN, *De Belgische Arbeidsverhoudingen*, p. 81.



hebben dus geen enkele contractuele of delictuele aansprakelijkheid. Ze kunnen dus, als vereniging, niet tot schadevergoeding aangesproken worden bijv. ingeval van het niet-naleven van een contractueel aangegane vredesplicht, noch ingeval van schadevoortbrengende fouten bij bepaalde acties. De redenen waarom zij de rechtspersoonlijkheid blijven weigeren liggen dus voor de hand (65bis), te meer daar de voornaamste onder hen, de «meest representatieve», toch zekere voordelen ervan kunnen genieten (zie sub B.a).

Theoretisch zou slechts de regel kunnen gelden dat in feitelijke verenigingen alle leden hoofdelijk voor het geheel aansprakelijk zijn. Maar wie zal de toepassing daarvan eisen ?

2. Voor het geval ze dan toch de rechtspersoonlijkheid zouden willen aanvaarden, bepaalt het hoger reeds vermeld *verdrag* nr. 87 (1948) van de IAO dat «het verkrijgen van de rechtspersoonlijkheid door de werknemersorganisaties, door hun vakorganisaties of door hun federaties niet afhankelijk mag worden gesteld van zodanige voorwaarden waardoor het uitoefenen van de syndicale vrijheid in het gedrang zou worden gebracht» (art. 7). Door dit verdrag verboden regelingen zouden trouwens ongrondwettelijk zijn, als strijdig met art. 20 G. W. (66). Dit zal echter steeds, zowel voor het IAO-verdrag als voor de Belgische grondwet, een kwestie van nuances zijn. Iedere controle door de overheid zou daarom niet noodzakelijk ontoelaatbaar zijn.

#### *b. Geen overheidsinmenging.*

1. Dit is een normaal uitvloeisel van de vrijheid van vereniging en van de *onafhankelijkheid* van de op grond daarvan opgerichte groeperingen. De weigering van iedere vorm van rechtspersoonlijkheid vloeit precies voort uit de drang iedere overheidsinmenging te vermijden. De staat moet zich op grond hiervan van elke inmenging onthouden. Een voorafgaandelijke goedkeuring tot oprichting, is, als preventieve maatregel, verboden. Ook de interne organisatie, de aanduiding van bestuur en leider, het beheer, de werking, de administratie, de financies, en het opstellen van statuten en programma's worden niet gereguleerd, laat staan dat ze zouden kunnen worden beperkt, geschorst of opgeheven (67). Er is ook geen enkele verplichting tot publicatie van de statuten, lijsten van leden of leiders, of van de financiële toestand.

Wel moet de vakorganisatie zekere beperkingen in acht nemen — bij de uitoefening van haar functies t.o.v. haar leden én niet-leden (zie infra, onder § 2).

(65bis) Cfr. P. HORION, *Statut Syndical*, Brussel, 1956, nr. 17.

(66) *Parl. Doc. Kamer*, buit. zitt. 1961, nr. 87, nr. 1 ; R. MAGREZ, *Le Statut des organisations syndicales*, p. 12.

(67) R. BLANPAIN, *De syndicale vrijheid*, p. 38.

Op dit punt verschilt de vakorganisatie in niets van gelijk welke andere vereniging zoals bijv. een faculteitskring van studenten. Deze laatste is ook «baas in eigen huis» en heeft bijv. geen verplichtingen om haar financiële toestand openbaar te maken, ook al is het zo dat dit, in tegenstelling tot de vakbonden, in feite meestal wel geschiedt.

2. Dit principe van niet-inmenging wordt eens te meer met zoveel woorden door het *verdrag* nr. 87 (1948) van de IAO toegelicht (68).

## B. IS DE 'STAAT' ONAFHANKELIJK VAN DE VAKORGANISATIE ?

### a. Wel rechten, geen plichten.

De vakorganisaties hebben geen rechtspersoonlijkheid. Toch heeft de overheid, in wetgeving en rechtspraak, vooral aan de «meest representatieve» onder hen bepaalde rechten toegekend, zodat zij «in feite meer en meer aan de rechtspersoonlijkheid verbonden attributen bekomen» (69), zonder bijbehorende verplichtingen. Hierin ligt trouwens één van de redenen waarom ze aan de rechtspersoonlijkheid als zodanig, met de eventuele overheidsinmenging en aansprakelijkheid die zij impliceert, veel minder behoefte voelden.

1. De belangrijkste aldus uitdrukkelijk toegekende rechten liggen vervat in de *wet van 5 december 1968* op de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Deze kent het recht toe om collectieve arbeidsovereenkomsten af te sluiten en de bekwaamheid om in rechte op te treden voor geschillen die uit de toepassing van de wet ontstaan en voor de verdediging van de rechten die hun leden putten uit de door hen gesloten overeenkomsten (art. 4, lid 1) ; anderzijds kunnen zij slechts tot schadevergoeding wegens niet-naleving van de uit een overeenkomst voortvloeiende verplichtingen worden aangesproken in de mate waarin zulks uitdrukkelijk door de overeenkomst geregeld is (art. 4, lid 2).

2. Daarnaast worden de vakorganisaties (of althans toch de «meest representatieve») in allerlei wettelijke of reglementaire teksten expliciet of impliciet vermeld en derhalve in hun bestaan juridisch *erkend*, ook al zijn

(68) cfr. C.W. JENKS, *The International protection of trade union freedom*, Londen, 1957, p. 235-303.

(69) Aldus de afdeling wetgeving van de Raad van State in zijn advies over de Wet van 5 dec. 1968 op de c.a.o. en de p.c., *Gedr. St. Senaat*, 1966-67, nr. 148, p. 98. Rechtspersoonlijkheid is trouwens een relatief begrip, in die zin dat ze geldt voor bepaalde rechten (en verplichtingen) en voor andere niet ; het is dus geen monoliet, maar eerder een conglomeraat dat voldoende moet verrijnd en gedifferentieerd worden : in die zin, i.v.m. de rechtspersoonlijkheid van handelsvennootschappen : J. RONSE, *Vennootschapsrecht*, Leuven, 1975, p. 234 e.v.

ze geen rechtspersoon. Dit is bij uitstek het geval in alle bepalingen betreffende de talloze overlegorganen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en medebeheer van economische en financiële instellingen, waarin de «meest representatieve» vakorganisaties vertegenwoordigd zijn, en waarop hierna (sub b.) wordt ingegaan. Zelfs in de grondwet wordt impliciet over hen gesproken waar, onder degenen die rechtstreeks tot senator kunnen worden gekozen, worden genoemd : «zij die, als werkende leden, gedurende vijf jaar, het ambt hebben vervuld van voorzitter of secretaris van een beroeps-, nijverheids- of landbouwvereniging, tellende, sinds vijfjaar, tenminste 500 leden» (art. 56 bis, 18°) (70). Of uit deze erkenning ook door hen afdwingbare rechten voortvloeien, is dan een andere vraag, waarop overeenkomstig de traditionele rechtspraak negatief wordt geantwoord. Immers, zonder uitdrukkelijke wetsbepaling heeft een organisatie zonder rechtspersoonlijkheid geen bevoegdheid om in rechte op te treden (71).

3. De Raad van State heeft sedert een tiental jaren echter een soepeler houding aangenomen (72). Deze soepele visie wordt voor het eerst vertolkt in een arrest, waarin de *rechtsbevoegdheid* van een politieke partij, evenmin een rechtspersoon, voor bepaalde aangelegenheden werd erkend (73). De Raad van State stelt dat organisaties zich in het maatschappelijk verkeer als een belangrijke sociale entiteit doen gelden. Wanneer zij door de overheid in haar werking worden betrokken, worden zij daardoor ook als dusdanig door de overheid erkend, en binnen het gebied van het recht gebracht, wat een afwijking betekent van de ontkenning van hun juridisch bestaan. Deze redenering werd nadien ook op vakorganisaties toegepast, zodat deze bevoegd werden geacht om hun belangen te verdedigen, omschreven door de wettelijke en reglementaire bepalingen (74). Dit alles is weer een mooi oversausde poging om geleidelijk aan met het recht achter de uit de hand (of «uit het recht») gelopen toestand aan te hollen en het «sociaal feit juridisch te erkennen».

De rechtssubjecten moeten dus in het rechtsleven waaraan ook de staat volwaardig participeert, in bepaalde gevallen met de vakorganisatie als een aparte entiteit rekening houden, maar de vakorganisatie niet met hen. «Le souci des organisations syndicales d'obtenir des droits et d'en refuser les devoirs, d'apparaître sur la scène juridique puis d'en disparaître, selon les nécessités de l'heure, est bien fait pour heurter la conscience des

(70) Aldus de Raad van State in dezelfde advies, *id.*, p. 96, waarin nog andere voorbeelden gegeven worden.

(71) *R.v.St.*, Verbroedering van het Financiepersoneel, 7 feb. 1955, nr. 4051.

(72) H. LENAERTS, *Sociaal Recht*, nr. 234.

(73) *R.v.St.* ; Moulin en De Coninck t/ Nederlandse Uitzendingen en Belgische Staat, 6 april 1966, nr. 11.749, *Arr.R.v.St.*, 1966, 343-360. J. DE MEYER e.a., *Jurisprudentie over constitutioneel recht*, p. 362.

(74) *R.v.St.*, Colle, 21 feb. 1968, nr. 12.832 ; *R.v.St.*, ACLVB, 25 april 1968, nr. 12.919.

juristes pour qui, toute leur formation en témoigne, il n'y a pas de droits sans obligation», zo schreef R. Magrez reeds vóór de attributen van de wet van 1968 en de door de rechtspraak aanvaarde beperkte rechtsbevoegdheid hun waren toegekend (75). Slechts in deze zin kan dan ook vroeger aangehaalde opmerking begrepen worden, dat «ze zich in beginsel buiten het normale rechtsleven bewegen» (76). Deze situatie is niet alleen belangrijk voor de staat als rechtssubject, maar ook voor alle andere rechtssubjecten, zoals de individuele burger, zodat deze vaststelling ook in § 2 voor de geest moet worden gehouden.

*b. Geen overheidsinmenging, wel allerlei 'publiekrechtelijke' bevoegdheden in samenwerking met de overheid.*

De overheid mengt zich niet in de vakorganisatie. Maar de vakorganisatie van haar kant neemt wel deel aan de uitoefening van allerlei publiekrechtelijke bevoegdheden. Hiermee bedoelen wij dan nog slechts de verschillende formele, geïnstitutionaliseerde en (min of meer) juridisch geregelde vormen van samenwerking met de overheid. In feite gaat de beïnvloeding veel verder via andere directe kanalen en pressietechnieken die in volgend hoofdstuk te berde worden gebracht.

De «officiële» functies die de «representatieve» vakorganisaties toebedeeld krijgen kunnen samengevat worden onder de kernwoorden : collectief paritair overleg, driepartijoverleg, advies, medebeheer en deelname aan de rechtscolleges. Ze betreffen niet alle echte overheidstaken, niet bij alle komt de overheid even sterk tussen of komen de vakorganisaties in het overheidsbeleid tussen, niet alle zijn ze even belangrijk en functioneren ze even goed. De tussenkomst van de overheid dringt zich op telkens het algemeen belang dient gevrijwaard ; de medewerking van de vakorganisaties aan taken van algemeen beleid wordt verantwoord door efficiëntie (deskundigheid) en democratie (inspraak van de belanghebbenden). Al deze functies komen aan bod in een niet steeds klassiek uitgestippelde excursus in bijlage I. Niet-klassiek is ook de hergroepering van deze bevoegdheden vanuit de klassieke trias politica. Voor constitutionele beschouwingen over die georganiseerde samenwerking verwijzen we eveneens naar genoemde bijlage.

## § 2. De relatie individu-vakorganisatie.

Er zij opgemerkt dat, waar in de verhouding tot de staat de term «burger» wordt geplaatst, hier daarentegen ten overstaan van een vrije vereniging

(75) R. MAGREZ, *Le statut juridique des organisations syndicales*, p. 21, waar hij ook een overzicht geeft van de stand anno 1962 van rechtspraak en rechtsleer terzake met de subtiële constructie : de vakorganisaties zijn wel «morele personen» die door verscheidene wetten rechten hebben bekomen, die ze echter niet kunnen afdwingen, omdat ze geen «rechtspersonen» zijn.

(76) Idem noot (60).

de term «individu» ons meer aangewezen lijkt. In een democratische staatsopvatting wordt ieder persoon (77), als «burger», beschouwd als lid van de staat, terwijl het niet als burger, maar eenvoudig als individu is dat men tot een of andere organisatie al dan niet toetreedt.

De hoger reeds beschreven toestand van de afwezigheid van rechtspersoonlijkheid heeft uiteraard ook zijn consequenties voor de individuele personen, leden of niet-leden, aangezien zij alle als rechtssubjecten aan datzelfde rechtsverkeer participeren waar de vakorganisatie zich buiten wil houden. Dit heeft o.m. tot gevolg dat zij de behoorlijke nakoming door de vakorganisatie van haar verbintenissen niet voor de rechtbank kunnen afdwingen.

Deze paragraaf werd slechts ingelast terwille van de gaafheid van de op ons model gebaseerde indeling, vermits de thema's ervan in de andere bijdragen aan bod komen.

Hieronder kan thuisgebracht worden :

### 1. De bevoegdheid t.o.v. de leden en vice versa.

Deze spruit voort uit de interne regels zoals die in de statuten vastliggen. Hierop kunnen zowel de vakorganisatie t.a.v. haar leden als de leden t.a.v. hun organisatie rechten (en verplichtingen) putten, die hun grondslag vinden in de toetreding van de leden, die, in een individualistisch-civilistische optiek, als een contract kan beschouwd worden (78) en derhalve vrij dient te zijn aangegaan (79). Daarenboven behoudt het lid steeds het recht om, met inachtneming van het reglement, de vereniging te verlaten. Dit alles zijnde een toepassing van de positieve en negatieve syndicale vrijheid, die daarenboven strafrechtelijk (zij het niet doelmatig) gehandhaafd wordt (zie de wet van 21 mei 1921 tot waarborging van de vrijheid van vereniging).

Toch dient de vakorganisatie in haar optreden zekere beperkingen in acht te nemen, die volgens R. Blanpain viervoudig zijn : de openbare orde, het principe van de specialiteit, de onaantastbare individuele rechten van ieder persoon, en de rechten van de gesyndiceerde als lid.

Deze beperkingen zijn waarschijnlijk niet algemeen aanvaard. Trouwens, ze lijken ons ofwel niet operationeel (openbare orde, doel van de vereniging) ofwel niet onbetwistbaar (individuele grondrechten en gedeeltelijk

(77) Althans in principe ; in hoofdstuk I hebben we reeds in herinnering gebracht dat in 1830 slechts een 40.000 kiezers de staat geacht werden te vertegenwoordigen ; deze evolutie naar uitbreiding van de staat is nog aan de gang en nog niet voltooid (minderjarigen, vreemdelingen,...) ; cfr. H. VAN IMPPE, *De huidige tendenties in het Belgisch Grondwettelijk stelsel*, T.B.P., 1977, p. 320.

(78) Deze wordt, enigszins eenzijdig, doch treffend, toegelicht in het reeds geciteerd werk van G. MORIN, *La révolte des faits contre le code*, Parijs, 1920, 254 pp.

(79) Cfr. de definitie van vakorganisatie in P. DURAND, en VITU, *Traité de droit du travail*, Parijs, 1956, III, p. 40 ; R. MAGREZ, *Le Statut des organisations syndicales des travailleurs salariés en droit positif*, Ed.Imst.Sociol., Brussel, 1962, p. 6.

ook de rechten van het lid). Hiermee is tevens de kwestie van de doelomschrijving van de vakorganisatie gesteld (die hoe langer hoe ruimer wordt gesteld) alsook van de mogelijke derdenwerking van de grondwettelijke rechten en vrijheden.

Genoemde beperkingen zijn evenwel in de huidige stand van zaken niet afdwingbaar, bij ontstentenis van rechtspersoonlijkheid van de vakorganisaties. Hierbij zouden we de vraag durven stellen of de vermelde genuanceerde visie van de Raad van State ook niet in de omgekeerde richting zou kunnen worden toegepast, in die zin, dat naarmate de vakorganisaties in het overheidsbeleid betrokken zijn en daarbij zelfs geacht worden *alle* werknemers te vertegenwoordigen, elke werknemer, lid of niet-lid, hen voor de rechtbank zou kunnen dagen voor alle rechten i.v.m. het publieke optreden van de vakorganisaties, waarop hij meent aanspraak te kunnen maken ?

Al deze boeiende onderwerpen, inclusief de tuchtrechtelijke bevoegdheid t.a.v. de leden, zullen wij hier echter verder onbesproken moeten laten, vermits ze buiten het bestek van ons thema vallen, hoe ruim we het ook opvatten. We verwijzen dan ook hiervoor naar de thema's «interne organisatie van de vakbonden» en «vakorganisatie en expressievrijheid» elders in dit nummer.

## 2. De Bevoegdheid t.a.v. de niet-leden en vice-versa.

In principe zou geen enkele privaatrechtelijke vereniging bevoegdheden hebben t.a.v. niet-leden, aangezien, vanuit eenzelfde contractuele optiek als onder het vorig punt, *res inter alios acta, aliis nec prodest, nec nocet* (maar dit moet zelfs in burgerrechtelijke termen fel genuanceerd worden). Daarenboven wordt de negatieve syndicale vrijheid «gegarandeerd», zoals onder vorig punt reeds vermeld.

In feite weten we dat vele beslissingen van de vakorganisaties, niet het minst ingevolge hun wettelijk monopolie in de overlegorganen, evenzeer op de leden van niet-«representatieve» organisaties en op niet-leden kunnen ingrijpen, ten goede en ten kwade. Anderzijds is die garantie van negatieve syndicale vrijheid erg relatief en worden vele directe of indirecte drukkingsmiddelen om aan te sluiten in feite toch meestal niet als ongeoorloofd beschouwd.

Maar ook dit brengt ons te ver en noopt ons naar de andere bijdragen te verwijzen.

## HOOFDSTUK III. : DE VAKORGANISATIE ALS PRESSIEGROEP IN HET POLITIEK SYSTEEM

*«L'analyse réaliste du pouvoir dépasse l'examen de son aménagement constitutionnel. Elle englobe, outre les partis politiques qui visent à exercer le pouvoir, les groupes d'intérêts qui se bornent à les influencer,*

*cherchent à faire pression sur lui, tout en lui demeurant extérieurs. Mais en réalité, les décisions prises par les pouvoirs publics sont la résultante d'un rapport de forces entre les groupes concernés» (80).*

Hier zullen wij de rol van de vakbonden in de politieke besluitvorming trachten te omschrijven via een benadering van de vakorganisatie als drukkingsgroep.

De drukkingsgroepen zijn een bekend thema geworden in de politieke commentaren, vooral wanneer er gesproken wordt over de uitholling van de democratische structuren. Een sprekend voorbeeld hiervan wordt geciteerd door M. Joseph : «Pressure groups constitute a most impressive symptom of the illness of our democratic functioning» (21).

Een mogelijke verklaring voor deze eenzijdige beschouwing schuilt waarschijnlijk in de kritiek die J. Meynaud formuleerde aan het adres van de meeste sociologische theorieën met betrekking tot dit onderwerp : «L'explication des interventions sur les autorités reste superficielle parce que nous demeurons impuissants à situer ces démarches dans un cadre global où seraient classées et évaluées les variables fondamentales de la vie sociale» (82).

Op het niveau van de werking van het maatschappelijk systeem in zijn geheel, blijken de drukkingsgroepen te zijn uitgegroeid tot een essentieel element in het functioneren van de democratische instellingen. Als weerspiegeling van de maatschappelijke krachtverhoudingen, overbruggen ze de kloof tussen het statisch karakter van de officiële instellingen en de voortdurende maatschappelijke ontwikkeling (83).

Het is dan ook uitgaande van een globaal schema van het besluitvormingsproces dat we eerst de actie van de drukkingsgroepen in het algemeen en daarna van de werknemersorganisaties in het bijzonder, zullen toetsen.

## **AFDELING I. Drukkingsgroepen in het politiek systeem**

De vaststelling van J. Meynaud dat de sociologische theorieën betreffende de drukkingsgroepen niet voldoen omdat ze niet ingepast worden in een algemene theorie van het politiek systeem (84), dient enigszins genuanceerd te worden. In de meeste hierna aangehaalde werken ligt veeleer een *impliciete* visie op de positie van de drukkingsgroep in de politieke besluitvorming ten grondslag, een visie die wij voortaan met het «verticale

(80) F. HERMAN, *L'état et les partenaires sociaux*, in *30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, Deventer, 1977, p. 87.

(81) M. JOSEPH, Staatsrechtelijke problemen inzake samenwerking v.d. overheid met de georganiseerde belangengroepen, *T.B.P.*, 1967, 277.

(82) J. HEYNAUD, «*Nouvelles études pour les groupes de pression en France*», Parijs, 1962, p. 353.

(83) M. JOSEPH, *Ibid.*

(84) zie noot (82)

schema» zullen aanduiden. De opbouw ervan zal in de eerste paragraaf onderzocht worden. De tweede paragraaf zal bestaan uit een kritiek op dit schema vanuit het begrip «algemeen belang». In de derde paragraaf zal het optreden van de drukkinggroepen in het politiek systeem, zoals het werd gewijzigd, worden uitgetekend .

### § .1. Een verticaal schema van het politiek systeem.

Een uitgewerkte vorm van dit schema vindt men terug in «Groupes de pression en Belgique» van P. Claeys (85). In deze optiek berust het politieke besluitvormingsproces op een verticale doorsnede in drie lagen : aan de basis worden de burgers gesitueerd, daarboven de intermediaire groepen, die tenslotte de schakel vormen met het hoogste niveau, de staat.

#### 1. De burgers

De leden van de natie, in hun abstracte kwaliteit van «burgers», vormen het eerste niveau in het politiek systeem. Het grondwettelijk regime steunde volledig op de directe band tussen de burgers en de staat via het stelsel van de representatieve democratie (zie hoofdstuk 1)

#### 2. De intermediaire groepen

De natie als homogeen universum dat zich slechts differentieert in het stemhokje, zoals onze grondwetgever dit ontwikkelde, beantwoordt niet aan de werkelijkheid en heeft dit nooit gedaan. Elke maatschappij wordt horizontaal doorsneden door sociale klassen die min of meer duidelijk zijn afgebakend. Daarnaast vindt men de functionele groepen terug, die, door de klassestructuren heen, verticale maatschappelijke verhoudingen scheppen om specifieke functies te vervullen (religieuze functie : kerk ; wetenschappelijke functie : universiteit,...)

