

SUBSIDIARITEIT: EEN VORM

VAN DISCRIMINATIE ?

Na de 15 de eeuw legden de bestuurders zich op toe op eenmaking en centralisering. Op dat ogenblik bestond er bijna een wetgeving per gehucht of per stadswijk, met een onhandelbare rechtsonzekerheid tot gevolg. Die tendens tot eenmaking eindigde tenslotte in het installeren van sterk gecentraliseerde natiestaten in de 19 de eeuw.

Tegelijk seculariseerde de overheid, en deze sterke seculiere overheden waren een doorn in het oog van het Vaticaan, dat eerst de instandhouding en daarna de restauratie van het “Helige Roomse Rijk” nastreefde. Rome zag een bedreiging in sterke wereldlijke overheden, maar wou ook niet vervallen in een meedogenloos anti-etatisme. In haar strijd tégen de moderniteit, tégen de liberale democratische lekenstaat en voor de herkerstening van de samenleving, presenteerde het Vaticaan in de encyclieken *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931) het subsidiariteitsbeginsel als één van de pijlers van de politieke doctrine van de Katholieke Kerk.

De katholieke subsidiariteit

Het katholieke concept “subsidiariteit” is in de eerste plaats een “anti”-begrip, gericht tegen de seculiere overheid en tegen modernisme. Het beoogt de seculiere macht te breken, enerzijds door ze te versnipperen en te spreiden over verschillende bestuursniveaus (zo laag mogelijk tot op “het laagste” niveau, controleerbaar door de dorpspastoor), anderzijds door aan de overheid te verbieden een dienst te organiseren die door de privé of de gemeenschap reeds wordt verleend. Enkel en alleen het organiseren van een menselijk noodzakelijke, maar afwezige dienstverlening kon ontsnappen aan de Vaticaanse anti-moderne verketteringen. Dwz, de overheid mocht in de ogen van de Katholieke Kerk ten hoogste de rol van “reserve” op zich nemen (naar het Latijnse subsidiari: “tot reserve dienen”) maar behoorde dat dan daadwerkelijk ook te doen.

De subsidiariteit was geen op zich staand politiek beginsel, maar werd door het Vaticaan gekoppeld aan corporatisme en solidarisme. Met die laatste concepten droeg het Vaticaan bij aan het ontstaan van anti-democratische stromingen zoals het fascisme uit de dertiger jaren van vorige eeuw. Allianties tussen katholieke, nationalistische en fascistische partijen zagen het licht.

In de jaren zestig maakte men het subsidiariteitsbeginsel vast aan de nieuwe basis voor het katholieke lekenactivisme, dwz aan het personalisme, dat de mens vastkluistert aan de hem omringende gemeenschap.

De Europese, economische subsidiariteit

Bij wijze van tweede fase, werd het subsidiariteitsbeginsel als concept herondekt, weze het in

omgekeerde richting, door de Europese Unie. Vraag was nu niet hoe de centrale overheid zich verhoudt tegenover de lagere besturen, maar wel hoe soevereine staten bevoegdheden zouden afstaan aan een supra-nationaal geheel, in dit geval de Europese Unie. In Europees perspectief verwees subsidiariteit eerst louter naar de verdeling van de bevoegdheden, maar later werd gesteld dat beslissingen “zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen”, dat de Unie alleen optreedt in domeinen die de competentie van de lidstaten te boven gaan en alleen in die mate die nodig is om het beoogde doel te bereiken, de zo genaamde “proportionaliteit”. In Europese context staat subsidiariteit in de eerste plaats in functie van economische en bestuurlijke efficiëntie.

Naar een mensenrechtelijk-georiënteerde subsidiariteit

Ten derde kan deze problematiek niet los gezien worden van de huidige globalisering, waarbij de grenzen van de soevereine staten overschreden worden door multinationale bedrijven en door de Verenigde Naties.

Ondanks het feit dat het concept “subsidiariteit” oorspronkelijk kadert in het katholieke streven naar ontmanteling van de seculiere overheid en naar herkerstening van de samenleving, raakt het dus een belangrijk punt aan in een globaliserende wereld, nl. het probleem van de onderlinge afstemming van de bestuursniveaus en van de verhouding tussen individu, overheid en gemeenschap. Het herinnert er aan dat het Latijnse woord “subsidiari” afgeleid is van het werkwoord “subsidere”, wat kan vertaald worden als “gevestigd zijn”, kortom het thema van burgerschap.