De groepsvorming is een sociologisch verschijnsel, inherent aan elke samenleving die op doelmatige wijze een taakverdeling wil realiseren. Anderzijds is het een spontane reactie op de ervaring van belangentegenstellingen binnen het samenlevingsverband. Als dusdanig kan men een sociologische groep haast altijd als een belangengroep kwalificeren. De verzameling van belangengroepen en individuen duidt men aan als de maatschappij.

De rol die deze belangengroepen kunnen spelen in de politieke besluitvorming, wordt weergegeven door de begrippen «drukkinggroep» en «intermediaire groep». Het onderscheid tussen de termen «belangengroep» en «drukkinggroep» is erg diffuus. *Drukkinggroepen* kunnen omschreven worden als «belangengroepen die actief optreden in de span-

(85) P. CLAEYS, «*Groupes de pression en Belgique*», Brussel, 1973, p. 414.



ningsruimte tussen staat en individu, niet met de bedoeling dit staatsgezag te verwerven, maar wel om het in een voor de groepsleden gunstige zin te beïnvloeden» (86). Deze definitie verschaft weliswaar een goed beeld van een bepaald optreden in het politiek systeem, maar men kan zich de vraag stellen in hoeverre ze exclusief kan toegeschreven worden aan bepaalde groepen. Juister lijkt daarom een benadering die de term «drukkingsgroep» slechts als een stadium of een fase van de activiteit van een *belangengroep* beschouwt (87).

Het begrip *intermediaire groep* tenslotte beantwoordt aan een meer specifieke omschrijving, namelijk die drukkingsgroepen waarvan de leden tot een welbepaalde sociaal-economische categorie behoren.

### 3. De Staat

Het hoogste niveau in de politieke besluitvorming, — tevens de plaats waar de soevereiniteit gelokaliseerd wordt, — is de staat. Dit komt tot uiting in haar sociale positie, haar sociale functie en tenslotte haar gepri-vilegieerde wijze van beïnvloeding (88). De *positie* van de staat tegenover de maatschappij wordt gekenmerkt door een zekere afstandelijkheid, die haar moet toelaten een leidende rol te spelen. Deze functionele vereiste zou een verklaring kunnen vormen voor de relatieve onafhankelijkheid die bepaalde gezagsdragers aan de dag leggen tegenover de drukkingsgroepen waarvan ze het etiket dragen. De *sociale functie* van de staat is een relatieve notie. S. Bernard formuleert haar als volgt : «... résoudre par voie de décision les problèmes sociaux qui sont considérés comme étant de la compétence des gouvernants dans une société donnée, dans un régime donné, à une époque donnée» (89).

De *bevoorrechte wijze van beïnvloeding*, eigen aan de staat, noemt men het (staats)gezag. Dit wordt vaak vereenzelvigd met het dwingend optreden van de overheid, ondanks het feit dat het staatsgezag uiteindelijk verpersoonlijkt wordt door de gezagsdragers, hetgeen gezagsvormen als «charisma» mogelijk maakt. Dit laatste releveert reeds aan ander kenmerk dat bij de vormen van drukuitoefening zal belangrijk blijken. «... dass er (der Staat) seine Einheit und Realität nicht in einem (hypostasierten), einheitlichen Willen oder einer sozialpsychischer Erlebnisheit hat, sondern in einem organisierten Handlungs- und Wirkungszusammenhang...» (90).

(86) Y. NUYENS, «De wettelijke vertegenwoordiging van drukkingsgroepen», *de Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1964, nr. 2, p. 101.

(87) D. TRUMAN, Gecit. door P. CLAEYS, *o.c.*, p. 69.

(88) P. CLAEYS, *o.c.*, p. 156 e.v.

(89) S. BERNARD, «Pouvoir et influence», *La décision dans les communautés européennes*, Brussel, 1969, p. 467.

(90) BOEKENFORDE «*Staat, Gesellschaft und Freiheit*», Frankfurt, 1976, p. 192.

«De» staat, als operationele en juridische eenheid, mag niet verhullen dat binnen de administratie bepaalde diensten en ambtenarenkorpsen als echte drukkingsgroepen optreden tegenover regering en parlement, zoals door het begrip «publieke drukkingsgroepen» wordt aangeduid (91).

## § 2. Het algemeen belang tegenover de intermediaire groepen.

Indien het materieel voorwerp van de overheidstussenkomst niet a priori afgebakend is, betekent dit niet dat in de besluitvorming zelf geen vaste elementen kunnen aangeduid worden. Volgens een bepaalde benadering kan het verloop als volgt geschetst worden :

1. beïnvloeding : de overheid wordt geïnformeerd ;
2. conceptualisatie : een oplossing wordt omschreven ;
3. beïnvloeding : de overheid legt haar beslissing op.

Vooraf in de eerste fase zullen de drukkingsgroepen in actie treden. In de twee volgende stadia is de politieke drukking zeldzamer hoewel niet uitgesloten. Paragraaf 3 zal dit nader onderzoeken.

Een analyse van het tweede stadium zal ons echter toelaten een fundamentele fout in het tot hiertoe geschetste schema te ontdekken. We vertrekken daarvoor vanuit het criterium dat door de staat zal gehanteerd worden om een oplossing van het sociale conflict te kunnen ontwikkelen. Sociale conflicten kunnen steeds herschreven worden in belangenconflicten. De functionele vereiste van afstandelijkheid (waarvan het relatief karakter duidelijk zal worden in de volgende paragraaf), moet de gezagsdragers in staat stellen de «gekleurde» standpunten, hun aangereikt door de drukkingsgroepen, te toetsen aan een hoger criterium dat men het algemeen belang pleegt te noemen.

Het algemeen belang drukt echter eerder een doel uit, dan wel een concrete betekenis. Aan V. Pareto ontleen we daarom het erg verhelderend onderscheid tussen algemeen belang van en voor de gemeenschap (92). *Het belang voor de gemeenschap* definieert hij als het principe dat van de staat eist een compromis te formuleren waarbij aan de verschillende deelbelangen wordt voldaan volgens een bepaalde dosering die geen enkel deelbelang ten opzichte van een ander bevoorrecht. Het constitueert meteen het actieterrain van de drukkingsgroepen die erover moeten waken dat de door hen vertegenwoordigde deelbelangen bekend gemaakt en, in de mate van het mogelijke, afgedwongen worden.

De verhouding maatschappij — staat blijft daarom niet beperkt tot een eenrichtingsverkeer. Het spel van de drukkingsgroepen, wil het eerlijk gespeeld worden, veronderstelt een zekere omkadering : «(der Staat) nimmt für die Gesellschaft eine notwendige... Function wahr, indem er Verfahren und Instanzen zur friedlichen Konfliktregelung bereitstellt...,

(91) M. DUVERGER, «*Sociologie politique*», Parijs, 1968, p. 444.

(92) V. PARETO, gecit. door J. LADRIERE, «Introduction à une étude des groupes de pression en Belgique», *Res Publica*, 1962, nr. 2, 172.

indem er durch Gesetze die Rahmenordnung festlegt und garantiert, innerhalb deren die staatlich nicht gelenkte Tätigkeit und Entfaltung der Gesellschaft sich abspielen kann, indem er Gefahren für den Bestand und die Sicherheit der Gesellschaft... abwehrt» (93).

Het *belang van de gemeenschap* overstijgt echter de deelgroepen, ofwel omdat hun belangen niet onmiddellijk in het geding lijken, ofwel wegens het ingewikkelde karakter van de problematiek. Het is dan ook een concept dat (in tegenstelling tot het belang *voor* de gemeenschap) niet kon gepreciseerd worden, vertrekkend vanuit de deelbelangen. In een democratische samenleving moeten deze fundamentele opties bepaald worden door de burgers als burger, hetgeen een rechtstreekse band tussen de gezagsdragers en de burgers veronderstelt (zie hoofdstuk IV).

Dit heeft tot gevolg dat het traditionele «drietrapschema» in het gedrang komt. Weliswaar loopt er een verbinding van de burgers, over de belangsgroepen (of maatschappij) naar de staat ; maar er dient ook een rechtstreeks verband tussen de gezagsdragers en hun onderdanen gevrijwaard te worden.

Of zoals een Nederlands politicus het uitdrukte : «... als je een heleboel deelbelangen probeert te behartigen verlies je het algemeen belang uit het oog. Het algemeen belang behoort te worden opgevangen door een onafhankelijk politiek orgaan van gekozenen» (94).

### § 3. Vormen van politieke drukking.

Het arsenaal drukkingsmiddelen dat door de pressiegroepen wordt gehanteerd, is indrukwekkend. Het illustreert meteen de opgave voor de samenleving een evenwichtige relatie tussen maatschappij en staat uit te bouwen. De, overigens exemplatieve, opsomming die hierop volgt, mag echter niet uit het oog doen verliezen dat aan veel van deze pressiegroepen belangrijke beperkingen verbonden zijn, zowel in hoofde van de drukkingsgroep zelf (vb. : staking vereist een aanzienlijke financiële draagkracht), als wat de efficiëntie van het wapen betreft (vb. : de louter adviserende bevoegdheden van de «consultatieve» organen).

Een waardering van elk van deze drukkingsmiddelen zou ons echter te ver voeren en tevens van een zekere overmoed getuigen, daar elk van deze pressievormen zo niet een geheime, dan toch discrete component omvat waarvan de resultaten niet naspeurbaar zijn.

We zullen de diverse pressiemiddelen behandelen volgens het stadium van de besluitvorming waarin ze aangewend kunnen worden.

(93) BOECKENFORDE, *o.c.*, p. 193.

(94) J. TERLOUW in *Elseviers Maqaeine*, 21 oktober 1978, p. 29.

## 1. De formulering en de introductie van het belang.

De eerste activiteit van de drukkingsgroepen zal erin bestaan een klimaat van «goodwill» te scheppen tegenover haar eis. De technieken die hiervoor in aanmerking komen, kunnen we onder de hoofding *indirecte pressie* rangschikken (95).

In ons politiek landschap wordt daarbij een determinerende rol gespeeld door de «zuilen», die zeer kernachtig worden gedefinieerd door Lipset als «integrated environment(s), in which the lives of the members are encased within ideologically linked activities» (96). Deze verticale maatschappelijke structuren herbergen niet alleen tal van culturele en sociaal-economische verenigingen (en belangen), onder eenzelfde levensbeschouwelijke mantel, maar monden uit in een wat Neumann een integratiepartij noemt. Een integratiepartij heeft als hoofdbedoeling de wereld conform te maken aan haar eigen maatschappijvisie en staatkundige beginselen (97). In deze context vervult zij een dubbele functie.

*Intern* gezien waarborgt de partij de eenheid binnen de zuil : «zij (de traditionele partijen) ontpopten zich tot koepelorganisaties, die de uiteenlopende strekkingen in de zuil onder één dak moesten houden» (98).

*Extern* gezien is hun rol echter niet minder belangrijk ; «ze zijn in zekere zin staatsorganen geworden zonder dewelke het parlementaire systeem niet kan functioneren» (99).

Deze uiterst gesimplifieerde beschrijving van de «verzuijing», toont duidelijk het strategische belang ervan aan, wanneer het erop aankomt de tenoren van de politieke scène te beïnvloeden. Op de eerste plaats zijn dit het parlement, de regering en de openbare administratie. De integratie in een zuil verleent aan de drukkingsgroep een aanzienlijke voorsprong, of het nu gaat om eerder extreme vormen van beïnvloeding zoals de opname van groepsleden in de bevoegde centra van besluitvorming en efficiëuze «vertegenwoordigers» van het deelbelang in die centra, dan wel over de meer informele contacten in de wandelgangen en de kabinetten.

Even relevant voor de zuilen in de relaties met de andere pressiegroepen is het de concurrerende pressiegroep om te buigen tot een neutrale opstelling, of zelfs een gemeenschappelijke actie uit te bouwen. Wanneer de scheidingslijn met de andere pressiegroepen parallel loopt met de ideologische tegenstellingen, dreigen deze laatste de kloof onoverbrugbaar te maken. De theorie van de dwarslopende lidmaatschappen leert dan ook

(95) Y. NUYENS, «Pressiegroepen in actie», *Res Publica*, 1966, nr. 3, 336.

(96) S.M. LIPSET, gecit. door L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuijing in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970, p. 126.

(97) L. HUYSE, *o.c.*, 1970, p. 127.

(98) L. HUYSE, *Politieke machtstructuren in België in Machtsgroepen in de samenleving*, Leuven, 1973, p. 15.

(99) Y. NUYENS, *De wettelijke vertegenwoordiging van drukkingsgroepen, de Gids op maatschappelijk gebied*, 1964, nr 2, 102.

dat verzuiling leidt tot een verscherping van de politieke conflicten, tot een dogmatische expressieve stijl in het politieke optreden en uiteindelijk ook tot een geringe stabiliteit van het democratisch regime (100).

De verzuiling kan via eerder onbelangrijke conflicten een ware schokgolf teweegbrengen.

Een aspect dat hierbij over het hoofd wordt gezien, is echter de situatie dat de scheidingslijn dwars door de zuilen heen lopen, bijvoorbeeld de communautaire en de sociaal-economische. Hierbij zal het engagement van de drukkingsgroep afgeremd worden door solidariteitsoverwegingen binnen de zuil (o.m. de interne rol van de politieke partij) zodat de spanning tussen de drukkingsgroepen zich nooit volledig kan ontplooiën.

De zuilvorming groeit hier uit tot een stabiliserende factor. Een laatste factor in het inleidende machts spel is de publieke opinie. Hierbij wordt niet zozeer aan de directe contacten, dan wel aan de massa-media de belangrijkste rol toebedeeld.

De communicatiemedia kunnen echter niet zonder meer als drukkingmiddelen beschouwd worden, zoals M. Duverger aantoonde. De zuiver commercieel gerichte communicatiemedia hebben politiek gezien een eerder beperkte invloed omdat ze zich overwegend terughoudend gedragen t.o.v. de echte sociale (belangen)tegenstellingen uit schrik een aantal lezers af te stoten. Media die fungeren als organen van bepaalde drukkingsgroepen of ermee verbonden zijn op een meer discrete wijze, kan men beschouwen als geëigende pressiemiddelen. Overwegend onafhankelijke media catalogueert hij echter bij de pseudo-drukkingsgroepen, dit zijn «des organisations qui exercent une pression politique, sans constituer des groupes (d'intérêt) à proprement parler» (101).

Tot dusver hebben de betrokkenen de belangentegenstelling nog niet tot een openlijke krachtproef laten uitgroeien.

Een verharding van de respectieve standpunten, besluiteloosheid vanwege de staatsorganen of een gebrekkige doorstroming van de aspiraties van de basis naar de top, kunnen echter tot gevolg hebben dat men het conflict met een directe machtsconfrontatie wil beslechten. Men spreekt dan van *directe pressie* en men denkt dan spontaan aan staking en een hele reeks varianten ervan, een wapen dat erg vaak gehanteerd wordt.

Er bestaan echter ook andere vormen zoals lock-out, het onttrekken van financiële steun, het uitlokken van een financiële crisis.

Dergelijke open conflicten houden echter geen grote risico's in : de afloop ervan is bepalend voor het latere gezag van de tegenspelers en de reactie van de publieke opinie kan zeer snel omslaan wanneer door de acties haar belangen worden geschaad.

We hebben hierboven reeds gewezen op het feit dat een belangrijk deel van de drukking op een discrete, zo niet geheime wijze verloopt of in een brutale krachtmeting ontaardt.

(100) L. HUYSE, *o.c.*, 1970, p. 150.

(101) M. DUVERGER, *o.c.*, p. 447.

Vanuit de filosofie van de overlegeconomie heeft de overheid getracht hieraan te verhelpen door de pressievormen te institutionaliseren via een netwerk van raden en commissies.

De werking van deze «consultatieve administratie» is echter in de laatste jaren nagenoeg stilgevallen.

Men kan deze evolutie wijten aan de louter adviserende bevoegdheid van dergelijke raden (102). De drukkingsgroepen zijn niet bereid een groot deel van hun invloed op te geven in ruil voor de integratie in een stelsel waarvan de efficiëntie berust op de goodwill van de uiteindelijk bevoegde staatsorganen.

Een andere verklaring lijkt echter dat een toenemend aantal groepen in bepaalde omstandigheden een confrontatie meer opportuun achten of zelfs het overleg als techniek afschrijven.

## 2. Het nemen van de beslissing.

«Le postulat fondamental est que le gouvernement doit toujours, quand il pense que le problème est suffisamment important, suivre sa propre voie, ou cesser d'être le gouvernement» (103).

Hoewel parlement en regering onveranderlijk hun legitimiteit rechtstreeks putten uit de volkssoevereiniteit via het stelsel van de verkiezingen, blijkt steeds duidelijker dat beide organen, zelfs na een uitgebreide informatieve fase, niet bereid of in staat zijn, zelfstandig op te treden. Zelfs wanneer in de gesprekken met vertegenwoordigers van drukkingsgroepen en partijen zeer gedetailleerde akkoorden bereikt worden, wordt aan deze deelgroepen uitgebreid gelegenheid geboden veto's te stellen tegen de laatste punten en komma's. Dergelijke praktijken zijn overigens niet uitgesloten wanneer in de regering of het parlement zelf officieuze vertegenwoordigers van de betrokken drukkingsgroepen, de oplossingen uittekenen.

Het fenomeen van de «officieuze» vertegenwoordigers doet trouwens nog een ander probleem rijzen. Het verschil tussen een politieke partij en een drukkingsgroep bestaat erin dat, enerzijds, de partij zich wendt tot de maatschappij in haar geheel (de burgers als burgers), terwijl de drukkingsgroep gebaseerd is op een beperkte solidariteit, en dat anderzijds een partij effectief de macht wenst te verwerven, terwijl de drukkingsgroep de gezagsdragers slechts wenst te beïnvloeden.

Het feit dat dit onderscheid ongeveer bij alle auteurs voorkomt, wijst wel op het essentiële belang van dit onderscheid.

In hoeverre wordt echter het tweede lid ervan nog gerespecteerd wanneer parlaments- en regeringsleden hoofdzakelijk fungeren als spreekbuis van een bepaalde belangengroep ?

(102) O.a. Y. NUYENS, *o.c.*, p. 7

(103) R.M. JACKSON, gecit. door P. CLAEYS, *o.c.*, p. 83.

### 3. Het uitvoeren van de beslissing.

Een aspect van de staatssoevereiniteit is haar monopolie van de dwanguitoefening. Vandaar dat verzet tegen een beslissing van het staatsgezag strafrechtelijk gesanctionneerd wordt.

Toch kan men sporadisch ook in deze fase het gebruik van drukkingsmiddelen ontdekken. Men denke bv. aan de Poujadisten in Frankrijk en de weigering van de Vlaamse burgemeesters om mee te werken aan de talentelling in 1960.

## AFDELING II. De vakorganisaties als drukkingsgroepen in België.

«Welke schaalvergroting men ook aan de machtspositie van de vakbondsleiders en het vakbondsapparaat mag geven en hoe men met behulp van massa-media hun optreden manifest maakt en extern legitimeert, de reële machtspositie is in feite niet zo groot» (104).

«(De vakbonden) staan bovendien zeer sterk. Het is voor niemand een geheim dat zij de meerderheid in het parlement hebben als zij dat willen... De vakbonden zijn verder ook sterk vertegenwoordigd in de ministeriële kabinetten zodat zij ook controleren wat daar leeft».

Deze twee citaten geven wel een idee van de controverse die leeft rond de rol die de werknemersorganisaties in de Belgische politiek spelen.

Onderwerpen met een dergelijke politieke geladenheid worden echter al te vaak met slogans afgedaan. Vanuit een kort historisch overzicht, dat slechts de voor deze uiteenzetting relevante punten aanraakt, worden de voornaamste aspecten van de politieke pressie door de vakbonden, belicht.

Daarbij zal in de mate van het mogelijke verwezen worden naar de statuten, congresdocumenten en brochures waarin deze organisaties hun eigen doelstellingen en activiteiten omschrijven.

### § 1. Historisch overzicht.

#### 1. Het A.B.V.V.

Als oudste Belgische werknemersorganisatie gaat het A.B.V.V. terug op de syndikale commissie die in 1878 onder de hoede van de BWP werd opgericht.

Ze fungeerde als een confederatie van allerlei versnipperde vakverenigingen op basis van de klassenstrijd totdat vanaf 1914 nog slechts nationale federaties en centrales mochten aansluiten. Na een herstructurering in de landelijke vakcentrales werd in 1937 de commissie omgevormd tot het

(104) L. VAN OTRIVE, *Sociaal-Economische machtsstructuren in België*, in *Machtsgroepen in de samenleving*, Leuven, 1973, p. 61.

Belgisch Vakverbond (B.V.V.), waarop de invloed van de BWP echter sterk bleef doorwegen.

Het BVV viel uiteen tijdens WO II in verschillende vakorganisaties die in 1945 werden samengesmolten tot het A.B.V.V.

Een strikte onafhankelijkheid tegenover de politieke partijen werd gepoeneerd.

## 2. *Het A.C.V.*

Geïnspireerd door de pauselijke encycliciek *Rerum Novarum*, is de christelijke democratie in haar oorsprong allereerst een reactiebeweging geweest tegen de bestaande katholieke conservatieve partij, tegen het opkomend socialisme, tegen het economisch liberalisme... (105). Ze kreeg een institutionele vorm in 1904 met het Algemeen Secretariaat van Christelijke Beroepsverenigingen van België, dat duidelijk de klassenstrijd verwierp. Tussen de twee wereldoorlogen werd de voorloper van het ACW opgericht door een groepering van de vakbond (A.C.V.), de ziekenkassen, de coöperatieve organisaties en de organisaties i.v.m. de christelijke arbeidersjeugd.

In 1928 werd een strikt organisatieschema aan de federaties opgelegd.

## 3. *Het A.C.L.V.B.*

De eerste institutionalisering van het liberale syndicalisme greep plaats in 1920 in de vorm van een centrale stakingskas. De volledige integratie van de verschillende geaffilieerde vakverenigingen gebeurde in 1930.

### § 2. De doelstellingen van de vakbonden.

#### 1. De fundamentele opties.

##### *A.B.V.V.*

«... (het A.B.V.V.) verkondigt dat het syndikalistisch ideaal, dat een maatschappij zonder klassen en de verdwijning van het salariaat beoogt, zal worden verwezenlijkt door een volledige omvorming van de maatschappij». (punt I van de beginselverklaring van het A.B.V.V., opgesteld in 1945) (106).

Deze stelling werd in alle duidelijkheid hernomen op het congres van Jan. 1971.

«Trouw aan zijn basisprincipes verwerpt het A.B.V.V. elke vorm van integratie in het kapitalistisch stelsel» (106).

(105) *De christelijke arbeidsbeweging*, ACW, 1967, punt 15.

(106) *Het A.B.V.V. voor het voetlicht*, Brussel, bijlage 2 en 3.



## A.C.V.

- In zijn geheel genomen, is het programma der christelijke vakbeweging afgestemd op economische en sociale structuurhervormingen, waardoor de alleenheerschappij van het kapitaal moet plaatsmaken voor de sociaal-economische medezeggenschap van al de leden der sociaal-economische gemeenschap (107).
- Deze doelstellingen werden moderner (en vager) geformuleerd in 1968 als «revolutionair zijn in de evolutie» m.b.t. een menswaardiger maatschappij, de technologische uitdaging en de wereldsolidariteit (108).
- De fundamentele en gemeenschappelijke opties van het ACW die in 1978 bekendgemaakt werden schijnen een radicale koersverandering in te leiden. (zie verder hoofdstuk IV, afd. II) De wijzigingen van de soc.-economische verhoudingen moeten uiteindelijk leiden tot zelfbestuur.
- Op politiek vlak moet een federale staatsstructuur totstandkomen en zal de controle op de uitvoerende macht verzekerd worden door vormen van basisdemocratie en zelfbestuur (109).

## A.C.L.V.B.

«De samenwerking tussen werkgevers en werknemers baseren op de wederzijdse eerbied voor elkaars rechten en plichten, in overeenstemming met essentiële liberale principes van vrijheid, solidariteit, vooruitgang, sociale rechtvaardigheid en vrede». (Art. 3 van de statuten) (110).

## 2. Concrete verschilpunten.

Men kan zich natuurlijk de vraag stellen, naar de praktische relevantie van de verschillen die in fundamentele opties tot uiting komen.

Dit zullen we nagaan aan de hand van de drie functies die P. Claeys aan de moderne vakbeweging toekent (111).

De meest in het oog springende functie is uiteraard de *revindicatie*. Het spectaculaire aspect ervan mag echter niet doen vergeten dat het actieterrein van de vakbonden voor een belangrijk deel verschoven is naar de talloze *participatie*structuren van de zogenaamde «économie concertée». Hier verwoorden zij niet alleen de directe eisen van hun leden, maar trachten ze ook, en vooral, de «hefbomen» zelf van de economie in handen te krijgen waardoor op termijn (en in theorie) de revindicatiefunctie zou komen te vervallen.

(107) *Syndicale catechismus*, Brussel, 1962, p. 31.

(108) *A.C.V. verantwoordelijk voor de toekomst*, Brussel, 1968, p. 131.

(109) *Het Waalse vuur slaat over naar het ACW*, *Knack*, 22 maart 1978, p. 17.

(110) vert. uit G. SPITAEELS, *Le mouvement syndical en Belgique*, Brussel, 1969, p. 65.

(111) P. CLAEYS, *o.c.*, p. 144.

Zinvolle revindicatie en participatie in overleg veronderstellen echter een min of meer evenwichtige machtspositie. Vandaar dat de nationale organen van de vakbeweging zich ook steeds meer opwerpen als de promotoren van de belangen van hun leden in de *zwakke sectoren*. Het uitgelezen instrument hiertoe zijn de interprofessionele akkoorden waar het globaliseren van het overleg toelaat de varieërende machtsposities in aparte ondernemingen en sectoren glad te strijken en op die manier dezelfde verworvenheden voor alle werknemers te bekomen. Dat deze solidariteit niet vanzelfsprekend is, ook niet binnen de werknemerskringen, blijkt uit het feit dat de sterkere vakbondscentrales niet dermate ongelukkig zijn met het ontbreken van interprofessionele akkoorden, hetgeen hun onderhandelingsmarge volledig open laat.

Nu kunnen we ons de vraag stellen hoe de vakbonden hun fundamentele opties binnen deze drie functies vertalen naar een verschillende aanwending van de drukkingsmiddelen. In grote lijnen zullen we dezelfde systematiek aanbrengen die ook in «vormen van politieke drukking» in vorige afdeling werd gevolgd.

#### a. *Indirecte pressie*

We starten met de indirecte pressie, of de middelen waarmee de werknemersorganisaties hun eisen als gerechtvaardigd en realiseerbaar willen doen overkomen.

Centraal staat hierbij de *relatie tot de politieke partijen*. In de praktische toepassing van de door de beide vakbonden geponeerde onafhankelijkheid bestaan er echter belangrijke verschillen. De lange bevoogding van het ABVV door de socialistische partij, heeft een uitdrukkelijk onafhankelijkheidsstreven teweeggebracht.

«In een geest van volstreekte onafhankelijkheid van de politieke partijen... wil het ABVV zijn doelstellingen verwezenlijken» (112).

Deze stellingname wordt gehandhaafd in de resolutie van het buitengewoon congres van het ABVV van 1971 (113). Cumulatie van ambten in politieke partijen en vakbeweging, is echter niet verboden. In feite ageert de BSP op vele terreinen in grote mate als spreekbuis van het ABVV op alle niveaus van de politieke scène : partij, parlement, regering en administratie.

Het ACV drukt haar houding t.o.v. de politiek in zeer subtiele bewoordingen uit : «Politieke actie en syndicale actie werken op een eigen terrein, met een eigen werkopgave, eigen zelfstandigheid en onder eigen verantwoordelijkheid... Uit hoofde van haar doelstellingen en van haar programma is de christelijke vakbeweging een van de vurigste verdedigsters

(112) *Het ABVV in het voetlicht*, Brussel, 1971, p. 54.

(113) *Het ABVV in het voetlicht*, Brussel, 1971, p. 59.

van de politieke, sociale en economische democratie... Daaruit volgt de noodzaak voor het ACV om op het politieke vlak over een werkelijke invloed en macht te beschikken». (114).

De verbinding wordt onrechtstreeks gerealiseerd. De cumul tussen een syndicaal en een belangrijk politiek mandaat is sinds 1945 verboden. Dit cumulatieverbod geldt echter niet voor het ACW, waarin het ACV een overwegende rol speelt. Toch is de band tussen ACV-CVP niet zo sterk als tussen ABVV-BSP. «Als arbeidersbeweging is het ACW inderdaad herhaaldelijk geremd geweest omdat het — omwille van de levensbeschouwelijke solidariteit — onder één dak moest samenleven met de organisaties van de middenstanders, de landbouwers en de werkgevers» (115).

Gezien de belangrijke, dubbele functie van de partijen, die we hierboven reeds aanduiden, zet de band van de vakorganisaties zich verder over de partijen naar het parlement, de regering (en de kabinetten) en de administratie. Een gekend voorbeeld hiervan is het derde arbeidscircuit dat zich via de studiediensten van het ACV en de regering Tindemans II, transformeerde in een plan dat de naam van een socialistisch minister van Arbeid en Tewerkstelling droeg en door deze werd ten uitvoer gebracht.

*De relatie met de werkgeversorganisaties* zal toegelicht worden wanneer we het concenteringssysteem (bij de directe drukkingsmiddelen) bespreken.

De werknemersorganisaties *onderling* verhouden zich volgens twee belangrijke principes. Het eerste behelst «the charmed circle» (116) van de meest representatieve vakorganisaties. Dit kadert perfect in het geheel van de verzuiling, waarin «bij de verdeling van de politieke macht de evenredigheidsregel (tussen de drie erkende machtsblokken) een hoofdrol speelt. ...«Mee-eters» worden niet geduld. Wie buiten de oligopolie valt, staat in de kou» (117). Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat de motivering ervan — een efficiënte belangenvertegenwoordiging laat geen versnippering van de drukkingsgroepen toe — zeker niet uit de lucht gegrepen is. Een tweede element in de onderlinge verhouding van de vakbonden is het gemeenschappelijk vakbondfront. Deze idee maakte grote opgang onder de stroming van de progressistische frontvorming, en wordt in die zin ook telkens weer teruggevonden in resoluties van het ABVV (118). Het ACV blijft echter, op grond van overwegingen van pluralisme en specificiteit, sterk terughoudend om de in de praktijk grote-

(114) *Fundamentele standpunten*», ACV Vakbeweging, nr. 114, p. 16.

(115) L. HUYSE, *o.c.*, 1973, p. 12.

(116) VALR.LORWIN, «Labor unions and political parties in Belgium» *Industrial and Labor relations review*, 1974-75, p. 247.

(117) L. HUYSE, *o.c.*, 1973, p. 23.

(118) *Het ABVV in het voetlicht*, Brussel, 1971, p. 34.

lijks overwegende gemeenschappelijke actie te institutionaliseren. Een verdere evolutie wordt echter niet uitgesloten.

«Wij zouden zijn (van het ABVV) programma op halflange termijn willen kennen en vergelijken met het onze. Over dit alles willen wij de dialoog aangaan en vervolgens zien wat wij samen kunnen doen» (119).

*De relatie met de publieke opinie* (met uitzondering van de eigen leden, die hier niet in deze functie behandeld worden), gebeurt vooral via de pers. Een aantal kranten en weekbladen, buiten de specifieke organen van de vakorganisaties, geven vrij getrouw de standpunten van de vakbonden weer. Een veel gehoorde opmerking dienaangaande is echter dat deze media meer invloed hebben op de zogenaamde «vrienden» van de vakbeweging op hun verschillende posten in de politieke besluitvorming, dan wel op de publieke opinie in haar geheel, die in de vaak doctrinaire gedeelten niet erg geïnteresseerd is.

#### *b. De directe pressie.*

Zoals eerder aangeduid, worden we hier geconfronteerd met een zeer belangrijke verschuiving van de vakbondsactiviteit : de industriële relaties zijn geleidelijk overgegaan van een open conflictmodel (met als belangrijkste wapen de mobilisatie van de leden in betogingen, stakingen...), naar een *overlegmodel* met de nuanceringen die hieraan verder zullen toegevoegd worden. Het beginpunt van deze evolutie wordt door de enen gesitueerd op de Nationale Arbeidsconferentie van 17 juli 1936, door anderen in het Pact van sociale solidariteit dat na W.O. II tot stand kwam. Geleidelijk aan werd, in de geest van een overlegeconomie, een uitgebreid netwerk van instellingen geschapen op ondernemings-, sectorieel en nationaal niveau. M.b.t. specifieke problemen worden daarenboven regelmatig buitengewone, meestal drieledige vergaderingen georganiseerd en dan werd nog niet gesproken van de vele informele contactmogelijkheden die ontstaan zijn door het opnemen van vertegenwoordigers van de vakbonden in het beheer van talloze organisaties en instellingen in het socio-economische domein (voor een uitgebreide beschrijving daarvan : zie bijlage I). Dit mag niet doen vergeten dat de *houding van de vakorganisaties* tegenover dit model, dat essentieel een integratiemodel is, grondig verschillend is, zoals men gemakkelijk kan afleiden uit de hierboven geschetste fundamentele opties. Waar deze techniek perfect kadert in het ACV-beeld van de «medezeggingschap van al de leden van de sociaal-economische gemeenschap» en de samenwerkingsgedachte van het ACLVB, beschouwt het ABVM de geconcerteerde economie essentieel verschillend : «... Een overgangspunt dat noodzakelijk wordt geacht om per etappe en mits eerbiediging van de democratische regelen, een socialistische maatschappij te verwezenlijken» (120). In de mate trouwens

(119) *Het ACV verantwoordelijk voor de toekomst*, Brussel 1969, p. 177.

dat het ACW op economisch vlak het zelfbestuur als einddoel poneert, moet het eveneens de huidige overlegstructuren als een transitoire fase beschouwen.

Naast deze belangrijke relativeringen van het overlegmodel vanuit «filosofisch» standpunt, worden echter ook enkele andere tekortkomingen vaak aangehaald :

1. Het bevoegdheidsdomein van de verschillende organen is zeer *versnipperd*. Elke globaliserende, en finaliteitsvisie gaat hierdoor verloren.

2. *Bepaalde domeinen* van de sociaal-economische sector blijven aan de bevoegdheid van de «sociale gesprekspartners» ontsnappen, ofwel wegens de bevoegdheidsbegrenzungen, ofwel omdat de betrokken adviezen duidelijk minder gehonoreerd worden door de overheid. Vooral de sectoren «financiën» en «energie» worden in dit verband vaak genoemd.

Deze samenvatting van de kritieken op het huidige stelsel van overlegorganen in België, die we ontleenden aan L. Van Outrive (121), kan aangevuld worden met enkele meer kwalitatieve aspecten, zoals ze werden opgemerkt door een buitenlands waarnemer :

3. «This institutionalisation of Belgian labor relations may well have gone beyond its optimal levels, for labor and for society and the policy as a whole» (122). V. Lorwin ziet voornamelijk drie aspecten die de *kwaliteit van de beslissingen* van een dergelijk uitgewerkt systeem kunnen beïnvloeden. Ten eerste moeten al deze instellingen met de geschikte personen «bemand» worden. Ofwel zullen steeds dezelfde personen op de verschillende niveaus terugkeren, ofwel zal men noodzakelijkerwijze minder strenge criteria gaan hanteren ; beide mogelijkheden raken aan inherente vereisten van een democratisch en verantwoord functionerend overleg.

Ten tweede gaat een stuk verantwoordelijkheidszin verloren, doordat een in die mate ingewikkeld systeem met overlappende bevoegdheden en verticaal boven elkaar geconstrueerde vergaderingen, een «paraplusysteem» inzake verantwoordelijkheid, stimuleert. Tenslotte gaat in dit netwerk, dat slechts door enkelen wordt overzien, het contact met de basis gemakkelijk verloren, waardoor de finaliteit van het hele systeem uiteindelijk verloren gaat. Meteen wordt de deur opengezet voor zgn. «wilde stakingen», informele drukking e.a.

Zo zijn we bij het klassieke wapen van de werknemersorganisaties beland : de *staking*. Y. Nuyens merkt hierbij twee tendenties op : een steeds grotere schakering van soorten stakingen en het gebruik ervan door steeds meer beroepsategoriën (123). Een belangrijke evolutie betreft daarenboven de efficiëntie van de staking. Niet alleen is er de natuurlijke rem-

(120) *Het ABVV voor het voetlicht*, Brussel, 1971, bijlage 3.

(121) L. VAN OUTRIVE e.a., o.c., Brussel, 1973, p. 53.

(122) VAL.R. LORWIN, o.c., p. 276.

(123) Y. NUYENS, o.c., p. 12.

ming van het stakingsverschijnsel in periodes van economische crisis ; er zijn ook structurele veranderingen opgetreden waarmee de vakorganisatie geen raad weet.

Het stijgende aandeel dat de multinationale ondernemingen innemen in de tewerkstelling, kan nog altijd niet beantwoord worden door de vakbonden met een gelijkwaardige schaalvergroting van hun actie en solidariteit. De Badger-affaire heeft weliswaar aangetoond dat een gecoördineerde actie van regeringen, vakbonden en de OESO *binnen* het kader van deze «rich men's club», tot een bevredigende oplossing kan leiden, maar de kaarten zullen zeker niet altijd op zo'n gunstige wijze verdeeld zijn.

Kenmerkend voor het slechte sociale klimaat, is tenslotte de toenemende mate waarin werkgevers stakingen van hun werknemers (of van andere werknemers van dezelfde sector !) pareren met een lock-out. Men kan discussiëren over de gelijkwaardigheid van deze technieken — de rechtsleer is niet eensluidend op dit punt —, vast staat echter dat de krachtsverhoudingen duidelijk gewijzigd worden ten nadele van de vakbonden. Het is in die context dat men een aantal «sociale experimenten» zoals bedrijfsbezetting (124) en produktie in zelfbeheer, moet plaatsen. Juridisch gezien, zijn het vormen van «het recht in eigen handen nemen», maar de evolutie zal moeten uitwijzen in hoeverre ze van de rand van de (il)legaliteit naar het domein van de geaccepteerde feitelijkheden in de sociale machtsstrijd zullen evolueren.

Samenvattend kunnen we besluiten dat zowel een aantal factoren van structurele aard, als een steeds duidelijker wantrouwende houding van de werknemersorganisaties tegenover het overlegmodel, kunnen verantwoordelijk gesteld worden voor de huidige malaise in het sociaal overleg. De diversificatie van de stakingsvormen en enkele «sociale experimenten» mogen tenslotte niet verhullen dat het stakingswapen in een aantal gevallen aan kracht heeft ingeboet.

## HOOFDSTUK IV. NAAR EEN «DRIEPOLENMODEL».

### AFDELING I. De grondwet en de vakbondsrealiteit : Beoordeling

Hoe kan dit alles nu constitutioneel beoordeeld worden ?

Met «dit alles» bedoelen wij dan niet alleen het geïnstitutionaliseerd overleg van de overheid met de vakbonden, maar ook alle feitelijke beïnvloedingstechnieken die via informele kanalen gehanteerd worden en veel belangrijker zijn dan de formele en officiële samenwerking.

Laten we vooraf eens te meer beklemtonen dat zulke vraagstelling zich niet alleen t.a.v. vakorganisaties aandient, maar voor alle andere druk-

(124) Het is vaak slechts een wanhoopskreet ; zie hierover : C. ANTMOON en R. REULENS, *Bedrijfsbezetting*, in *Jura Falconis*, 15e jg., 1978-79, nr. 1.

kingsgroepen zou kunnen gesteld worden. Wel groeperen deze laatste niet altijd zoveel leden en zijn ze niet alle even machtig. Toch zijn er ook andere organisaties die zeker even machtig zijn (of hun macht aan de vakbonden ontleen ?) die dezelfde vraag doen rijzen, zoals de politieke partijen. Hoewel er duidelijke verschillen bestaan, kunnen bepaalde elementen uit de opvattingen over de grondwettelijkheid van de politieke partijen niettemin bij analogie ingeroepen worden (125).

### § 1. Het bestaan van de vakorganisaties

Benadrukt weze dat het bestaan van de vakbonden als feitelijke vereniging niet alleen niet anti-constitutioneel, zelfs niet extra-constitutioneel, maar gewoonweg *constitutioneel* is, wat men er ook van moge beweren. Boven hebben we reeds de vrijheid van vereniging, en daarmee samenhangende syndicale vrijheid, als de pijler daarvoor aangegeven. Door die vrijheid van vereniging heeft de grondwetgever precies de basis willen leggen van een pluralisme dat door privé-initiatief zou tot stand komen, waardoor een tegengewicht tegen de staatsmacht zou kunnen gevormd worden. Of deze enkele luttele woorden in de grondwet als basis volstonden en of de evenwichtige ontwikkeling van de parlementaire democratie zich aldus heeft gerealiseerd is echter een andere vraag, waarop we verder nog terugkomen.

Het feit dat de vakbonden geen rechtspersoonlijkheid hebben en deze weigeren aan te nemen, kan op zich vanuit de grondwet niet bekritiseerd worden.

Het ligt zelfs in de lijn van de bedoeling van de grondwet om, met het individualisme dat haar toegeschreven wordt, slechts individuele personen in het recht te erkennen en aan collectiviteiten geen kans te laten, tenzij met uitdrukkelijke algemene of specifieke goedkeuring van de wetgever. Daartegenover staat dat het misschien wel opportuun kan zijn, vanuit het oogpunt van het algemeen belang, om hen in zekere mate een juridisch statuut te geven en eventueel de rechtspersoonlijkheid op te dringen. Daarmee zouden we dan het andere uiteinde bereikt hebben t.o.v. dat van 1830.

### § 2. Hun impact op de politieke besluitvorming.

De grondwet heeft echter geen enkel middel voorzien om belangengroepen in de publiekrechtelijke sfeer aan hun trekken te laten komen en bij het overheidsbeleid te betrekken. Immers, alle machten gaan uit van de natie (art. 25 G.W.). Wanneer zij dan ingevolge achteraf gegroeide wettelijke of reglementaire bepalingen en door feitelijk machtsop treden

(125) Zie hierover o.m. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 33-63. H. VAN IMPE, *De Grondwettelijkheid van de Belgische politieke partijen*, T.B.P., 1964, p. 297-301 ; A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr. 111-114.

zich op het publiekrechtelijk terrein hebben begeven, dan kan hier wel eens van extra- of anti-constitutionaliteit gesproken worden.

#### A. DE GESTITUTIONALISEERDE SAMENWERKING.

Deze vloeit voorwaar niet uit de grondwet voort. De grondwet was er. En op een zeker ogenblik was er het bos van organen waarvan wij er in bijlage I nog maar enkele vermelden. Het klinkt als een steeds weerkerend refrein. Ze zijn «empirisch gegroeid», het resultaat van een «pragmatische aanpak», van een «*création dispersée*», enz. (126).

Onze grondwet kent deze «samenwerkingsvormen» helemaal niet. Maar ze sluit ze ook niet uit. Al wat niet verboden is, is toegelaten, voor zover althans art. 25 G.W. niet in het gedrang komt. Alleen zou men van mening kunnen verschillen over de opportuniteit om de fundamentele principes van zulke samenwerking voorop te stellen en dan ook in de grondwet in de schrijven, en aldus van een tweepolengrondwet naar een driepolengrondwet over te stappen. Hierover verder meer.

Wanneer sommigen de consultatieve raden niettemin een aanfluiting van de principes van de scheiding der machten noemen (127), dan vinden wij dit nogal een scherp standpunt. Door de mythe van de zuiveré scheiding der machten kunnen wij ons immers niet meer laten verleiden. Verder denken we onwillekeurig terug aan de interpretatie van art. 11 E.V.R.M. gegeven door het Europees Hof van de Rechten van de Mens. Het Hof stelt dat uit de syndicale vrijheid van art. 11 voor de staten de verplichting voortvloeit om de middelen te voorzien om de vakorganisaties toe te laten de beroepsbelangen van hun leden te verdedigen en daarbij gehoord te worden, zij het wel dat het recht of de verplichting tot consultatie daartoe niet onontbeerlijk is (128).

Het Hof geeft daarmee een mooie illustratie van wat onder «sociale grondrechten» thans begrepen wordt. Het stelt zich niet meer tevreden met de «*libertés-résistance*», die de burgers tegen de staatsmacht moeten beschermen (129), door zich op een onthouding van harentwege te kunnen beroepen (non-facere). Hoe langer hoe meer grondrechten vereisen im-

(126) M. PIRAUX, *L'évolution de la fonction consultative en Belgique*, p. 8. G. DE BROECK, *Collectief overleg*, p. 118 ; C.R.B., *Activiteitsverslag 1970*, advies van 18 dec. 1970 ; cfr. *Morfologie van het Belgisch staatsbestuur*.