Omdat dus de huidige evolutie van de menselijke geschiedenis een veelvuldigheid van bestuursniveau veroorzaakt, is het nodig deze veelvuldigheid te plaatsen in het perspectief van menselijk welzijn, dit is in het perspectief van de mensenrechten.

De problematiek van de mensenrechten kan immers niet los gezien worden van die van de soevereine staten waarvan verwacht wordt dat ze de mensenrechten implementeren. Daaruit volgt de soevereiniteitsparadox wanneer sommige staten ervoor kiezen de mensenrechten niet te erkennen, of ze niet willen of niet kunnen toepassen, er internationale interventie of internationale druk mogelijk is. Die spanning kan door deze staten gezien worden als “imperialistisch” of “autoritair”.

Ook is het mogelijk dat een gecentraliseerde staat het zichzelf door die centralisatie onmogelijk maakt de mensenrechten naar behoren na te leven, enerzijds door overbelasting van de centrale overheid, anderzijds omdat de centrale overheidsdiensten te weinig op de hoogte zijn van de regionale eigenheid, wat te samen leidt tot inadequaat of ontoereikend mensenrechtenbeleid.

Decentralisering en subsidiariteit kunnen dus helpen met de fijn-afstemming van de implementatie van de mensenrechten. Ook kan door subsidiariteit de integratie van de mensenrechten bij de plaatselijke bevolking verhoogd worden. Uitgaande van mensenrechtelijke principes, die vertaald worden naar de regionale werkelijkheid, kan een mensenrechtenbeleid als minder vreemd ervaren, beter begrepen en uiteindelijk deel worden

van de plaatselijke cultuur. De soevereiniteitsparadox verdwijnt daar echter niet door, omdat het onderscheid tussen in het perspectief van de mensenrechten *verantwoorde* versus *onverantwoorde* toestanden zal blijven bestaan, en daarmee ook de nood aan mogelijke internationale interventie.

Risico's en nadelen van subsidiariteit

Subsidiariteit kan dus nooit meer zijn dan een middel tot verfijning van het beleid van de soevereine staat. Maar naast die beperking zijn er ook belangrijke nadelen. Zo bestaat het risico dat subsidiariteit een mooi excuus wordt om plaatselijke, conservatieve elites meer macht te geven en om de controle op de mensenrechten juist te verkleinen, dat de corruptie toeneemt en de behoorlijkheid van het bestuur afneemt, dat ze religieuze en etnische rivaliteit aanwakkert en dat ze uiteindelijk leidt naar blind nationalisme en separatisme.

Daarom is het belangrijk het verschil tussen de *drie soorten van subsidiariteit* of van decentralisatie te onderscheiden: de radicale subsidiariteit, de economische subsidiariteit, en de mensenrechtelijk-georiënteerde subsidiariteit.

De *radicale subsidiariteit* kan gezien worden als de moderne erfgenaam van de oorspronkelijke katholieke invulling van het begrip. Radicale subsidiariteit verabsoluteert de idee dat beleid “zo laag” mogelijk toebedeeld moet worden. Er ontstaat daarbij een tendens naar doorgedreven regionalisering, zonder garantie op respect voor de mensenrechten en met een grote verscheidenheid in wetgeving, en dus met mogelijk willekeur en rechtsonzekerheid als gevolg. Omdat zo “elke vierkante meter” een eigen wetgeving krijgt en omdat de regio's bepaald worden door geconcipieerde “gemeenschappen” waarin burgers worden opgesloten, is radicale subsidiariteit een mensenrechten schending en een vorm *discriminatie*, nl. *op grond van woonplaats*.

De *economische subsidiariteit* wijst bevoegdheden niet a priori toe aan het laagste, maar aan het “meest efficiënte” bestuursniveau, maar neemt daarbij al evenmin de mensenrechten in rekening, maar alleen de efficiëntie van een kapitalistische economie, dwz de welvaart van enkelen ten koste van het welzijn van velen.

De *mensenrechtelijk-georiënteerde subsidiariteit*, tenslotte is gericht op een verfijning van burgerschap en van overheidsbestuur, met het oog op de implementatie van de mensenrechten, daarbij inbegrepen de nodige ecologische waarden.