(127) G. VAN ACKER, *Ontwikkeling van de overlegeconomie*, p. 59 ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 154 e.v. ; cfr. Bijlage I, afd. III, § 2.

(128) Zie het hoger gegeven citaat en noot (58)

(129) Cfr. J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 13.

(130) H. LENAERTS, *Sociaal Recht*, nr. 1 en noot (55) ; dit is dan een exponent van de meer sociale interpretatie van de rechtsstaat die (eindelijk !) de bovenhand krijgt (cfr. J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 15) of nog, een voorbeeld van de institutionele grondrechtstheorie zoals hoger voorgesteld (hoofdstuk I, § 3, 4). Voor een andere illustratie daarvan, i.v.m. de taalvrijheid in België, zie P. VERDIN, *Verbod van franstalige propaganda*, p. 135 met verdere verwijzingen.



mers een positieve tussenkomst van de overheid (facere) om aan de betrokkenen daadwerkelijk het genot ervan te verlenen.

In een andere interpretatie wordt de medezeggenschap van de vakorganisaties beschouwd als een aspect van hun onafhankelijkheid (131) ; dit komt ons wel eigenaardig over.

Dit kan de 'juridisch-technische' argumenten weer in een ander evenwicht brengen. Zulks is niet zo verbazingwekkend vermits de grondwet slechts fundamentele principes bevat die steeds elkaar wederzijds beperken en in evenwicht kunnen houden. In bijlage I gaan we verder in op enkele meer specifieke grondwettelijke problemen die i.v.m. georganiseerde vormen van samenwerking met de overheid aan de orde zijn. Het vergt wel heel wat aanpassingsvermogen van het constitutioneel bestel om dat allemaal te verwerken. Er is kunst- en vliegwerk nodig om de stukken en brokken van deze ingewikkelde machine nog bij elkaar te houden. Formeel-grondwettelijk is er echter meestal niets aan de hand.

We ontkennen evenwel niet dat er *iets* aan de hand is. Maar laten we daarvoor eerst ook de feitelijke drukking in de discussie betrekken.

## B. DE FEITELIJKE IMPACT OP DE BESLUITVORMING.

Hiervan werden in vorig hoofdstuk enkele aanduidingen gegeven. Wat er ook van zij, die officieuze pressie is zeker op het ene gebied (bv. sociaal-economisch) wel sterker dan op het andere (bv. staatshervorming, hoewel...) ; zij zal wel meer doorwegen op het ene (bv. maatregelen van de regering) dan op het andere (bv. parlementair commissiewerk) stadium van de besluitvorming ; zij is niet dezelfde op de verschillende bestuurschelons ; zij varieert van het ene ogenblik tot het andere ; is niet voor alle vakorganisaties even doorslaggevend ; verschilt van het ene landsgedeelte tot het andere ; enz. Maar weinigen ontkennen het, vakbondsleders zelf inbegrepen : de vakorganisaties zijn een grote macht geworden in de maatschappij én in de staat en nemen in feite vaak direct deel aan de politieke besluitvorming (132), officieus nog meer dan officieel (133). De enen noemen politieke druk essentieel voor iedere syndicale actie (134) ; anderen gaan verder en zetten o.i. zelfs de taak van de vakbonden op hun kop, alsof de politieke rol van de vakorganisaties blijkbaar het hoofdoel is : «Le rôle des groupes d'intérêts *ne se limite*

(131) Zo bijv. R. BLANPAIN, *De syndicale vrijheid in België*, p. 38.

(132) M. PIRAUX, *L'évolution de la fonction consultative en Belgique*, p. 10 ; R. MARGREZ, *Le Statut des organisations syndicales*, p. 8 ; R. BLANPAIN, *Belgische arbeidsverhoudingen*, p. 78 ; A. COOL, *De invloed van de welvaartsstaat op de structuur en de methode van de vakbewegingen*, p. 72

(133) Bijv. G. DE BROECK, *Het collectief overleg*, p. 97 ; M. PIRAUX, *L'évolution de la fonction consultative en Belgique* ; A. COOL, *De invloed van de welvaartsstaat op de structuur en de methoden van de vakbeweging*, p. 74, cfr. hoofdstuk I.

(134) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 110 en 116.

*évidemment pas à exercer une influence sur le pouvoir politique*» (135). Nemen we vooreerst het werken via «vertrouwensmensen» in het parlement en andere politieke instellingen. Dit is de uitdrukkelijke wens van het A.C.V. (136). Ook het A.C.W. raadt de laatste tijd nog meer en meer zijn 'leden' (er zijn eigenlijk alleen maar 'indirecte' leden) aan systematisch voor de «A.C.W.-mandatarissen» te stemmen (136bis).

Hiertegen willen sommige constitutionalisten opwerpen dat het strijdig is met art. 32 G.W. dat het «imperatief mandaat» verbiedt (137). Dit artikel is daarvoor echter zeker niet bedoeld geweest (er was immers nog niet eens van een vakorganisatie sprake), wat niet zou beletten het een eigentijdse interpretatie te geven. De naleving ervan kan echter niet gecontroleerd, laat staan afgedwongen worden, zodat we het bij de beginselverklaring willen houden dat het algemeen belang boven het plaatselijk of deelbelang dient gesteld te worden (138), wat slechts een appèl is aan de mandatarissen om hun taak plichtsbewust uit te oefenen.

Wat de andere *pressie*-vormen betreft, kan in samenhang met de sub A. vermelde interpretatie van de syndicale vrijheid, gewezen worden op de *expressie*vrijheid. Zij biedt een voldoende grondwettelijke waarborg om zijn mening kenbaar te maken, de publieke opinie te bewerken en de besluitvorming te beïnvloeden. Of zij echter voor alle mogelijke informele drukkingsmiddelen kan ingeroepen worden is een andere vraag. Het antwoord hierop hangt grotendeels af van de functie die men aan een grondwet toebedeelt en *wat men van een grondwet verwacht*. Met «grondwet» bedoelen wij hier de materiële constitutie, die er steeds is, ook al is ze niet geschreven, of komt ze niet tot uiting in een hogere formele hiërarchische positie. De grondwet geeft slechts fundamentele principes. Het neerschrijven van deze principes is slechts een hulpmiddel om ze te expliciteren en beter te waarborgen. Maar meteen heeft men ook de keerzijde ontdekt: *scripta manent*. Er ontstaat een spanning met de «sociale realiteit» die bij een starre constitutie als de Belgische met haar moeilijke herzieningsprocedure (art. 134 G.W.) onvermijdelijk is (139). Men kan niet anders dan ze soepel te interpreteren, rekening houdend met de veranderende werkelijkheid. Zo dekt dezelfde tekst vaak doorheen de tijd een totaal andere realiteit (140). Dit is geen typisch Belgisch fenomeen,

(135) F. HERMAN, *L'état et les partenaires sociaux*, in *30 jaar Belgische Arbeidsverhoudingen*, Deventer, 1977, p. 89.

(136) «Het A.C.V. moet in het Parlement kunnen beschikken over vertrouwensmensen die het programma van de Christelijke Arbeidersbeweging ondersteunen»: *Gids voor de A.C.V.-militant*, p. 16 cfr. hoofdstuk III.

(136bis) Zie bijv. *Volksmacht*, 15 dec. 1978, p. 16-17.

(137) Cfr. supra, hoofdstuk I, § 2, 2, b.

(138) Naar analogie met H. VAN IMPE, *De Grondwettelijkheid van de Belgische politieke partijen*, T.B.P., 1964, p. 301.

(139) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 7.

(140) Een voorbeeld hiervan vormt precies de interpretatie van de vrijheid van vereniging, hoger reeds beschreven, zoals bij de meeste grondrechten. Voorbeelden i.v.m. de politieke

uiteraard (141). De grondwet geeft dus slechts een kader, dat steeds in concreto zal opgevuld worden. Ze geeft spelregels, maar het spel zelf wijzigt voortdurend. Ze geeft mechanismen, maar de drijfkracht en de animo ervan moeten van het dagelijkse politieke leven komen. Nu stelt de grondwet wel van zichzelf dat alle machten op de door haar bepaalde wijze moeten worden uitgeoefend. Maar welke omschrijving geeft zij van die «wijze»? Dit blijft vaak beperkt tot formele aspecten. Welnu, we herhalen het: *formeel is er (meestal) niets aan de hand.*

En wanneer men dan opwerpt dat in feite zich belangrijke verschuivingen van de beslissingscentra hebben voorgedaan en aldus de grondwettelijke machtsuitoefening wordt uitgehold, dan dient de vraag gesteld of de grondwet wel heeft willen bepalen waar precies de beslissingen getroffen moeten worden. En als ze dat heeft willen doen, kon ze het dan wel, gezien het feit dat het toch een subtiele aangelegenheid is om dit alles te controleren?

In 1830 bestonden er ook belangrijke drukkingsgroepen zoals de kerk, de holdings en al vlug ook partijen. Daarenboven is een 'voorbereiding' van de beslissingen in partijkringen, in samenspraak met vakorganisaties, patroons en andere belanghebbenden wellicht heilzaam voor een overwogen en doeltreffende besluitvorming.

Voor «extra-constitutionaliteit» is dus zeker plaats. Men hoeft dan de discussie over het al dan niet bestaan van constitutioneel gewoonterecht niet te voeren. Daarover bestaan uiteenlopende opvattingen, die we hier niet hernemen (142); de uiteindelijke discussie zou toch op hetzelfde punt uitlopen.

Daarenboven, diegenen die de huidige toestand grondwettelijk noemen, en diegenen die het tegendeel menen, stellen meestal toch hetzelfde voorop: voor de enen is alles O.K.; voor de anderen niet en voor hen moet de grondwet dan aangepast worden. Men hoort zo vaak — en terecht — beweren dat de jurist de taak heeft om het recht voortdurend en geleidelijk aan de werkelijkheid en het gewijzigde maatschappijbeeld aan te passen (143), zonder al te grote achterstand, zonder een grote voor-sprong. Het recht moet soepel en plooibaar zijn, maar de rechtszekerheid mag niet al te zeer in het gedrang gebracht worden.

Toch mag dit er o.i. niet op neerkomen dat het recht zomaar als een wagen

instellingen o.a. bij A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr. 70; sommige ervan zijn betwistbaar, zoals bijv. de bewering dat het nationaal Congres aan de koning een werkelijke persoonlijke macht wilde geven: contra: J. DE MEYER, *Staatsrecht*, P. 200.

(141) Bijv. voor Nederland: A.D. BELINFANTE, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, Alphen a/d Rijn, 1969, p. 20.

(142) Zie o.a. H. VAN IMPE, *De grondwettelijkheid van de Belgische politieke partijen*, T.B.P., 1964, p. 297-301; A. MAST, *Grondwettelijk Recht*, nr 72; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 21 e.v.

(143) En dat is zo nieuw niet! Zie G. MORIN, *La révolte des faits contre le code*, Parijs, 1920, 256 pp. Voor een recente toepassing: W. VAN GERVEN, *Bedrijfsbezetting en verkoop in eigen beheer door werknemers van de onderneming*, R.W., 1976-77, 68.

achter het paard aanholt. De aanpassingen die dienen doorgevoerd te worden, bestaan er o.i. steeds in om, gelet op de idealen die de gemeenschap voor ogen staan en de doelstellingen die zij wil bereiken, voldoende *evenwichtige structuren* en regelingen uit te werken.

De grondwet zou wel eens een onevenwicht kunnen geïncorporeerd hebben. Ze heeft de pressiegroepen doodgezwegen. Nu deze laatste zich nog des te sterker laten gelden, is er formeel grondwettelijk misschien niet zo veel aan de hand (want de grondwet had ze precies de vrije hand gelaten). Maar het is de vraag of er niettemin dan met onze parlementaire democratie toch niets aan de hand is. En vermits het grondwettelijk kader slechts een onvolledige regeling voor de parlementaire democratie bevat, is het niet steeds relevant om het al dan niet bestaan van een parlementaire democratie aan te toetsen !

Als men de *parlementaire democratie wil redden*, dan zal er een nieuw evenwicht tussen Staat en maatschappij, tussen algemeen belang en deelbelangen moeten groeien. De grondwet kan hiertoe een bijdrage leveren door enerzijds de pressuregroups een effectieve bevoegdheid te geven, en anderzijds de ongeordende machtsuitoefeningen op deze wijze te kanaliseren. In elk geval zal een nieuwe grondwet die slechts als een bandrecorder de feiten registreert (144) geen uitweg bieden voor een herverkaveling van de machten (145). Dit alles hangt echter af van een politieke optie : het herwaarderen van de parlementaire democratie. Slechts wanneer de wil daartoe aanwezig is, zullen de aangepaste nieuwe structuren tot stand kunnen komen. Slechts wanneer de overtuiging daarvan bij de «actoren» doorgedrongen is, kunnen die nieuwe structuren de gewenste resultaten afwerpen. Immers, een evenwichtige grondwet is hoogstens een wenselijke, wellicht niet een noodzakelijke, en zeker niet een voldoende voorwaarde om de huidige toestand te saneren.

## AFDELING II. Een voorstel : Het driepolenmodel

### § 1. Voorstelling.

«Onze grootste zorg dient derhalve te zijn, niet zozeer het ontwerpen van een typisch Vlaams of een Waals of een Belgisch model om de crisis te overwinnen (gesteld dat dit zou kunnen), maar een 'nieuw of verberterd democratisch model', want dit is de grote zinzet van de komende jaren» (146).

(144) Bijv. G. DE BROECK, *Collectief overleg*, p. 110 : «in principe lijkt een aanpassing van de grondwet aan de feitelijke toestand toch wel wenselijk».

(145) Een analoge redenering wordt gevolgd in P. VERDIN, *Volmachtwet-Onmachtwet ?*, IUS, 1979, nr. 1, p. 55-56.

(146) L. TINDEMANS, *Open brief aan Gaston Eyskens*, Tielt, 1978, p. 103.

### a. Situering.

In hoofdstuk 1 stelden we vast hoe in het tweepolenmodel van voor de Franse Revolutie het individu in de maatschappelijke structuren gevangen zat. De belangen van zijn groep werden geacht met de zijne samen te vallen en het recht van zijn groep was op hem toepasselijk. De betrekkingen tussen hem en het politiek gezag verliepen langs zijn groep om, dit natuurlijk voor zover van betrekkingen sprake kon zijn, want staat en maatschappij waren twee gescheiden werelden. De Franse Revolutie bracht verandering. Het individu werd uit zijn juridische ketens bevrijd. De pool 'maatschappij' verving men door de pool 'individu', dat in zijn relatie tot de staat een 'burger' werd. De burgers, althans een bepaalde klasse, participeerden aan het staatsgezag. De grondwetten van die tijd poneerden en beschermden de onafhankelijkheid van de burger en voerden het democratisch participatiebeginsel in. We beschreven het fundamenteel onevenwicht dat in deze liberale grondwetten aanwezig was, nl. de uitsluitende aandacht voor de eenheid, het algemeen belang, de representativiteit en de integratie, en de totale negatie van veelheid, deelbelangen, identiteit en desintegratie.

Dat leidde ertoe dat ofwel de eenheid, ofwel de veelheid de bovenhand zouden halen, want voor eenheid en veelheid samen was er geen plaats. Resultaat : de natie 'eenheid' ging teloor. De evenwichten die wel in de grondwet zaten, werden ontworcht of lopen gevaar het te worden.

De relatie burger-staat is door tussenschakels verstoord. Tussen staat en maatschappij is terecht de scheiding verdwenen, maar meer en meer ook het onderscheid (147). Het fundamentele evenwicht, dat tussen staat en individu, komt in gevaar.

### b. Ons standpunt.

Moet een constitutionalist daartegen reageren ? Wij menen van wel. Immers, welk samenlevingstype men ook kiest, welke grondwet men ook schrijft, het systeem moet evenwichtig zijn. Beantwoordt het niet aan die vereiste, dan is het ondoeltreffend, en moet het vervangen of bijgeschaafd worden.

Het is onze stelling dat wij in de plaats van het huidig tweepolenmodel een driepolenmodel moeten stellen. De maatschappelijke deelgroepen, we beperken ons in dit werk tot een belangrijke sociaal-economische, moeten in het grondwettelijk besluitvormingsmodel de derde pool worden, de rechtstreekse uitdrukking van de aanwezige veelheid. Tussen staat en maatschappij moeten er nieuwe evenwichten komen. Terzelfdertijd moeten ook de relaties burger-staat en individu-groep opnieuw bekeken worden.

Waarom deze stelling ? Er bestaan drie motieven.

(147) Cfr. M. VAN IMPE, *De huidige tendenties in het Belgisch grondwettelijk stelsel*, T.B.P., 1977, p. 320.

### c. Motivering

1. Zoals wij ten overvloede hebben pogen aan te tonen, zit er in ons huidige systeem een onevenwicht. Met dit voorstel beogen we dat weg te nemen. Ons eerste motief is bijgevolg *juridisch-technisch*.

2. Er is ook een *inhoudelijk* motief. Dat blijkt al uit het onderscheiden van de drie polen ; we willen niet dat twee ervan zo zouden samenvallen dat ze niet meer te onderscheiden zijn.

Vertaald naar de situatie van vandaag betekent dit dat er tussen staat en maatschappij opnieuw een gezonde spanning moet komen. Wie aan de persoonlijke vrijheid en creativiteit geen waarde hecht, wie een gedecentraliseerde economie en de ondernemingsgewijze productie verwerpt, die heeft aan dit motief geen boodschap.

Vertaald naar de situatie van gisteren, en die van heel wat samenlevingen vandaag, betekent dit echter evenzeer het opeisen van een *effectieve rol voor de vakorganisaties* en het verwerpen van individualisme. Staat en maatschappij kunnen zich op verschillende manieren tot elkaar verhouden (148).

\* In een *totalitair* systeem is elk onderscheid verdwenen.

De slogan «alles is politiek» is hier in zijn volheid toepasselijk. Dezelfde groep die de politieke instellingen monopoliseert, beheerst ook alle sectoren van het maatschappelijk leven. Zo bijvoorbeeld in het marxisme of het nationaal-socialisme.

\* In een *autoritair* systeem participeren de burgers niet aan het staatsgezag en is er veel kans (en alleszins de juridische mogelijkheid) dat de heersende groep zijn invloed buiten de politieke sfeer uitbreidt. Zo bijvoorbeeld bij het salazarisme (149).

\* In een *democratisch* systeem participeren de burgers aan het staatsgezag. Tussen staat en maatschappij is er een wisselwerking beveiligd door de wisseling van politieke gezagsdragers. Er moet een effectieve oppositie zijn die werkelijk over de mogelijkheid beschikt om op haar beurt meerderheid te worden (150).

Aldus biedt de representatieve democratie o.i. de meeste waarborgen voor de handhaving van het evenwicht dat wij gerealiseerd willen zien.

3. Ten slotte gaat het ons ook om het behoud van het *parlementair* systeem. Zonder overdrijving durven we stellen dat ons voorstel de enige kans is voor het behoud van het parlementair systeem.

Veelheid en eenheid zoeken onophoudelijk naar een evenwichtspunt. De politieke eenheid komt momenteel nergens meer tot uitdrukking, noch in

(148) BOCKENFORDE, o.c., p. 197.

(149) R. ARON, *Plavdover pour l'Europe décadente*, Parijs, 1977, p. 463.

(150) Zo eenvoudig is het volgens V. GISCARD D'ESTAING, *Démocratie française*, Parijs, 1978, p. 163.

het parlement, noch in de regering, noch in de premier die de bevoegdheden niet heeft. Toch zoekt die eenheid een expressie, hoe dan ook. Vindt ze die niet in het parlement, dan elders. Zo ligt de weg open naar andere staatsvormen. Wie durft garanderen dat die überhaupt nog democratisch zullen zijn ? (150bis).

## § 2. Confrontatie met enkele vakbondsstandpunten.

Is dit driepolenmodel, dat slechts een uitgangspunt is voor verder concreet juridisch denkwerk, realistisch ? Hoe evalueren de vakorganisaties zelf de toestand ?

Dat zal uiteraard op de studiedag moeten blijken ; bij wijze van denkoefening formuleren we hier enkel een paar beschouwingen bij hun standpunten.

### 1. A.C.V - A.C.W. - M.O.C.

Uit de «Fundamentele doelstellingen A.C.W. - M.O.C.» (1978) zetten we enkele citaten op een rij.

1. «De democratie, dit wil zeggen de macht van het volk, door het volk en voor het volk, is een eis die onvermoeibaar moet gesteld blijven». (p. 19)

2. «Alle sectoren van het leven in gemeenschap moeten steunen op een democratische organisatie en begeleiding : cultuur, onderwijs, permanente vorming, massamedia, economie, financies, leger, gezondheid, justitie, ruimtelijke ordening en leefmilieu, politieke en kerkelijke instellingen». (p. 19)

3. «Iedere maatschappelijke activiteit dient uit te gaan van het volk». (p. 19)

4. «De onafhankelijkheid van de openbare machten moet t.a.v. de economische en financiële machten veilig gesteld worden». (p. 19)

5. «(Wij vermelden) de invloed van de multinationale ondernemingen en de economische en financiële groepen waardoor de bewegingsvrijheid van de politieke macht wordt beperkt». (p. 3)

6. «Daartoe dient de Christelijke Arbeidersbeweging

— de politieke vorming en bewustmaking van haar leden te bevorderen teneinde de tegenstellingen van belangen en objectieven in de politiek duidelijk te maken en deze te verklaren vanuit het standpunt van de arbeidersbeweging

— het bevorderen van een arbeidsgerichte politieke opstelling van de werknemers op alle niveaus». (p. 23)

7. «De economie moet onderworpen zijn aan de politieke macht die er op democratische wijze de doelstellingen van bepaalt». (p. 16)

(150bis) Bij het ter perse gaan verscheen een verrassend gelijklopende stelling, die wij dan ook volledig onderschrijven, van H. BRUGMANS, *Laatste kans voor het parlementarisme*, in *De Standaard*, 5 feb. 1979, p. 2.

8. «In de economische bedrijvigheid van de maatschappij moeten de werknemers het meest dynamische element zijn en de eerste en de centrale plaats krijgen. Het financieel kapitaal, de infrastructuur en de uitrustingen behoren slechts tot de orde van de middelen. De bezitters ervan — wie deze ook zijn — mogen in elk geval niet genieten van een geprivilegieerde macht». (p. 17)

9. «Dit onderstelt enerzijds de werknemerscontrole. Aan de arbeidersvertegenwoordigers en aan de gemeenschap moet een essentiële functie worden toegekend in de controle en het beheer van de onderneming, en, anderzijds, een sectoriële, regionale en internationale planning opgezet van het democratische type». (p. 18)

10. «De werknemers zelf moeten met en door de georganiseerde werknemersbeweging de noden van de werknemersgroep en de kwalitatieve en structurele veranderingen die in onze samenleving nodig zijn, opsporen, uitdrukken en verwezenlijken». (p. 22)

De eis tot democratisering, begrepen als macht van het volk, door het volk en voor het volk (citaat 1), kan zinvol gesteld worden m.b.t. de participatie aan het staatsgezag. Ook voor de controle op machtsposities die geen bewegingsruimte laten, kan men democratische methodes aanwenden. Politieke instellingen moeten democratisch zijn, omdat bij hen de politieke macht geconcentreerd is. Voor het terrein buiten de strict politieke sfeer daarentegen dient een actief beleid van machtsspreiding gevoerd te worden, eerder dan de concentraties te democratiseren. «Alle sectoren van het leven in gemeenschap» (citaat 2) democratiseren betekent dat men de concentratie van de politieke macht in de politieke instellingen ongedaan maakt, de maatschappij door en door politiseert, en de vrijheid van individuen en deelgroepen grotendeels teniet doet. Het is een bewust aansturen op identificatie van staat en maatschappij, wat voor de Christelijke Arbeidersbeweging toch wel een radicale koerswijziging is. Ter ondersteuning van deze bewering een voorbeeld uit de in 1969 verschenen tekst «A.C.V., verantwoordelijk voor de toekomst» (151), tevens een toepassing op de universiteit, die ons allen zo lief is... : «Het wordt meer concreet als wij de vraag overnemen die de jongste tijd al eens gesteld wordt naar het statuut van de universiteit, van de onderneming, of van de vakbond zelf. Daarop horen wij dan als antwoord dat de structuur ervan uitsluitend moet opgebouwd worden van onderuit, op democratische basis. Zoveel leden als er zijn bepalen : statuten, wijzigingen, interne structuren, doelstellingen, middelen. Toegepast op de universiteit zou dit dan betekenen dat heel de structuur van de universiteit bepaald wordt door democratische directe verkiezingen door de studenten, laat staan door de professoren» (152). Hierbij volgende bedenking : is er een verschil tussen een democratische

(151) A.C.V., *verantwoordelijk voor de toekomst*, Brussel, 1969, p. 63.

(152) Zie ook *Fundamentele doelstellingen* en hierboven citaat 3.



beslissing 'van onderuit' (citaten 1, 2, 3) om bijvoorbeeld de «K» uit «K.U.L.» maar te schrappen, en een daartoe strekkende verplichting, opgelegd door een democratisch verkozen parlementaire meerderheid (wat wellicht niet zomaar zou aanvaard worden) ? In deze lijn ook, vervolgt het A.C.V. (in 1969...) : «Het is duidelijk dat het statuut en de structuur van de universiteit te belangrijk zijn opdat, enerzijds de wetgever en de regering en, anderzijds, een inrichtende macht, welke bijvoorbeeld de Kerk en het katholiek volk zouden vertegenwoordigen, niets zouden te zeggen hebben bij de oprichting, uitbouw, de werking en structurering van de universiteit. Binnen deze context is het dan wel wenselijk een zo groot mogelijke participatie van professoren en studenten te organiseren».

Ons inziens vertrekken de visie van het A.C.V. in 1969 en die van het A.C.W. in 1978 van fundamenteel verschillende uitgangspunten. De «Fundamentele Doelstellingen» laten uitschijnen dat een deelbelang (van een zeer belangrijke groep weliswaar), nl. het arbeidersbelang, samenvalt met het algemeen belang. Anders is het gesteld in «Het ACV, verantwoordelijk voor de toekomst» : «De specifieke opdracht van de vakbeweging is : (...) het verdedigen van de beroepsbelangen (...) ten behoeve van een bepaalde belangengroep : de werknemers» en elders wordt daaraan toegevoegd : «in het raam van het algemeen welzijn» (153). De politieke macht wordt beperkt door multinationale ondernemingen, economische en financiële groepen (citaten 4 en 5). Is de arbeidsgerichte politieke opstelling van de werknemers, met en door de georganiseerde werknemersbeweging (citaten 6 en 7) werkelijk een remedie daartegen of integendeel een verdere uitholling van de politieke macht ? In het o.i. bijzonder actuele werk «De Christelijke Vakbeweging, Wezen en Streven» (154) lezen we : «Wij integendeel, verklaren dat er van het syndicalisme tot de Staat, verhoudingen van ondergeschiktheid bestaan. (...) Kortom, de vakbeweging is ertoe gehouden in de Staat het opperste orgaan van het algemeen welzijn te erkennen. Indien wij aannemen dat de arbeidersklasse in de toekomst de leidende stand in de Staat wordt, belet zulks niet dat de rechtmatige belangen van de andere standen even eerbiedwaardig zijn als de zijne, en dat de Staatsoverheid aller strevingen en verzoekingten binnen de eisen van het algemeen welzijn moet houden. (...) De formule, destijds door Fr. Perroux, in «Syndicalisme et Capitalisme» gelanceerd, blijft dan ook de juiste : wij willen de vrije vakbeweging in de soevereine Staat».

Voor het A.C.W. vandaag moet aan de arbeidersvertegenwoordigers een essentiële functie worden toegekend in het economisch leven (zoals in alle sectoren van het leven in gemeenschap), dat aan de politieke macht onderworpen moet zijn (citaten 7 en 9). De arbeidersbeweging komt

(153) ACV, *Verantwoordelijk voor de toekomst*, p. 191 resp. 275.

(154) ACV, *De christelijke vakbeweging, Wezen en Streven*, Brussel, 1951, p. 137.

hieruit te voorschijn als een totaalbeweging, die zich tot het voornaamste machtscentrum in staat en maatschappij wil ontwikkelen (155).

In een uitspraak van August Cool in 1966 klinkt een ander geluid door : «Wij aanvaarden dat de vakbeweging niet langer meer de alomvattende levensgemeenschap is en dat zij niet meer het monopolie bezit voor de lotsverbetering» (156).

Cool pleit zeker niet voor een verzwakking van de syndicale actie, maar stelt wel de vraag naar het eigen terrein van de vakbeweging. Het is de vraag of de mens in zijn totaliteit niet méér is dan alleen maar werknemer ? Neemt hij aan het politieke en culturele leven deel als werknemer, of kunnen de scheidingslijnen daar anders liggen ? Met Valéry Giscard d'Estaing zijn wij van mening dat dit een fundamentele vraag is : «Mais faut-il accepter le slogan (...) : 'le pouvoir des travailleurs' ? L'expression est heureuse, mais à première vue seulement. Car l'homme n'est pas qu'un travailleur. Il est aussi consommateur, usager, épargnant. Il a une famille et une vie privée. Pourquoi ces aspects de sa personnalité, pourquoi ces fonctions sociales n'auraient-elles pas le droit de s'exprimer ? D'ailleurs, lorsque on les interroge aujourd'hui sur leurs préoccupations, nos compatriotes placent de loin en tête de leurs soucis la crainte de l'inflation : réaction de consommateur, plutôt que de travailleur. (...) Le «pouvoir des travailleurs» ainsi présenté signifie en réalité le pouvoir de telle ou telle organisation qui se réclame des travailleurs. Ce qui n'est qu'une autre façon de dire : à nous le pouvoir.

Le slogan de l'Etat pluraliste est : *le pouvoir aux citoyens*. C'est-à-dire aux hommes et aux femmes, pris dans leur diversité et leur réalité complexe, dans leur droit à la différence, et dans leur égalité fondamentale» (157).

Het beeld dat overblijft uit de voorgaande citaten uit de ACW-MOC-doelstellingen wijkt wel erg af van hetgeen ons voor ogen staat. Als dit echter de wil is van een democratisch verkozen politieke meerderheid, dan heeft de jurist zich daarnaar te schikken. We zullen ons bijgevolg in de volgende regels concentreren op de vraag of een parlementaire meerderheid die deze opvatting zou aanhangen, een democratisch tot stand gekomen uitdrukking van de wil van de natie zou zijn. Formeel, d.w.z. volgens de regels van ons kiesstelsel, is het antwoord ongetwijfeld bevestigend. Neemt men echter het driepolenmodel als uitgangspunt, dan is de vraag niet te beantwoorden, omdat er zich tussen burger en staat deelgroepen gesteld hebben die de rechtstreekse relatie tussen beide grondig verstoren.

(155) Vergelijk met een zinsnede uit de openingstoespraak van Louis Melis op het ABVV-congres van april 1975 : «Zolang er geen meerderheid voorhanden zal zijn om ingrijpende structureelhervormingen te stemmen, wordt de parlementaire democratie misbruikt als dam tegen vooruitstrevende oplossingen».

(156) A. COOL, *De invloed van de welvaartstaat op de structuur en de methoden van de vakbeweging*, p. 75.

(157) V. GISCARD D'ESTAING, *Democratie française*, Parijs, 1977, p. 167.

In se is dat een toestand die neigt naar corporatisme (de term is gewikt en gewogen). Dit schreef menigeen reeds twintig jaar geleden : «Le glissement de la démocratie politique vers une démocratie économique et sociale entraîne l'Etat vers une forme paracorporative n'osant pas dire son nom (...)» (158). Toen reeds had men in de gaten dat de samenwerking binnen de overheids sfeer «duidelijk in de richting van een corporatieve staatsorde gaat» (159). Met des te meer reden kan dit thans gezegd worden, nu die evolutie in generlei opzicht afgebogen is. Dit zou onze ongerustheid moeten blijven wekken, zoals ook reeds J. Meynaud opmerkt : «elle m'inspire une profonde méfiance» (160). In een studie «Corporatisme ou parlementarisme réformé ?» schrijft Speyer over het politieke corporatisme (dat hijzelf afwijst) : «La base véritable de la représentation doit donc se chercher ailleurs et elle doit se trouver, non pas comme aujourd'hui dans le nombre, mais dans les forces sociales, les groupements sociaux, qui reflètent la diversité de la vie sociale» (161).

In de plaats van het algemeen stemrecht komt in het corporatisme de vertegenwoordiging van de verschillende belangen, die vorm geven aan de verschillende klassen van de samenleving en de voorname maatschappelijke functies : de handel, de nijverheid, het bezit, de magistratuur, de ambachten, het leger, de clerus, het onderwijs, enz. (162). In een corporatistische staatsorganisatie zijn het deze klassen waarvan de politieke macht uitgaat en die derhalve in de plaats van de politieke instellingen rechtstreeks over verordenende bevoegdheid beschikken (163).

Natuurlijk kennen wij nog wel algemeen stemrecht, maar de invloed daarvan speelt niet ten volle. Bij de opstelling van bijvoorbeeld de C.V.P.-lijsten, krijgt het A.C.W. een aantal gunstige plaatsen toebedeeld op grond van zijn ledental. Door het belang van de volgorde op de lijsten gebeurt het dat de best geplaatste kandidaten verkozen worden niettegenstaande hun — in verhouding tot anderen op de lijst — gering aantal voorkeurstemmen. Kan men met een relatieve zekerheid beweren dat de leden van een organisatie als het A.C.V. bij de vakbond aangesloten zijn om iemand aan de eerste plaats op de C.V.P.-lijst te helpen ? Klaarblijkelijk niet, anders zou het aantal voorkeurstemmen van hen wel hoger geweest zijn.

Toch zal hij in het Parlement misschien een aantal 'fundamentele doelstellingen' bepleiten, in naam van 'de werknemers'.

Het zou interessant kunnen zijn een onderzoek te wijden aan het aantal

(158) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 140.

(159) VAN DOORN, *Pressiegroepen*, 1959, p. 77 ; cfr. KAISER, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, 1959, p. 54 e.v. ; KAY, *Politic Parties and Pressure Groups*, 1958, p. 142 ; M. JOSEPH, *Vormen van samenwerking van de overheid met de georganiseerde belangengroepen*, T.B.P., 1967, p. 6.

(160) J. MEYNAUD, *Res Publica*, 1962, nr. 2, p. 166.

(161) H. SPEYER, *Corporatisme ou parlementarisme réformé*, Brussel, 1935, p. 65.

(162) K. VAN ISACKER, *Averechtse democratie*, Antwerpen, 1959, p. 92.

(163) H. LENAERTS, *Sociaal Recht*, nr. 236.

voorkeurstemmen, behaald door kandidaten die zich uitdrukkelijk tot de ene of de andere deelgroep bekennen.

Wij pleiten voor meer duidelijkheid. De relatie tussen burger en staat moet doorzichtiger en rechtstreeks worden. Dat ze momenteel niet zuiver is, verwijten we aan niemand, en kunnen we evenmin abnormaal noemen. Het huidige systeem geeft er immers alle aanleiding toe.

De vorige regels hadden uitdrukkelijk NIET de bedoeling een bepaalde organisatie onder spervuur te nemen. Zij zijn enkel neergeschreven ter illustratie van de diagnose die wij stellen. Ook teksten van andere organisaties bieden stof tot vergelijking. Zeer in het kort gaan wij er even op in. De opmerkingen die bij de A.C.W.-standpunten geformuleerd werden, kunnen met de onderstaande citaten geconfronteerd worden.

## 2. A.B.V.V.

In een resolutie op zijn buitengewoon congres van januari 1971 stelt het A.B.V.V. (164) : «Trouw aan zijn basisprincipes verwerpt het A.B.V.V. elke formule van integratie in het kapitalistisch stelsel. (...) Het A.B.V.V. weigert bijgevolg zijn eisen en zijn actie ondergeschikt te maken aan de dwangmiddelen van een systeem waarvan het de doelstellingen, de structuren en de actiemiddelen betwist. De onderhandelingen aan dewelke de vakbeweging deelneemt op economisch, financieel en sociaal gebied noodzaakt geenszins een belangengemeenschap van de gesprekspartners, noch de uitdrukking van een wil tot klassensamenwerking. Het betreft een overgangspunt dat noodzakelijk wordt geacht om per etappe en mits eerbiediging van de democratische regelen, een socialistische maatschappij te verwezenlijken».

## 3. A.C.L.V.B.

Op zijn statutair congres in 1975 stelt de A.C.L.V.B. (165) : «Het is trouwens ook slechts in een vrije, op liberaal-democratische grondslagen gevestigde maatschappij dat waarachtig syndicalisme mogelijk is. Vrij syndicalisme kan slechts gedijen in een klimaat van politieke en economische vrijheid». «De persoonlijke autonomie die de essentie is van de vrijheid, strekt zich uit tot de groepen van mensen met gelijklopende belangen of inzichten. Deze groepen moeten, onder het hierboven geformuleerde voorbehoud, nl. soortgelijke vrijheid voor de andere groepen en eerbied voor de prerogatieven van de overheid, (...) over voldoende vrijheid beschikken om zelfstandig hun eigen groepsbelangen waar te nemen».

(164) VORMINGSINSTITUUT A.B.V.V., *Het A.B.V.V. voor het voetlicht*, p. 49.

(165) A.C.L.V.B., *Statutair Kongres, Gent*, 13-14 dec. 1975, p. 1/12.

(166) A.C.L.V.B., *o.c.*, p. 1/27.

## BESLUIT

Ons driepolenmodel komt hierop neer :

- de deelgroepen, hier beperkt tot de sociaal-economische, krijgen hun plaats in het grondwettelijk besluitvormingsmodel ; i.p.v. tussenschakels worden ze een derde pool
- (nieuwe) evenwichtsmechanismen tussen burger en staat, individu en groep, staat en maatschappij moeten uitgewerkt worden.

### afdeling III. De drie relaties

#### § 1. Burger-Staat.

Deze relatie kan traditioneel in een actief en een passief aspect onderscheiden worden, in «liberté-résistance» en «liberté-participation» (168). Onze grondwet legt voldoende de klemtoon op het eerste, zodat wij daar niet verder op ingaan. Om het tweede aspect is er echter meer te doen. Hier komt de representativiteit van de politieke actoren en van hun stellingname te berde. Formeel wordt deze relatie herleid tot het actief en passief kiesrecht. De doeltreffendheid daarvan hangt grotendeels af van de betrouwbaarheid van het *kiessysteem*. Dit laatste is nu precies voor verbetering vatbaar. Thans ligt het mede aan de basis van de versterking van de rol van de partijen en de verzwakking van de directe impact van de burger op het politieke beleid. Wij pleiten voor een versterking daarvan en wie zou ons daarin tegenspreken ? Via deze weg moet de burger als burger mede kunnen delen in het bepalen van de grote lange-termijn-opties die de politiek in het algemeen belang zal dienen te realiseren. Thans wordt dit kanaal al te veel overstemd door de directe impact van belangrijke presiegroepen op het beleid, die zeker niet de gehele bevolking vertegenwoordigen, laat staan de democratische meerderheid ervan, en evenmin kunnen aanspraak maken op het verdedigen van het algemeen belang. Deze vertroebeling wordt dus in de hand gewerkt door het kiesstelsel o.a. waar het een primordiaal belang toekent aan de plaatsen op de verkiezingslijsten.

Door polls oefenen bepaalde groepen aldus een invloed uit die wel eens niet in overeenstemming kan zijn met hun representativiteit in het kader van de gehele stemgerechtigde bevolking en de mondigheid van deze laatste erg limiteert. Daarop zullen sommigen repliceren dat desondanks de werknemers als groep toch nog sterk ondervertegenwoordigd zijn in het Parlement en de andere politieke instellingen (168).

Ook al zou dit waar zijn, dan blijft het nog de vraag of het verantwoord is om op basis daarvan werknemers te beletten andere kandidaten dan

(167) Zie hoofdstuk III § 2.

(168) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 13.

«klasse-genoten» in de politiek af te vaardigen. Zo het antwoord positief luidt, dan beweert men eigenlijk dat iemands algemene politieke overtuiging, diens opvattingen over het beleid dat de overheid op alle politieke terreinen zou moeten voeren, het gewenste samenwerkingstype e.d. volledig bepaald worden door zijn professionele situatie. Hierdoor wordt de menselijke persoon aan een onaanvaardbare verenging onderworpen waarover we nog wel al eens gehoord hebben, maar waarvan de grondlegger toch reeds bijna een eeuw geleden overleden is. Het is toch een verregaande vorm van bevoogding als anderen voor je gaan bepalen welke «de reële belangentegenstellingen» zijn in functie waarvan je als kiezer je houding dient te bepalen (170). Men is nu eenmaal vóór het algemeen stemrecht ofwel is men er tegen. Verbeteringen aan het kiesstelsel kunnen op vele punten voorgesteld worden. Een voornaam punt bestaat voor ons ongetwijfeld in de afschaffing van de *volgorde* van de plaatsen op de lijsten. Wie het meeste stemmen haalt, wint. Dit is toch het gezondste principe ! Nu zou dit de personifiëring van de kiescampagne en de afhankelijkheid van de kandidaten van het kiezerskorps misschien wel vergroten. Maar het eerste is te regelen door een broodnodige wet op de beperking en de openbaarmaking van de geldsommen besteed aan de kiescampagne, en het tweede door een soepel systeem van politiek verlof en een beperking van het «sociaal dienstbetoon». Dit laatste is trouwens in het algemeen zeer wenselijk, vermits het sociaal dienstbetoon door het verschaffen van allerlei diensten, waarvan de meeste geen gunst maar in een behoorlijk functionerende administratie voor iedereen een recht behoren te zijn, eveneens de politieke keuze van de burgers ernstig kan vertroebelen (en de mandatarissen geen tijd laat voor fundamentele werk) (171). Daarenboven weze eens te meer herhaald : men is vóór het principe van «one man, one vote» of niet.

Een tweede voorstel dat onze sympathie wegdraagt betreft het vergroten van de *kiesomschrijvingen*, zoals kamerlid, M. Galle reeds heeft geformuleerd. (172) Waarom zou men trouwens niet verder kunnen gaan en de locale gebondenheid niet meer als een noodzakelijk kenmerk voor een mandaat van parlementariër inbouwen, aangezien toch «de leden van beide Kamers de Natie vertegenwoordigen» (art. 32 G.W.) ? Ten derde, kunnen we geen remedie vinden tegen het toenemende persoon- of partijstemmen, zonder aandacht voor het verkiezingsprogramma (voor zover het wat anders dan vage beloften zijn) ? Het verdient aanbeveling om eens ernstig te overwegen of de *keuzemogelijkheden* niet kunnen vergroot

(169) O.a. *De CVP : het dogma heet niet christendom, maar klassensamenwerking*, in *De Nieuwe Maand*, nov. 1978, p. 486.

(170) *Idem*, p. 484.

(171) Sommigen stellen dan ook voor het helemaal te verbieden : zo bijv. VEV-Voorzitter STOUTHUYSEN, *Parlement moet eerst eigen rol herwaarderden*, in *De Standaard*, 7 nov. 1978, p. 2.

(172) MARC GALLE, *Kiezen in grotere gehelen*, in *De Standaard*, 28 nov. 1978, p. 2.

worden en aldus een veel preciezere en meer genuanceerde keuze kan tot uitdrukking gebracht worden. Zo zou men verschillende vormen van panacheren (terug) kunnen invoeren. Zo zou men zelf een combinatie van personen en partijen kunnen aanduiden. Men zou ook de verschillende beleidspunten van de programma's kunnen uitsplitsen, zonder daarom in het referendum uit te monden. En waarom zou ook de intensiteit van de voorkeur niet tot uitdrukking kunnen gebracht worden, zoals in de economie door de grootte van de prijs die men bereid is voor een bepaald goed te betalen, maar met dit verschil dan dat in de politiek bij de verkiezingen iedereen over eenzelfde «pakket» stemmen zou kunnen beschikken (one man, one vote !). Kosten-baten analyses bij de verkiezingsbeloften zouden verder ook geen onheil aanrichten, gezien de verderfelijke toestand van de openbare financiën. Deze laatste is precies de uitdrukking van een dieperliggende wanverhouding die wij reeds eerder schetsten. Dat alles zal de organisatie van de verkiezingen en vooral van het stemmen-tellen niet vergemakkelijken, maar in welke eeuw was het ook weer dat men computerbestuurde raketten op buitenaardse planeten kan doen landen terwijl de stemmen van zes miljoen Belgen op een folkloristische wijze werden uitgebracht en geteld ? Het is weer eens treffend hoe de wetenschap, de techniek en de economie geëvolueerd zijn in een snel tempo, maar de menselijke organisatie en o.a. het politieke leven even primitief georganiseerd blijven alsof er sinds decennia lang niets veranderd was.

Ziedaar enkele — «onrealistische», «niet-haalbare», we maken ons geen illusies — ideeën i. v. m. het verkiezingssysteem. Uiteraard hebben we dan nog met geen woord gerept over de verdere communicatie en contacten die tussen regeerders en geregeerden tijdens de uitoefening van de mandaten gedurende de ambtsperiode feitelijk plaats vinden en zouden kunnen of moeten plaatsvinden, teneinde een permanente «doorstroming van de basis naar boven toe» te stimuleren en een voortdurende *betrokkenheid* bij het beleid in stand te houden. Daarbij denken we onmiddellijk aan de politieke partijen. Een verdergaande uitbreiding van hun macht is in de huidige zgn. «particratie» wellicht niet zonder gevaren voor de «democratie».

Door de afschaffing van de volgorde op de lijsten zou al één rem kunnen gezet worden op deze oligopoliepositie. Het opleggen van respect voor bepaalde fundamentele democratische regels lijkt voor hun interne organisatie evenmin onwelkom. Dit hoeft niet per se in de grondwet geregeld te worden. Maar het mag in geen geval een al te grote institutionalisering impliceren die leidt tot verstarring en verstaatsing. Hoe zal de naleving ervan trouwens gecontroleerd worden ? En «quis custodiam custodiabit» ?

Daarmee bevinden we ons reeds in de relatie individu-groep, zij het dat politieke partijen, precies omwille van hun eigen finaliteit, een speciale soort «belangengroep» zijn, aangezien zij, althans in theorie, niet gegrond zijn op enkele deelbelangen, maar ze tot het formuleren van het algemeen

beleid op ieder gebied van de politiek zouden behoren bij te dragen, ook al ligt dit in de feiten wel anders.

## § 2. Individu-Groep

Wanneer zovele groepen zich als «feitelijke verenigingen» aandienen en, zoals de vakorganisaties, een belangrijke macht uitmaken in het politiek systeem, daarin tevens al te vaak een instrument uitmaken voor de burgers om politieke zeggingskracht te verwerven (of omgekeerd ?), dan stelt zich de nood aan effectieve participatie als een essentieel punt.

Want we hebben nu wel al 150 jaar geleden de democratisering van de Staat gekend (al was die aanvankelijk ook zeer beperkt), maar wanneer maken we dan de afbraak mee van de privileges van talloze vorstendommen en oligarchieën (173), als partijen, vakbonden, holdings, werkgeversorganisaties, die van de maatschappij deel uitmaken ?

Bij het zoeken naar een antwoord op deze vraag dient *vooreerst* een klaar onderscheid getrokken te worden tussen de nood aan interne democratisering (die we ten volle bepleiten) en de wenselijkheid van een juridische regeling en afdwingbaarheid ervan (die lang niet in alle gevallen zo voor de hand ligt), afgezien dan nog, voor wat dit laatste betreft, van de nood aan een constitutionele, dan wel een gewone wettelijke regeling ervan. Een *tweede* onderscheid is wellicht nog formeler en betreft het al dan niet «officieel» toebedeeld zijn van de betrokken groep met (de medewerking aan) zekere overheidstaken.

Een oplossing op het probleem dient rekening te houden met het wezen en de doelstelling van de vakorganisatie aan de ene kant en de noden van een democratische politieke organisatie aan de andere kant ; ze zal derhalve een compromis tussen deze polen tot stand moeten pogen te brengen.

De vakorganisaties zijn strijdorganisaties, die de bevordering en de verdediging beoogt van de werknemer in zijn beroepsbelangen in zijn arbeidssituatie (174). De overheid heeft derhalve in de interne organisatie in principe niets in de pap te brokken. Anderzijds zijn er de politieke instellingen die democratisch dienen georganiseerd te zijn ; democratie is dan ook in de eigenlijke betekenis een bepaalde vorm van organisatie van de staat. Democratie kan in een duivenbond of in een faculteitskring ook bestaan, maar dan in de oneigenlijke zin van het woord.

(173) Cfr. «L'observation révèle que, dans les groupes au profit desquels la compensation d'autorité s'opère, s'affirme au fur et à mesure que croît leur puissance, une tendance à l'oligarchie» : W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 172.

(174) Cfr. *ACV verantwoordelijk voor de toekomst*, p. 275 : «De vakbeweging bestudeert, verdedigt en bevordert de gemeenschappelijke beroepsbelangen van haar leden, in het raam van het algemeen welzijn», supra reeds geciteerd ; cfr. de bijdrage over *Vakorganisatie en expressievrijheid*, waarin deze «normatieve» naast de «Wetenschappelijke» definitie wordt toegelicht.



Syndicale actie en politieke realiteit zijn nu echter sterk met elkaar verweven. Vele syndicale eisen kunnen slechts langs politieke weg gerealiseerd worden of worden gewoon langs die weg afgedwongen (175). Vandaar het onontbeerlijk optreden van de vakbonden op het politieke toneel. Dit is de drukking waar we het al over gehad hebben. Deze wordt gerealiseerd door het deelnemen aan de georganiseerde samenwerking met de overheid en, efficiënter vaak, door het optreden achter de coulissen op de knooppunten van de politieke besluitvorming. Naarmate de vakorganisaties aldus meer en meer «politieke functies» feitelijk of formeel vervullen, dan heeft dit zijn weerslag op de relatie individu-groep die hier ter sprake is. Hoe zal de participatie van het individu dan georganiseerd worden, zoals die bestaat in de relatie burger-staat ? Moet dan naar analogie met de democratie in de staat, ook niet de 'democratie' in de vakbond gerealiseerd worden ?

1. De vakorganisaties — althans de «meest representatieve» — zijn vertegenwoordigd in talloze organen die onder allerlei vormen samenwerken met de overheid (zoals hoger beschreven). Hierdoor treden de vakbonden op het politieke terrein op en nemen zij officieel deel of werken zij mee aan de uitoefening van «*publiekrechtelijke*» bevoegdheden. De situatie moet hier duidelijk zijn : deze deelneming van de vakbonden aan het overheidsbeleid dient volgens democratische principes gerealiseerd te worden, waarvan de naleving juridisch afdwingbaar behoort te zijn. Zo dient de overheid een democratische verkiezing van de afgevaardigden in de betrokken overlegorganen te verzekeren. Iedere belanghebbende (in casu : iedere betrokken werknemer) moet zijn stem kunnen uitbrengen en zich kandidaat stellen.

De monopolisering van de stemgerechtigheid of de verkiesbaarheid voor leden van de «meest representatieve» organisatie kan derhalve niet verzoend worden met de noden van de democratie, die de betreffende vakorganisaties overigens zélf verklaren na te streven, en wel «in alle sectoren van het leven in gemeenschap» (176), desgevallend door «het progressistisch alternatief, dat moet uitmonden in een maatschappij met meer democratie, op alle vlakken en op alle niveau's» (177).

Immers, betekent 'democratie' niet in de eerste plaats : ruimte laten voor de oppositie of eventuele nieuwkomers en hun een reële kans geven om ook zelf mee aan de overlegtafel aan te zitten (178) ?

(175) «Bijgevolg zijn er punten van het syndicaal programma die slechts langs politieke weg een oplossing kunnen vinden. Daaruit volgt de noodzaak voor het ACV om op het politieke vlak over een werkelijke invloed en macht te beschikken», in *Gids voor de ACV-militant*, p. 16 ; cf. hoofdstuk 3.

(176) *Fundamentele Doelstellingen ACW-MOC*, Brussel, 1978, stencil, p. 19 ; zie hoger, citaat 2).

(177) *Ontwerp voor progressistisch alternatief*, ABVV, Brussel, 1977, p. 4.

(178) Cfr. Giscard's 'eenvoudige' omschrijving van democratie, hoger geciteerd : V. GISCARD D'ESTAING, *Démocratie Française*, Parijs, 1978, p. 163.

Het beste middel tegen ongecontroleerde machtsconcentratie blijft een politiek die de mogelijkheden tot een reële concurrentie en machtsverspreiding schept. Zo een zekere representativiteitsdrempel al kan verdedigd worden, dan moet die zeker ernstiger gehanteerd worden dan de huidige representativiteitscriteria, die kleinere, locale, regionale vakverenigingen nooit aan het woord laten, met alle spanningen vandien (179).

Waar de vakbonden dus van overheidswege politieke rechten en bevoegdheden toebedeeld gekregen hebben, dienen zij ook plichten en verantwoordelijkheden te aanvaarden, en overheidstoezicht op de democratische uitoefening ervan te dulden.

2. Nu hebben we tot in den treure toe reeds herhaald dat het niet de «geofficialiseerde» drukking is die de meeste resultaten oplevert, maar dat in feite de *officieuze pressie* van de vakbonden en de rechtstreekse persoonlijke contacten van hun topleiders veel belangrijker kunnen zijn. Ook hierdoor nemen zij aan het politiek beleid deel. Men kan zelfs stellen dat zij dermate met het politiek systeem verweven zijn dat het wel duidelijk moet zijn dat hier het onderscheid publiek-privatrecht «tot de juridische prehistorie» behoort (180). Anderen bewandelen de terminologische middenweg en spreken van «semi-publieke organisaties» (181).

Dient hier dan ook geen democratisering gerealiseerd te worden, ten einde het individuele lid aan bod te laten komen? Uiteraard, zouden wij zeggen; indien wij leden waren, zouden wij het alleszins eisen; en ook anders zouden wij er wel op willen aandringen. Blijkens de bijdrage over de interne organisatie van de vakbonden, elders in dit nummer, kan daar wel nog een en ander aan gebeuren, ook al is een gunstige evolutie reeds langer dan vandaag aan de gang. Maar die democratisering dient daarom niet gejuridiseerd te worden.

Daartegen kan men stellen dat dit een al te formeel standpunt is en dat, gelet op de feitelijke politieke macht, er dan toch maar een controle op de interne organisatie en de werking van de vakbonden doorgevoerd moet worden, ook al zou die dan tot fundamentele punten beperkt blijven. Het gevaar is echter groot dat i.p.v. een mogelijk overwicht van de syndicale macht op de staat, men een tegenovergesteld onevenwicht zou inbouwen. Verder ligt wellicht ook een oplossing in een plichtsbewuste zelfrestrictie die de vakorganisaties zouden moeten toepassen t.a.v. hun eigen actieterrain, zoals het reeds eerder beschreven werd.

3. Een inkijsrecht van de leden in de *financies* en een bijbehorende controle zouden ongetwijfeld, zoals in elke organisatie, wenselijk zijn.

(179) Zie de bekende spanningen i.v.m. kaderpersoneel en andere numerieke minderheden die blijkbaar niet voldoende aan hun trekken komen.

(180) Om de woorden van eminente staatsrechtsgeleerden te citeren...

(181) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et Règle de droit*, p. 107 en 142.

Maar ook hier dienen deze daarom niet gejuridiseerd te worden. Het is trouwens zeer de vraag of deze bevoegdheid reëel aan de leden kan toegekend worden, zonder de weerstandsklassen in gevaar te brengen. Dit gevaar mag geenszins gelopen worden, gezien staking het voornaamste drukingsmiddel is waarover de vakorganisaties als strijdorganisatie in de machtsverhoudingen met de werkgevers beschikken, en de stakingsklassen dit financieel houdbaar moeten maken. Want de eigen finaliteit en specialiteit van de vakorganisatie mag niet genegeerd worden : de werknemer als werknemer, d.i. in zijn beroepsbelangen, in zijn arbeidssituatie verdedigen (cfr. supra).

4. Een ander probleem stelt nog de eventuele toepasselijkheid van de *fundamentele rechten* en vrijheden op de hier bedoelde relatie individugroep. Vast staat dat de grondwet dat met haar tweepolen niet bedoeld heeft, wat niet belet ze thans aldus te interpreteren. Thans gaan meer en meer stemmen op om zulke *Drittwirkung* in het algemeen voor alle grondrechten te aanvaarden. Deze opvatting is aantrekkelijk, maar roept op haar beurt reacties op tegen sommige toepassingen die al te ver gaan precies omdat de fundamentele rechten niet specifiek voor de relaties met derden, waaronder de belangengroepen (als «derde pool», zie verder) geformuleerd werden. Wanneer wij dan stellen dat bepaalde fundamentele rechten en beginselen van behoorlijk bestuur (bijv. de hoorplicht, motiveeringsplicht) dienen gerespecteerd te worden en juridisch afdwingbaar gemaakt, dan is de discussie open voor de afgrenzing daarvan.

5. De ingenomen standpunten impliceren reeds het verlenen van een zekere *rechtspersoonlijkheid* aan de vakbonden. Zo kan de balans, die thans aan de actiefzijde enigszins doorslaat, weer recht getrokken worden en tegenover zekere rechten ook zekere plichten in het leven geroepen worden. Een lid moet o.i. zijn vakorganisatie in bepaalde gevallen voor de rechtbank kunnen dagen, bijv. omwille van miskenning van fundamentele rechten, van het niet-naleven van de statuten, enz. Ook een niet-lid moet in bepaalde gevallen die mogelijkheid ter beschikking krijgen, bijv. in geval van onrechtmatige daad. Waarom zouden de vakbonden niet net als andere 'personen' aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de schade die uit foutieve handelingen voortvloeit, die buiten de revindicatieve sfeer liggen, zoals bijv. bij verkeersongevallen ?

Maar het mag er uiteraard geenszins toe leiden dat de vakbonden voor schade bijv. van een staking of van een andere actie aansprakelijk zouden kunnen gesteld worden. Staking en andere actiemiddelen behoren immers tot de middelen van het strijd- en onderhandelingstoneel van vakbonden en patroons, waarop niet het «recht», maar de «macht» de toon aangeeft, voor zover die van elkaar te scheiden zijn. Trouwens, de uitoefening van de syndicale vrijheid mag door het toekennen van rechtspersoonlijkheid niet in het gedrang worden gebracht, zoals art. 7 van het IAO-Verdrag nr. 87 stelt (cfr. supra). Wel zou o.i. de rechter hier misschien een marginaal

toezicht kunnen uitoefenen en bijv. ingeval van bijzondere omstandigheden zoals de kennelijke onredelijkheid of onvoorzichtigheid van de vakorganisaties i.v.m. hun actie, toch deze laatste eventueel aansprakelijk kunnen stellen.

Het enige wat we tot hiertoe gepoogd hebben is de relatie individu-groep wat evenwichtiger uit te tekenen dan ze tot hiertoe misschien bestaat, zodat leden en niet-leden op zekere rechten kunnen aanspraak maken en meer aan hun trekken kunnen komen in en tegenover die machtige organisatie, waar zij soms toch maar tegen aankijken. De juridische formulering van die voorstellen kan daarbij een hulp zijn, maar zal zeker, voor zover zij dan al haalbaar zou zijn, slechts in werkelijkheid omgezet worden als de betrokkenen zelf de nodige 'fierheid' en morele integriteit opbrengen om mekaars rechten te respecteren, zonder usurpatie op het eigen terrein te blijven en de verantwoordelijkheid voor het eigen optreden te dragen. Blijkbaar is menige vakbondsverklaring het daarin roerend met ons eens : «Ook voor ons stelt zich het probleem van het gebruik van onze macht. Dit is een zaak van moreel inzicht en van morele verantwoordelijkheid». (ACV) en ook voor het ABVV, wanneer het zijn progressistisch alternatief ook op zichzelf toepast : «Het progressistisch alternatief moet uitmonden in een maatschappij (...) met meer verantwoordelijkheid» (182).

We vervolledigen het citaat van het begin van dit hoofdstuk : «*Een 'nieuw en verbeterd democratisch model', ook voor ons, waarin ieder essentieel zijn rol kan spelen, maar met een duidelijk, eigen verantwoordelijkheid en met verantwoording van zijn daden*» (183).

### § 3. Groepen-Staat.

Een versterking van de rechtstreekse relatie staat-burgers betekent geenszins de uitschakeling van de rol der deelgroepen. Een nieuwe Franse Revolutie zou de klok 150 jaar terugzetten, zonder dat we uit de evolutie sindsdien ook maar iets zouden geleerd hebben. Groepsvorming en samenwerking van de groepen met de staat is immers wel degelijk positief (184), ook in de economische sfeer. Hoofdstuk I van dit werk stelt dit naar ons gevoelen zeer duidelijk. Wat echter stoort, is het *drietrapschema* (zie hoofdstuk III) in een tweepolenmodel. Tot nu toe hing het systeem nog wel aan elkaar, zodat de leuze kan gelden : 'it works'. Er konden compromissen bereikt worden, die het resultaat waren van een wisselend machts-evenwicht van allerlei maatschappelijke groepen. Vandaag werkt het systeem al minder soepel ; de aaneenschakeling van momentane even-

(182) ACV *verantwoordelijk voor de toekomst*, p. 291 ; *Ontwerp van progressistisch alternatief*, ABVV, p. 2.

(183) L. TINDEMANS, *Open brief aan Gaston Eyskens*, Tielt, 1978, p. 103.

(184) Zie M. JOSEPH, *Vormen van samenwerking van de overheid met de georganiseerde belangengroepen*, T.B.P., 1967, p. 3-10.

wichten heeft een steeds groeiend onevenwicht kunnen camoufleren. Er is echter geen enkele garantie dat dit kan blijven duren. De desintegrerende krachten worden te groot (zie dit hoofdstuk, afd. II).

Hier staan we voor een beslissende keuze : ofwel een *nieuw democratisch model* uitwerken, ofwel de dingen op hun beloop laten, met onvoorspelbare gevolgen. Een (al te) sterke integrerende factor lijkt ons in dat geval onafwendbaar.

We hebben dus behoefte aan een nieuw evenwicht tussen eenheid en veelheid, tussen integrerende en desintegrerende factoren, zonder uitschakeling van een van beide.

Misschien komt dit voor als al te theoretisch. Volgens onze bescheiden mening is een correcte diagnose echter de halve oplossing. Onze benaderingswijze is bij uitstek een *federalistische*, want federalisme bestaat precies in een geïnstitutionaliseerde dialoog tussen geheel en delen, territoriale zowel als andere (185).

In een federale democratie put het geheel zijn legitimering uit de bron, dat wil zeggen uit de verkiezing door de burgers als dusdanig. Als tegengewicht fungeren de delen, die een specifieke groep van burgers (bv. een volk), of een groep personen in een specifieke situatie (bv. werknemers) belichamen. Wanneer 'delen' slechts 'onderverdelingen' zijn, zonder zelfstandigheid, is er van evenwicht en federalisme nauwelijks sprake. Evenmin als het geheel slechts de som is van de delen. Met deze omschrijving van federalisme voor ogen, stellen we vast hoe weinig federalistisch er gedacht en gehandeld wordt, omgekeerd evenredig met de federalistische schijn die sommigen wekken. De eis dat in een staat met twee volksgemeenschappen elke gemeenschap haar eigen vertegenwoordigers in de nationale regering aanduidt, zonder bemoeienis van de andere gemeenschap, kan politiek opportuun zijn, maar is ongepast in het federalistisch kader waarin men hem plaatst.

Als men het een federalistische overwinning noemt dat bij de verkiezingen voor het Europees Parlement Vlamingen slechts voor Vlamingen kunnen stemmen, dan past daarbij ook een ernstige nuancering. Het Europees Parlement dient in de eerste plaats de Europese politieke eenheid te vertegenwoordigen, met daarnaast, — en laten we herhalen dat we de eersten zijn om hierop nadruk te leggen — in een tweede Kamer, de vertegenwoordiging van de regionale verscheidenheid.

Uit deze enkele voorbeelden mag blijken dat onze benaderingswijze wellicht geen gemeengoed is, integendeel. Ook op het domein van de *sociaal-economische belangenvertegenwoordiging* maakt men vaak dezelfde denkfout. Geheel en delen, staat en maatschappij, klutst men al te gemakkelijk door elkaar. Het onmiddellijk resultaat hiervan is een sluipende collectivisering en politisering ; het meer verwijderd gevolg is een duurzame ontwrichting van het ganse bestel.

(185) A. MARC, *Contre l'Europe des Etats, l'Europe des Régions, Les Régions d'Europe*, Parijs, 1973.

Voor ons waren de mogelijkheden te beperkt en de tijd te kort om hier met een juridisch-technisch beredeneerd voorstel ter verbetering uit te pakken, wat we binnen afzienbare tijd echter wel hopen te doen. We moeten ons hier tot enkele krachtlijnen beperken.

Tussen Parlement, regering en deelgroepen dient een herverkaveling van de bevoegdheden te komen, die dan best ook geïnstitutionaliseerd wordt, zonder alles te willen regelen. Parlement en regering behartigen in eerste instantie het algemeen belang. Het is nu wel duidelijk dat de inhoud die de grondwetgever in 1831 daaraan gaf, op een fictie berust. Deelbelangen zullen wel altijd een rol spelen, wat trouwens verrijkend kan werken. Zomen dit aanvaardt moet men er zich voor hoeden om in een eventueel stelsel van wettelijke onverenigbaarheden tussen een politiek mandaat en bepaalde beroepen, sommige deelgroepen uit te sluiten en andere wel aan bod te laten komen. Dat de politieke macht door multinationale ondernemingen en economische en financiële groepen (186) beperkt wordt is ongetwijfeld juist, maar beperken ook vakorganisaties in die zin de politieke bewegingsvrijheid niet ?

Algemeen belang vandaag betekent dat men alle effecten van een (niet-) beslissing en de totale samenhang van het beleid onder ogen neemt en op basis daarvan tot een weloverwogen beslissing komt. Het moet de zorg van Parlement en regering zijn om de machine van de publieke sector gesmeerd te doen draaien en geen stukken te monteren die scheeftekingen veroorzaken of een minderwaardig eindproduct afleveren. In deze opvatting bestaat het wetgevend werk vooral in het rekken van grenzen. De verdeling van de ruimte binnen die grenzen kan elders gebeuren, met dien verstande dat het Parlement een toezicht behoudt en ook daadwerkelijk over de belangen van de niet-georganiseerden waakt. Ongetwijfeld is daartoe een grondige reorganisatie van het parlementair werk vereist. Zo hoort bij elk wetsvoorstel of -ontwerp een kosten-batenanalyse. Een verregaande nonchalance en wildgroei in de wetgeving leiden automatisch naar een verlies van geloofwaardigheid van de wetgevende macht.

We suggereerden al dat de verschillende maatschappelijke groepen rechtstreeks bij de politieke besluitvorming zouden betrokken worden, als deelgroep, op hun terrein.

Dit zal geen gemakkelijke, maar niettemin een noodzakelijke opgave zijn. Men mag de dingen daarbij niet op hun kop zetten. Bij de burgers moet er een brede consensus over zulke hervorming bestaan. Persoonlijk geloven wij in zulke mogelijkheid, op voorwaarde dat het feitelijk informatiemonopolie dat sommige organisaties — van divers pluimage — t.a.v. hun leden bezitten, doorbroken wordt. Staat en maatschappij moeten ook in de brede lagen van de bevolking opnieuw onderscheiden begrippen worden, wat een anti-centralistische mentaliteit veronderstelt. Zonder het gedecentraliseerd economisch systeem dat de vrije markteconomie is, is een

(186) A.C.W., *Fundamentele doelstellingen* : zie ook hfdst. 4, Afd. 2, § 2.

driepolenmodel wellicht niet te verwezenlijken. *Beslissingen die niet aan het individu kunnen overgelaten worden, moeten binnen het kader van het algemeen belang zo dicht mogelijk bij de betrokkenen tot stand komen.*

Een staats hervorming die de gemeentelijke autonomie niet versterkt en van de deelstaat een mini-rompstaat maakt, wijzigt fundamenteel niets (187). Volgens H. Brugmans «vermoordt men het besef van lokaal burgerschap, terwijl toch de gemeentelijke autonomie de bakermat en de grondslag is van onze democratie» (188).

Is het trouwens niet opvallend dat vervlechting van staat en maatschappij, politisering, afbouw van de vrije-markteconomie, bureaucratisering en verdwijning van gemeentelijke autonomie verschijnselen zijn die samengaan ?

Hoe kan de 'maatschappelijke sfeer' dan best geïnstitutionaliseerd worden ? Een weinig aantrekkelijk voorstel werd geformuleerd in 1953 (189). Om de economische machtscategorieën in de normale democratische procedure in te schakelen pleit F. Van Mechelen voor een cascade van organen in de economische sector, waarbij een hoger orgaan de beslissing van de lagere organen moet onderzoeken en daarnaast zelf ook initiatiefrecht heeft voor het geheel van zijn bevoegdheidsgebied. Dit zou o.i. kunnen leiden naar een te verregaande centralisatie.

In 1935 werkte professor Speyer van de U.L.B. een voorontwerp van wet uit, strekkende tot oprichting van «Conseils auxiliaires», organen met zgn. medewerkende — wetgevende — bevoegdheid (190), ook buiten de sociaal-economische sector, als alternatief voor de oprukkende corporatieve staatsidee. Dit voorstel werd door anderen, zij het jaren later, bijgetreden (191). De leden van de voorgestelde Raden met medewerkende bevoegdheid zouden deels door de Koning, deels door het Parlement, op voordracht van een zeer ruime waaier van organisaties en instanties, benoemd worden.

Regering of Parlement zou ze kunnen belasten met het uitwerken van wetsontwerpen en -voorstellen, en zelf zouden ze eveneens een voorstel bij het Parlement kunnen indienen. In elk van de gevallen berust het laatste woord bij het Parlement, dat de tekst in zijn geheel aanvaardt of verwierpt. Dit voorstel is in de vorm waarin het in 1935 geformuleerd werd, uiteraard niet meer bruikbaar. Toch is de basisidee misschien niet ongezond, op voorwaarde dat men ze combineert met een vernieuwing van de relaties burger-staat en individu-groep, zoals in de vorige twee paragrafen reeds werd aangestipt. Positieve punten zijn : de effectieve macht waarover de nieuwe organen beschikken en die ontbreekt in de huidige consultatieve

(187) JO GRIMOND, *The Welfare State*, Londen, 1978.

(188) *Europa Eén*, 16 juni 1978, p. 8

(189) F. VAN MECHELEN, *De integratie van moderne machtsontwikkeling in de parlementaire democratie*, *Arbeidsblad*, januari 1953, p. I.

(190) H. SPEYER, *o.c.*, 123 pp.

(191) zo door Y. NUYENS, *o.c.*

organen ; de reactie tegen de tendens om alle belangenstellingen in de maatschappij te herleiden tot de tegenstelling arbeid-kapitaal ; de afbakening van ieders werkterrein zodat het Rode Kruis zich niet met het vennootschapsrecht inlaat ; de verscheidenheid van deelgroepen die in elk van de Raden aan bod komen ; de uiteindelijke onderschikking aan het Parlement.

In de Nederlandse grondwet treffen we volgende ruime bepaling aan : «De wet kan aan andere dan in de grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid geven». (art. 162) (192). Artt. 159 tot 161 vormen het hoofdstuk «Van openbare lichamen van beroep en bedrijf», waarop de Nederlandse Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie steunt. Aan de top daarvan staat een Sociaal-Economische Raad, opgericht bij wet van 27 januari 1950.

### VOORLOPIG BESLUIT.

Vatten we tot besluit de voorwaarden samen waaraan elke hervorming in de door ons gewenste zin moet voldoen :

- Aan de eventueel nieuw op te richten organen moeten *reële bevoegdheden* toegekend worden. Ze moeten zich ontplooiën tot — gecontroleerde-machtscentra en niet slechts een schijnbestaan lijden wat hun elke kanaliseringfunctie zou ontnemen.
- De bevoegdheden waarover ze bij de aanvang beschikken mogen in geen geval domeinen bestrijken die voorheen niet tot de collectieve beslissingssfeer behoorden. Er moet een duidelijke *ontvetting* zijn van de staatsinstellingen. Overbodig geworden (para-)statale instellingen moeten afgeschaft worden.
- De werking van nieuwe instellingen in de maatschappelijke sfeer zal best op *democratische* beginselen berusten, zonder dogmatische opties evenwel. Ongetwijfeld zullen meerderheden en procedures zoals weging van stemmen in de werking een grote rol spelen.
- Bij de uitwerking van zo'n schema mag men de *inbreng* van een aantal wetenschappen niet verwaarlozen. Zo rijst de vraag of het nog zin heeft om het bedrijfsleven in sectoren te verdelen, gelet op een aantal vrij recente bevindingen in de economie (193).
- Hoeft hier nog herhaald te worden dat men tegelijkertijd ook de *relaties burger-staat en individu-groep* moet herzien ?

(192) Momenteel enkel benut voor de waterschappen ; KRANENBURG, *Nederlands Staatsrecht*, 1958, nr. 490 ; VAN DER POT *Handboek v. Nederlands Staatsrecht*, 1977, p. 577.

(193) KREDIETBANK, *Industriële structuur en industriebeleid in België*, Brussel, 1978, p. 24.



Enkel dan is er een kans dat het huidig pseudo-corporatief systeem naar een meer evenwichtige verhouding tussen algemeen belang en deelbelangen evolueert.

Er zijn geen gevaarlijker lieden dan degenen die in de perfectie van een systeem geloven. Wij achten onszelf niet gevaarlijk. Instellingen zijn waard wat de mensen waard zijn. Alleszins verdient het driepolenmodel van naderbij bekeken en bestudeerd te worden. Moge dit een eerste aanzet geweest zijn.

## NAWOORD.

*De grootste kunstwerken zijn diegene die nooit «af» geraakt zijn. Bovenstaande tekst is «onaf». Zonder dat het ook maar in ons zou opkomen hem als een kunstwerk te beschouwen. Ervaring, tijd, mogelijkheden en middelen ontbraken ons om er een harmonisch, tegen gezichtsbedrog bestand Grieks tempelgebouw van te maken. Met zuilen alleen komt men er immers niet in de Belgische politiek — ook al blijven deze onderdelen van het gebouw meestal het langst overeind...*

*Dat dit thema «een uitdaging» is «voor de vakorganisatie», zoals op de folder vovendor de studiedag te lezen staat, kan alleen maar onze welgemeende wens zijn ; dat het dat alvast was voor ons, kunnen we met zekerheid vaststellen. Het zou de moeite lonen om studie, onderzoek en discussie erover verder te zetten. Dan kan deze onvoltooide symfonie uitgroeien tot een volmaakt kunstwerk waarin sociaal-politieke theorie en filosofie, juridisch-constitutionele beschouwingen en politieke wetenschappen in één grote symbiose «alle Brüder werden».*

*Maar «tussen droom en daad» staat wel wat in de weg. Aan de overbrugging ervan kan iedereen meewerken. Wij dringen er dan ook op aan om in grote getale in te gaan op de uitnodiging van Socrates, als vervolg op wat hij in het voorwoord reeds zei : «Laten wij de zaak samen onderzoeken ! En hebt ge soms kritiek uit te brengen op mijn uiteenzetting : spreek me tegen en ik zal naar u luisteren».*

## BIJLAGE.

### DE RELATIE VAKORGANISATIE-STAAT : GEORGANISEERDE VORMEN VAN SAMENWERKING.

De vakorganisaties — naast andere organisaties die wij hier niet bestuderen — nemen belangrijke taken waar in velerlei vormen van overleg, binnen of buiten daartoe opgerichte organen van consultatie, concertatie e.a. die mede de politieke besluitvorming tot stand brengen (1).

(1) Algemene beschouwingen hierover o.a. bij M. JOSEPH, *Vormen van samenwerking van de overheid met de georganiseerde belangengroepen*, T.B.P., 1967, p. 3-10.

Hier worden slechts de formele, geïnstitutionaliseerde en van overheidswege geregelde aspecten daarvan ter sprake gebracht. Alleen deze immers zijn juridisch benaderbaar. Deze bijlage sluit dus aan bij hoofdstuk 2. Een benadering die tevens naar de informele beïnvloedingstechnieken verwijst, kwam reeds in hoofdstuk 3 aan bod, zonder dat daarvan een min of meer sluitende inventaris kan worden opgesteld.

Doch zelfs als men zich tot het geïnstitutionaliseerd overleg en de officiële organen beperkt, is het onmogelijk om deze op een systematische en waterdichte wijze te bespreken.

Het zou wel een ongelooflijk toeval zijn, indien al deze onsystematisch, pragmatisch en empirisch, zonder voorafgaand organisatieschema tot stand gekomen instellingen op zo'n wijze zouden kunnen doorgelicht worden. Onze ambitie is hier dan ook bescheiden : een globaal, algemeen (en dus noodzakelijk niet-gedetailleerd, onvolledig en ongenueanceerd) *beeld* geven van de voornaamste «officiële» functies die de vakorganisaties vervullen binnen of in de marge van ons staatsbestel. Wij stellen ons dus op een «*publiekrechtelijk*» standpunt. Dit komt op drie wijzen tot uiting.

*Vooreerst* in de wijze van classificatie van de voornaamste organen : deze geschiedt vanuit de functies, die de vakorganisaties erdoor kunnen uitoefenen. Bedoeld worden : functies, die erin bestaan dat zij rechtstreeks of onrechtstreeks bij het overheidsbeleid zijn betrokken (medebeheer, advies, rechtscolleges). Ook andere functies van overleg hebben we hier echter durven bij vermelden, die tot resultaten met een «publiekrechtelijk geurtje» kunnen leiden. Hiermee bedoelen we ieder optreden dat direct of indirect tot beslissingen kan leiden die niet alleen bindend zijn voor diegenen die ze mee hebben getroffen of voor de leden van de organisatie die ze hebben genomen, zoals in de zuiver «privaat-rechterlijke» sfeer het geval is. Tot deze categorie behoren alle gevallen waarin de vakorganisaties beslissingen kunnen treffen die ook voor niet-leden bindende normen kunnen stellen, of de (niet-)leden daarmee akkoord gaan of niet. Daarmee leggen de vakorganisaties een soort oneigenlijk imperiumgezag op, zoals de overheid dat heeft, in het algemeen belang, ingevolge een door de overheid toegekende monopoliepositie. Zij zullen bij de uitoefening daarvan dan ook het algemeen belang, het belang van de ganse economische sector of onderneming moeten behartigen. Wij gaan hier dus verder dan wat strict genomen onder «publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie» verstaan wordt, die in België wel bestaat zonder dat men de term ervoor courant gebruikt omwille van een afkeer voor het corporatisme (2).

Onze publiekrechtelijke kijk vormt *in de tweede plaats* de aanleiding tot het opstellen van een hergroepering van de voornaamste bevoegdheden van de vakorganisaties vanuit de klassieke optiek van de *trias politica*. *In de derde plaats* wijzen wij op een aantal constitutionele problemen die

(2) H. LENAERTS, *Inleiding tot het Sociaal Recht*, nr. 235 e.v.

door die verschillende vormen van pragmatisch gegroeide geïnstitutionaliseerde beleidsbeïnvloeding gesteld worden.

Wij geven ook geen volledige beschrijving van al de organen waarin de vakorganisaties vertegenwoordigd zijn met oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking, enz. De organen die wij vermelden, beschouwen wij ofwel als voldoende algemeen bekend, ofwel verwijzen we daarvoor naar de werken die ze inventariseren en/of bespreken (3).

## AFDELING I. Voornaamste «officiële» functies van de («representatieve») vakorganisaties.

### § 1. Collectief overleg : «bipartite».

Als «socio-economische intermediaire pressiegroep» (cfr. supra) pogen de vakbonden in de eerste plaats door collectief overleg (4) met de werkgevers of hun tot een gelijknamige sociologische categorie behorende organisaties hun wensen op vlak van loon- en arbeidsvoorwaarden te realiseren. De vakorganisaties treden hier in de eerste instantie op als belangengroep tegenover een andere belangengroep met tegengestelde belangen, de werkgeversorganisaties.

Dit collectief overleg wordt al dan niet door de overheid georganiseerd. Ook al maken door haar aangeduide personen deel uit van de ingestelde organen, haar tussenkomst blijft in het sterkste geval beperkt tot de rol van organisator, verzoener of arbiter (5).

Voor het overige moeten de «sociale partners» (6) het maar onder mekaar uitvechten, wat onder meer in verband staat met het feit dat in België geen loonbeleid wordt gevoerd (7). In deze gevallen gaat het om de vakorganisaties die, revindicatief opgesteld tegenover de werkgevers(organisaties) (en vice versa), participeren aan de organen en daarmee de dyptiek «revendication-participation», volgens J. Meynaud typisch voor de pressiegroepen (8), in werkelijkheid omzetten.

(3) J. LE BRUN e.a. *Dictionnaire des Services Publics* ; Brussel, 1978 ; X., *Morfologie van het Staatsbestuur*, Staatssecretariaat voor de Hervorming der Instellingen, Brussel, 1977.

(4) Voor een beknopt recent overzicht, anders gegroepeerd : G. DE BROECK, *Het Collectief Overleg*, in *30 jaar Belgische Arbeidsverhoudingen*, Deventer 1977, p. 97-121 ; verder : R. BLANPAIN, *De collectieve arbeidsovereenkomst*, Brugge, 1976, 97 pp.

(5) Vaak weerkerende uitspraak. Zie bijv. J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 498 ; R. BLANPAIN, *Belgische Arbeidsverhoudingen*, p. 80.

(6) Hier wordt deze term nog in zijn eigenlijke betekenis gebruikt. In het kader van het uitbreiden van het driepartijenoverleg, waarbij de Regering hoe langer hoe meer de vakbonden raadpleegt, wordt de klemtoon gelegd op de term «sociale gesprekspartners», een woordgebruik waarvoor de betrokken kringen zeer gevoelig blijken te zijn : zie F. HERMAN, *L'état et les partenaires sociaux*, in *30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen* Deventer, 1977, p. 86 ; L. TINDEMANS, *Open brief aan Gaston Eyskens*, Tielt, 1978, p. 105.

(7) Cfr. R. BLANPAIN, *Belgische Arbeidsverhoudingen*, p. 80.

(8) J. MEYNAUD, *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, p. 130 ; cfr. supra, hoofdstuk 3.

#### a. Buiten een door de overheid ingesteld orgaan.

Dit collectief overleg leidend tot het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten kan vooreerst plaatsvinden tussen «representatieve» werknemersorganisaties en de werkgevers(organisaties), overeenkomstig de wet van 5 dec. 1968. Het kan zich situeren op gelijk welk niveau : de onderneming, de sector of de hele economie. De aldus afgesloten C.A.O. kan niet algemeenverbindend worden verklaard (art. 28 van de Wet van 5 dec. 1968) en is derhalve slechts bindend voor de werkgevers die haar hebben afgesloten of lid zijn van een gebonden organisatie.

Eens de werkgever gebonden, zijn echter al zijn werknemers evenzeer gebonden ook al waren zij geen lid van één van de optredende vakorganisaties. Dit is het gevolg van de toepassing van de notie «meest representatieve vakorganisaties» ; deze wordt geacht *alle* werknemers te vertegenwoordigen. Aldus hebben zij, hoewel voor het overige volledig privaatrechtelijke organisaties, van de wetgever de bevoegdheid gekregen om voor bepaalde categorieën (mee) bindende normen op te stellen.

#### b. In een door de overheid ingesteld orgaan.

Daarnaast werd het collectief overleg door de overheid georganiseerd in een aantal door haar ingestelde organen.

### BEVOEGDHEID VAN DEZE ORGANEN.

1. Vooreerst kunnen deze strekken tot het louter doorspelen van **informatie**, zoals op het niveau van een *onderneming* in de ondernemingsraad in economische en financiële aangelegenheden.

2. Ten tweede kunnen deze organen zekere **adviezen** verstrekken : op het niveau van de *onderneming* vinden we dit bij de ondernemingsraad in sociale aangelegenheden of in economische aangelegenheden door adviezen aan de bedrijfsraad of de CRB ; bij het comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen in zaken i. v. m. de veiligheid en de gezondheid van de werkomstandigheden ; eventueel ook bij de syndicale afvaardiging. Bij geen van deze drie organen is een overheidspersoon betrokken.

Op het niveau van de *sector* kan advies verstrekt worden door de paritaire comités (P.C.) of subcomités in Sociale aangelegenheden in hoofdzaak aan de bedrijfsraden, de CRB, de Nationale Arbeidsraad (NAR) of aan de regering ; door de bedrijfsraden in economische aangelegenheden aan de CRB of de regering.

Op het *nationale* niveau kan aan een minister of de wetgevende kamers advies gegeven worden door de NAR in sociale aangelegenheden ; door de CRB in economische aangelegenheden.

3. Ten derde kunnen vele van deze organen voor de betrokken onderneming of sector **bindende regelen** opstellen of bindende beslissingen nemen.

Op het niveau van de *onderneming* moet de O.R. het arbeidsreglement opstellen dat weliswaar niet hoog staat in de hiërarchie (art. 51 van de W. 5 dec. 1968) maar toch algemeen bindend is.

De O.R. kan tevens bv. de data van vakantie bepalen naast zoveel andere mogelijke taken.

Op het niveau van de *sector* kunnen de P.C. o.a. uitvoeringsbepalingen van een wet of een C.A.O. van de N.A.R. treffen, die algemeen verbindend kunnen worden verklaard of een individuele uitvoeringsmaatregel van een wettelijke regeling ; gelijkaardige bevoegdheden voor de bedrijfsraden zijn niet voorzien.

Op *nationaal* vlak bestaan zulke functies niet in de N.A.R. of de C.R.B.

4. Ten vierde kunnen in vele organen C.A.O.'s afgesloten worden.

Op het niveau van de *onderneming* bestaat geen zulk specifiek orgaan.

Op het niveau van de *sector* kunnen C.A.O.'s afgesloten worden binnen de P.C. of subcomités, niet in de bedrijfsraden.

Op *nationaal* niveau bestaat deze mogelijkheid binnen de N.A.R., niet in de C.R.B.

De bevoegdheid van deze paritaire organen reikt echter verder dan het opstellen van een gewone C.A.O. zoals onder «a».

Inderdaad, de organen of de organisaties die er deel van uitmaken kunnen aan de Koning de algemeenverbindendverklaring vragen van de in hun schoot afgesloten C.A.O.'s. Hierdoor wordt de werkingssfeer van de C.A.O. uitgebreid zelfs tot de door een gewone C.A.O. niet gebonden werkgevers — en derhalve hun werknemers — van de betrokken sector of van het ganse land. Hier krijgt de bevoegdheid van de betrokken organen derhalve een soort verordenend karakter (zij het dat over de juiste term en de aangepaste grondwettelijke constructie enig meningsverschil bestaat, zie verder).

5. Ten vijfde hebben sommige van de organen een bevoegdheid om sociale geschillen te regelen.

Op het niveau van de *onderneming* door de S.A. (Syndicale Afvaardiging)

Op het niveau van de *sector* door de P.C. of subcomités.

Op *nationaal* niveau door de N.A.R.

## SAMENSTELLING.

Al deze organen zijn paritair samengesteld, behalve de S.A. (strijdorgaan, enkel werknemers) en eventueel de O.R. (die meer werknemers dan werkgevers kan bevatten). Belangrijk is dat aan de zijde van de werknemers steeds dezelfde drie traditionele vakorganisaties, die aan de criteria van «representativiteit» voldoen, het vertegenwoordigingsmonopolie bezitten en aldus in de hier bedoelde aangelegenheden een belangrijke invloed op de besluitvorming kunnen realiseren (9). De overheid speelt in

(9) Aan de notie «representatieve vakorganisatie» zou men een heel aparte studie kunnen wijden. Zie bijv. voor Frankrijk : A. ARSEGUEL, *La notion d'organisations syndicales les plus représentatives*, doctoraat, Toulouse, 1975, 698 pp.

geen enkel van deze organen een actieve rol. Van de organen op ondernemingsniveau maakt zij hoegenaamd geen deel uit. In de andere organen zijn wel één of meer personen van overheidswege aangeduid, maar het gaat hier steeds om onafhankelijken, die vooral een administratieve of bemiddelende rol vervullen, politiek onverantwoordelijk en alsdusdanig geen vertegenwoordigers van de overheid zijn.

## § 2. «Tripartite» overleg.

Het «paritair overleg» biedt niet steeds de gewenste oplossingen. Het komt zelfs als een «anachronisme» over (10). Het sociaal-economische leven wordt niet alleen door de betrokkenen bepaald. De laatste decennia is de overheid hier actiever gaan optreden, wat heeft geleid tot het opzetten van een «publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie» (cfr. supra), die gestadig een uitbreiding heeft genomen. Naast de handhaving van de deelbelangen dient immers ook een globaal sociaal-economisch beleid gevoerd te worden dat door het algemeen belang wordt ingegeven. Dit betekent niet dat de rechtstreeks betrokken sociaal-economische groepen als werkgevers en werknemers van het beleid wordt uitgesloten; wél dat zij voortaan samenwerken met de overheid in hetgeen zedig de «overlegeconomie» wordt geheten. Anders gesteld kunnen vele wensen van de betrokken belangengroepen niet alleen door onderling collectief overleg opgelost worden, maar vergen zij een tussenkomst van de overheid onder wettelijke of reglementaire vorm, omdat het algemeen belang er bij betrokken is. Alsdan wordt aan deze groepen de mogelijkheid geboden om via ingestelde organen hun visie kenbaar te maken onder de vorm van adviezen. De wildgroei van adviesorganen is derhalve een belangrijke uiting van de «overlegeconomie» (zie §§ 1 en 2).

Onder meer worden alle belanghebbenden ook betrokken bij de opstelling van het economisch plan, dermate dat het door de 16 te raadplegen instanties nog nauwelijks bij tijds goedgekeurd raakt. Indirect komt dit ook tot uiting door de aanwezigheid van de vakorganisaties en andere sociaal-economische groepen in het beheer van economisch-financiële overheidsinstellingen. Eén van die uitingen is ook het driedelig overleg waaraan blijkbaar hoe langer hoe meer nood is en dat derhalve steeds frequenter voorkomt, ook in geïnstitutionaliseerde vorm.

### 1. Nationaal.

Op nationaal niveau vindt een niet-geïnstitutionaliseerd overleg plaats in de Nationale Arbeidsconferenties, die geregeld door de regering worden samengeroepen, ten einde over zekere beginselverklaringen een akkoord

(10) F. HERMAN, *L'état et les partenaires sociaux*, in *30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, Deventer, 1977, p. 92.

te bereiken. Die beginselen dienen dan achteraf in de concrete vorm gegoten te worden van een C.A.O. in de N.A.R., een K.B., enz. Op te merken valt dat hier ook wel naar meerledige formules wordt overgestapt. Zo hebben we de sociaal-economische conferentie van 1970, de Conferentie over de tewerkstelling van 1973 (met als holdings als vierde groep) en de Driedledige Vergadering inzake de volledige tewerkstelling van 1976. Daarnaast bestaat het Nationaal comité voor Economische Expansie, het sleutelorgaan waarin door de drie partijen het sociaal-economisch beleid van de regering wordt uitgewerkt, onder de vorm van resoluties. Deze resoluties, met eenparigheid aangenomen, moeten dan door de leden van het comité bij hun opdrachtgevers verdedigd worden.

## 2. Sectorieel.

In bepaalde sectoren bestaan driedledige overlegorganen die meestal een vrij belangrijke invloed hebben.

Zo het Controlecomité voor de electriciteit en het Gas, bedoeld als controle op de monopoliepositie aldaar ; zo ook het Overlegcomité voor siderurgische politiek en het Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum, die echter vooral functioneren wanneer men in tijden van structurele moeilijkheden op zoek is naar overheidshulp (11). Verder werd onlangs een Secretariaat voor sectorieel overleg opgericht voor het algemeen sectorieel beleid.

Kenmerkend voor al deze organen is dat ze op initiatief van de overheid (meestal de regering) functioneren en hun beslissingen een juridisch moeilijk vatbare vorm hebben.

In elk geval speelt in deze organen de overheid wél een actieve rol, maar hebben anderzijds de deelhebbende vakorganisaties ook een belangrijke medezeggenschap in de getroffen beslissingen. Het gaat hier niet om loutere adviezen zoals in § 1 het geval is, doch om participatie bij de getroffen maatregelen. Hier heeft men het consultatieve al verlaten en is men in de echte concertatie en dito-economie terecht gekomen (12).

## § 3. Medebeheer.

De vakorganisaties zijn vertegenwoordigd in de sociale sector, paritair samen met de werkgevers, in het beheer van talloze overheidsdiensten en -instellingen, die de vorm aannemen van een of andere «parastatale» of functioneel gedecentraliseerde dienst (13).

(11) G. VAN ACKER, *Ontwikkeling van de overlegeconomie*, in dezelfde bundel, p. 64.

(12) M. PIRAUX, *L'évolution de la fonction consultative en Belgique*, p. 7.

(13) Voor de verschillende vormen, zie *Morfologie van het Staatsbestuur*, Staatssecretariaat voor Hervorming der Instellingen, 1977, p. 22 e.v.

## 1. Op Sociaal gebied : paritair.

Medebeheer komt vooral voor in «administratieve uitvoeringsorganen» (14) voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

Vooreerst in door de wetgever opgerichte instellingen, waarvan hij het beheerorgaan samenstelt uit vertegenwoordigers van bepaalde belangengroepen. Dit leidde vooral tot het paritair beheer. In de tweede plaats kan de overheid de belanghebbende ook rechtstreeks onder zekere voorwaarden met de uitvoering van een openbare dienst belasten, wat leidde tot het zgn. institutioneel pluralisme. Daarnaast kan de bedrijfstakgewijze organisatie van sociale openbare diensten vermeld worden, die thans echter aan belang inboet (15).

## 2. Op Economisch en financieel gebied : niet paritair.

De vakorganisaties zijn ook aanwezig in het beheer van de meeste publieke of gemengde ondernemingen, zoals de NMKN, de NIM, de GOM's, Nationale Delcredere dienst, NBB, enz.

Voorals in de financiële sector is hun vertegenwoordiging echter zeer beperkt of onbestaande. Over het algemeen wordt door sommigen trouwens gesteld dat zij door heel het overlegstelsel (ruimer dan het medebeheer) er slechts in slagen «de schade te beperken» door een aantal achterhoedsgevechten te leveren op sociaal vlak, maar dat zij op de belangrijke economische en vooral economisch-financiële problemen echter geen reële invloed kunnen laten gelden (16).

Maar dit brengt ons al weg van de formele structuur naar de feitelijke werking ervan. Het institutionele aspect zal hierbij wel één van de verklaringen zijn. Andere kunnen verwijzen naar het gebrek aan mogelijkheden en deskundigheid van de vakorganisaties om de meer technische problemen de baas te kunnen.

## § 4. Advies.

De «adviesfunctie» tiert welig. Sommigen spreken van een vierde functie naast de klassieke drie van de trias politica (17). Wij zouden ze echter als een aanvulling van de klassieke functies (vooral wetgevende en uitvoerende) willen beschouwen, zoals hieronder toegelicht.

De adviesfunctie wordt gezien als een tegemoetkoming aan de groeiende techniciteit van de problemen waarmee de overheid te maken heeft. Daarenboven zijn de overheidstaken gestadig aan gegroeid, zodat steeds

(14) R. BLANPAIN, *Cursus Arbeidsrecht*, 1976, II, p. 15.

(15) Zie verder H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, nr. 252-269.

(16) Zie hierover o.m. L. VAN OUIRIVE, *Sociaal-economische machtsstructuren in België*, in *Machtsgroepen in de samenleving*, Leuven, 1973, p. 41-69, cfr. supra.

(17) *Morfologie van het Staatsbestuur*, p. 46.



meer belangenferen erdoor bestreken worden, en er dan ook bij betrokken worden, wat een uiting kan zijn van een streven naar een verantwoord democratisch optreden. Efficiëntie (deskundigheid) en democratie zijn dus de twee doelstellingen tot het oprichten van de ontelbare adviesorganen. Of deze beide ook werden gerealiseerd, is een andere vraag. Vooral als men kijkt naar het bos van organen, waar men door de dikke bomen en het dichte kreupelhout nog nauwelijks heen kan, ook al zijn er bij nader toezien vele verdorde takken bij. Wie dit als niet gefundeerde beeldspraak beschouwt, raden we aan slechts de reeds geciteerde «Morfologie van het Staatsbestuur» (18) te doorworstelen, waaruit blijkt dat er zo'n 750 adviesorganen op het spoor konden gekomen worden, waarvan er enkele tientallen uitdrukkelijk weer afgeschaft en enkele honderden geruisloos weer verdwenen waren.

In een heel aantal onder hen hebben ook de vakorganisaties zitting. Sommigen ervan, meestal bij wet opgericht, zijn nagenoeg paritair samengesteld en hebben we dan ook hoger onder § 1 reeds vermeld. Maar er zijn er nog tientallen andere opgericht door de regering of bij een of ander ministerie om deze te adviseren, waarin zij naast andere belangengroepen vertegenwoordigd zijn.

Vaak geciteerde voorbeelden zijn de prijzencommissie, de Nationale Raad voor het Verbruik, de gewestelijke economische raden, enz. Op te merken is wel dat op financieel vlak de inbreng van de vakorganisaties veelal zeer beperkt is, zoals boven reeds gesteld. Zo zetelen zij niet in de Hoge Raad voor Financiën, de Hoge Raad voor het Kredietwezen, de Bankcommissie, enz...

## § 5. Rechtscolleges.

Tenslotte kunnen de representatieve vakorganisaties de kandidaten voorgedragen voor het ambt van rechter of raadsheer in sociale zaken bij de arbeidsrechtbank, resp. het arbeidshof.

## AFDELING II. Hergroepering vanuit de «trias Politica».

Hier pogen wij de bovenvermelde functies die de belangengroepen via georganiseerde vormen van samenleving met de overheid uitoefenen aan te knopen aan de orthodoxie van de trias politica voor zover die althans functioneel wordt opgevat. Zoals hoger gemeld, beschouwen wij de «adviesfunctie» hier derhalve niet als een vierde functie.

### § 1. T.a.v. van de wetgevende macht.

Slechts twee instellingen, nl. de CRB en de NAR, kunnen officieel aan het Parlement advies uitbrengen, hetzij op vraag, hetzij uit eigen beweging.

(18) Idem noot (3).

De samenwerking met het parlement is echter tot nog toe vrij zeldzaam gebleven. Toch is het al gebeurd — en men wenst dit nog meer te doen — dat een Kamer met een afvaardiging van de NAR rechtstreeks overleg pleegde met positieve resultaten ; het gebeurt ook dat een commissie van Kamer of Senaat een minister verzoekt om het advies van een consultatief orgaan in te winnen ; verder werd in enkele gevallen zelfs het advies van de NAR opgenomen in de parlementaire stukken (19). Dit alles is niet vastgelegd in een of andere regel, maar is de uiting van een evolutie die streeft naar meer samenwerking tussen de bedoelde instellingen en het Parlement.

## § 2. T.a.v. de uitvoerende macht.

### 1. Advies en overleg.

De samenwerking tussen de overlegorganen en de regering is veel frequenter, zowel in de teksten als in de feiten.

Zoals boven reeds gemeld, kan advies verstrekt worden vooreerst door de paritaire organen op nationaal niveau, zoals de NAR en de CRB, en op sectorieel niveau, door de P.C. en de bedrijfsraden. Het advies kan gericht zijn tot een of meer ministers. In bepaalde wetten wordt voorafgaand advies (vooral bij de NAR) zelfs verplicht gesteld alvorens uitvoeringsbesluiten getroffen kunnen worden.

In de tweede plaats zijn er de specifieke adviesorganen die meestal niet paritair zijn samengesteld, zoals boven onder I, § 4 reeds gezegd. Ten derde kan het advies uitgebracht zijn in een onderling overleg met sommige of alle minister in de boven vermelde driedelige organen.

In feite wordt deze samenwerking meer en meer werkelijkheid, zodat ook in zgn. paritaire organen soms overleg pleegt met de regering (20).

### 2. Medebeheer.

Door de verschillende wijzen van medebeheer in de zgn. parastatalen (vage term) of functioneel-gedecentraliseerde diensten, zoals boven vermeld, nemen de vakorganisaties, onder de voogdij van de minister ook deel aan de uitvoerende macht.

### 3. De algemeenverbindendverklaring.

Een speciale vorm van verordeningbevoegdheid kunnen de vakorganisaties, krachtens de wet (W. 5 dec. 1968), uitoefenen op het gebied van het sociaal recht via binnen paritaire organen gesloten CAO's in samen-

(19) G. DE BROECK, *Collectief Overleg*, p. 111.

(20) G. DE BROECK, *Collectief Overleg*, p. 111.

werking met de koning. Over het precies karakter van de eruit voortvloeiende normen en over de grondwettelijke aanvaardbaarheid ervan bestaat een zeker dispuut (zie verder).

#### **4. Andere specifieke uitvoeringsopdrachten.**

Bedoeld worden de specifieke gevallen waarin bepaalde organen, zoals de P.C., verdere individuele uitvoeringsmaatregelen kunnen treffen, hun door de wet opgedragen.

### **§ 3. T.a.v. de rechterlijke macht.**

#### **1. Rechtscolleges.**

De vakorganisaties participeren in de rechterlijke macht door de samenstelling van de rechtscolleges voor sociale zaken : de Arbeidsrechtbanken en de Arbeidshoven.

#### **2. Verzoening.**

Tenslotte behoort het tot de opdracht van sommige van de genoemde organen (zoals P.C. en N.A.R.) ingeval van geschil tussen werknemer en werkgever, een verzoening te bewerkstelligen, wat eigenlijk helemaal geen rechtspraak is, maar wel een geschillenvoorkomende of -regelende functie.

### **AFDELING III. Constitutionele beoordeling.**

Hieronder worden enkel de voornaamste constitutionele problemen, verbonden aan al de boven genoemde vormen van georganiseerde samenwerking aangestipt. Er wordt ook slechts een sumiere oplossing aan gegeven. Ieder van deze problemen zou immers verder kunnen uitgediept worden.

#### **§ 1. Collectief overleg.**

1. Het zuiver collectief overleg doet geen belangrijke vraagtekens rijzen : werkgevers en werknemers regelen, via hun afgevaardigden, *hun eigen zaken* en sluiten daarvoor bindende overeenkomsten af. Toch kan hier de vraag gesteld worden in hoever de beide partijen in het collectief overleg alleen «hun eigen zaken regelen». Immers, in het economische systeem, waar de interdependentie zeer groot is, kan iedere beslissing i. v. m. lonen en arbeidsvoorwaarden belangrijke repercussies hebben op de gehele economie en aldus het «algemeen belang» in het gedrang brengen. In die mate dient de overheid o.a. een loonbeleid te voeren door het vaststellen

van een algemeen kader waarbinnen verder de nodige bewegingsruimte gelaten wordt. Welke grootte en welke vorm dit kader zal behoren aan te nemen, is een vraag van economische politiek waarop wij het antwoord hier in het midden laten.

2. Onvermijdelijk duikt hier weer de notie «*meest representatieve vakorganisatie*» op. Krachtens de wet wordt aldus aan bepaalde vakorganisaties een mandaat gegeven, dat zij van een deel van de werknemers niet gekregen hebben, om hen te vertegenwoordigen en overeenkomsten of andere normen (bv. arbeidsreglement in de ondernemingsraad) op te stellen, die bindend zijn voor hen als hun werkgever gebonden is. Dit monopolie wordt toegekend door bepaalde wetten, zonder dat er ergens een algemene omschrijving van «representatieve vakorganisatie» gegeven wordt. In België zijn de criteria steeds zo gesteld dat enkel bepaalde vooraf gekende organisaties eraan voldoen.

Juridisch is er op het eerste gezicht niets aan de hand : «Een wet kan alles». Voor zover ze niet met de constitutionele principes in strijd komt. Welke bepalingen van de grondwet kunnen hier ter sprake komen ?

Alle machten gaan uit van de natie en moeten op de bij de grondwet bepaalde wijze worden uitgeoefend (art. 25 G.W.). Welnu, alleen de wetgevende of de uitvoerende macht kan algemeen bindende normen opstellen. Toch kan men zelfs zonder een erg soepele opvatting over het delegatievraagstuk aannemen dat de wetgever de bevoegdheid heeft om de betrokken CAO's (of andere regeling, zoals arbeidsreglement), voor een bepaalde categorie van personen dwingende kracht te geven. En de wetgever kan daartoe aan bepaalde organisaties het recht geven, ook al worden deze verder niet als volwaardig rechtspersoon erkend. Dit gaat niet in tegen de vrijheid van vereniging, d.w.z. in casu de syndicale vrijheid, aangezien het geen enkel verbod impliceert om andere organisaties op te richten en er al dan niet lid van te worden. Wél kan hier opgeworpen worden dat de wetgever het gelijkheidsprincipe dient te respecteren, vastgelegd in art. 6 en 6bis van de G.W. Dit artikel zou echter slechts indirect kunnen van toepassing zijn, nl. langs de vakorganisatie om waarvan die «Belgen» van art. 6 al dan niet (bv. omwille van hun levensbeschouwelijke overtuiging) deel uitmaken en het is zeer de vraag of het rechtstreeks op de vakorganisaties toepasselijk is, laat staan dat het door hen in rechte zou kunnen afdwongen worden (geen grondwettigheidscontrole op de wetten en geen rechtspersoonlijkheid). Indien het gelijkheidsprincipe dan toch te berde zou komen, dan moet nog opgemerkt worden dat het niet verbiedt om enig onderscheid te maken, maar wel een onderscheid dat niet in verhouding staat tot het te bereiken legitieme doel (proportionaliteitscriterium) (21).

(21) Cfr. Meermaals in P. VERDIN, *Verbod van franstalige propaganda : ongrondwettelijk ? Jura Falconis*, 15de jg., blz. 135-187, met rechtspraak EHRM o.a. in noot (24) aldaar.

De representativiteitscriteria gelden trouwens voor iedereen op gelijke wijze ; ze moeten alleen op hun inhoud worden nagegaan. Dit is een feitenkwestie en veronderstelt een opportuniteitsoordeel dat door de rechter slechts marginaal kan getoetst worden. Het gehanteerde middel (representativiteitscriteria) zal dan wellicht niet manifest in wanverhouding staan tot het beoogde doel nl. het vermijden van een versnippering en dus een verzwakking van de syndicale macht (22) en «het institutionele van de bevoegdheden die worden verleend» (23), wat dat ook moge betekenen...

3. Dezelfde opmerkingen i.v.m. de «meest representatieve vakorganisatie» gelden in een sterkere mate voor het verschijnsel van de *algemeenverbindendverklaring*. Hierbij rijst evenwel nog een bijkomende vraag nl. naar het karakter van de algemeenverbindendverklaring en de grond waarop het betrokken paritair orgaan of de koning hun bevoegdheid ter zake kunnen steunen.

De rechtskracht van een algemeenverbindendverklaarde CAO berust rechtstreeks op de wet. Het gaat hier niet om een eigenlijke verordening vermits de paritaire organen geen verorderingsbevoegdheid hebben, maar om een besluit van het paritair orgaan waarvoor de koning krachtens de wet de mogelijkheid heeft om ze algemeen geldend te maken. De wet kan aan de koning die bevoegdheid geven op grond van art. 78 G.W., zonder dat de CAO daardoor een verordening wordt. Dit is de visie van de Raad van State en een groot deel van de rechtsleer. Lenaerts stelt een ander zienswijze voor (24).

In elk geval betekent de algemeenverbindendverklaring dat de betrokken regeling inhoudelijk door de betrokkenen volledig wordt opgesteld en de grondwettelijke organen er slechts door hun fiat een formele legitimatie aan geven. In dit verband schrijft H. Lenaerts over de rol van de NAR en de PC op sociaalrechtelijk vlak : «In de praktijk komt zulks hierop neer dat de bedrijfsgenoten de inhoud van de regeling bepalen, terwijl de overheid er de juridische vormen en de rechtskracht aan geeft» (25).

4. Dit is nog meer het geval voor de *officieuze* paritaire bijeenkomsten patroons-vakorganisaties die officieel geen enkele bevoegdheid hebben, maar waarin in feite vaak afspraken worden gemaakt die nadien door parlement en regering eenvoudig worden opgevolgd. Nog een uiting van de feitelijke verschuiving van de beslissingscentra.

(22) Cfr. heel de discussie over een eenheidsvakbond ; voor een doorgedreven stelling voor «syndicat obligatoire et unique», zie G. MORIN, *La révolte des faits contre le code*, p. 186 e.v.

(23) R. BLANPAIN, *Cursus Arbeidsrecht*, 1976, II, p. 44.

(24) H. LENAERTS, *Sociaal Recht*, nr. 198.

(25) H. LENAERTS, *Sociaal Recht*, nr. 242.

## § 2. Concertatie en advies.

Dit laatste geldt evenzeer voor het driepartijenoverleg. Soms worden de principes van onze parlementaire democratie zelfs al te duidelijk geschonden. W.J. Ganshof van der Meersch meent dat dit geval is geweest voor een aantal beslissingen van de nationale arbeidsconferenties eind '40 en begin '50. Niet alleen werd de beslissing verplaatst van de regering naar de sociale partners, maar daarenboven werden op deze wijze soms zaken geregeld die tot de eigen bevoegdheid van het parlement behoren, wat meteen een inbreuk betekent op de scheiding der machten (26).

Zulk oordeel is uiteraard vatbaar voor nuanceringen. De elementen die wij daarvoor dienstig achten, hebben wij hoger, in hoofdstuk 4, afd. 1, reeds naar voren gebracht.

## § 3. Medebeheer.

Ook het medebeheer en de decentralisatie die het veronderstelt kunnen vragen oproepen. Het zal weer eens een soepele interpretatie van de grondwet zijn die ze aanvaardbaar moet maken. Daarbij moet voor ogen gehouden worden dat vele taken die, thans onder medebeheer vallen, vroeger door de overheid gewoon niet werden vervuld, zodat hier slecht in relatieve zin van een machtsaftakeling of een functieverlies van de grondwettelijke instellingen zou kunnen gesproken worden.

## § 4. Rechtscolleges.

Hierover kan weinig discussie bestaan. Art. 105, 3<sup>o</sup> G.W. maakt bovendien uitdrukkelijk melding van de arbeidsrechtbanken. Samenstelling en bevoegdheid kunnen trouwens steeds bij wet worden vastgelegd.

## § 5. Besluit.

In een strakke houding zou men de ongrondwettelijkheid van bepaalde georganiseerde vormen van samenwerking van de overheid met de vakorganisaties kunnen staande houden. Actuele interpretaties van de syndicale vrijheid kunnen dan echter nog een tegengewicht in de schaal werpen, zoals hoger in hoofdstuk 4, afd. 1 uiteengezet.

(26) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit*, p. 154 e.v.

(27) Cfr. J. LEBRUN, en P. ORIANNE, *Considération sur le droit de la décentralisation par service*, in *Dictionnaire des services publics*, Brussel, 1978, p. I/14 e.v.