Soevereiniteit

Het concept subsidiariteit is dus geen “heilige koe”, zeker niet het enige maar niet meer dan een mogelijk bestuursinstrument dat met uiterste omzichtigheid dient toegepast. De soevereiniteit van de natiestaat blijft primeren, en daarmee ook het onderzoek naar een gepaste grootte voor deze naties. De centrale overheid stuurt immers als eerste instantie aan op de toepassing van de mensenrechten en controleert op mensenrechtenschendingen. Voor het geval fundamentalistische groepen in staat zijn de macht in zulke een soevereine staat te bemachtigen, bestaat voor de internationale gemeenschap op zijn minst de geruststelling dat die machtswissel beperkt blijft tot het territorium van die natie in kwestie.

Bij mensenrechtelijk-georiënteerde subsidiariteit richten alle overheidsniveaus van hoog naar laag en omgekeerd, zich op dezelfde principes, ook al passen ze die mogelijk anders toe, dwz alle bestuursniveaus oriënteren zich op de mensenrechten. Daardoor ontstaat er *geen oppositie* tussen de beleidsniveaus, zoals in de radicale subsidiariteit, *maar eerder een samenwerking*.

Subsidiariteit kan nooit een alternatief zijn voor soevereiniteit, maar is er alleen een verfijning van.

Redelijke zelfbeschikking

Net zoals subsidiariteit geen obstakel mag vormen voor soevereiniteit, mag zij evenmin een aanslag vormen op de redelijke zelfbeschikking van de individuele mens, door hem op te sluiten in of te koppelen aan zijn gemeenschap. In die zin leunt de problematiek van subsidiariteit aan bij die van de minderhedenrechten, waarbij de spanning tussen de rechten van de culturele minderheid in evenwicht gebracht moeten worden met de universele en onvervreembare rechten van de mens als individu. Zo kan het zijn dat een amish- of aboriginal-kind niet naar school hoeft omdat het alles leert wat het nodig heeft binnen zijn gemeenschap, maar dat neemt niet weg dat het onverantwoord zou zijn alle wegen naar opleiding die een ander kind heeft en krijgt, a priori af te sluiten in de naam van subsidiariteit of minderhedenrechten, in naam van “de gemeenschap”.

Bij de toepassing van subsidiariteit is het nodig uiterst behoedzaam te werken, om de individuele mensenrechten ongeschonden te laten.

Ecologische dimensie van subsidiariteit

Een mensenrechtelijke oriëntatie betekent ook een ecologische oriëntatie. De diepe ecologie raakt op twee vlakken aan deze problematiek: enerzijds is er in het “groene” denken een tendens naar kleinschaligheid of “deglobalisering”, door aandacht voor participatieve democratie en “aarde-democratie” of voor lokale economieën en regionale consumptie, anderzijds bepleit biocentrisme een uitbreiding van het gelijkheidsbeginsel naar niet-menselijke leven.

De benadering van een mensenrechtelijk-georiënteerde subsidiariteit komt aan beide punten tegemoet, omdat het werkt aan de algemene verankering van ecologische waarden, en anderzijds ook oog heeft voor plaatselijke eigenheid. Maar tegelijk is het tevens een beperking van dezelfde punten, want kleinschaligheid, ook “groen-gemotiveerd” mag niet leiden naar feitelijke discriminatie, noch is een onrealistische of zelfs misantropische invulling van dierenrechten en natuurbeschoud aanvaardbaar binnen een humanistisch, groen-liberalisme.

Objectieve toewijzingscriteria

Het risico bestaat dat drukkingsgroepen aan een bepaald bestuursniveau oneingelijk bevoegdheden wil toekennen, of omgekeerd dat sommige bestuursniveau bevoegdheden afstoten omdat ze hen lastig liggen.

Een bevoegdheid wordt best toebedeeld aan het bestuursniveau die het meest opportuun het beoogde (mensenrechten)doel kan bereiken. Daarom is het nuttig een lijst te maken van *objectieve toewijzingscriteria*, en deze *flexibel* toe te passen. Als het nodig is dat een bepaalde bevoegdheid wordt toebedeeld aan een lager niveau, moet dat kunnen, maar het omgekeerde ook: als een bevoegdheid van algemeen belang is, dan kan ze best stijgen in bestuursniveau, omdat ze alle burgers van de soevereine staat ten goede komt. Van toeristische onderwerpen kan men veronderstellen dat ze regionaler van aard zijn, de genderproblematiek is universeel.

Bij die toewijzingscriteria is het nodig ook rekening te houden met een uiteindelijke evenwichtige verdeling en spreiding van de bevoegdheden, alsook met kerntaken die als eigen aan en bepaald bestuursniveau kunnen gezien worden. Los van het stijgen of dalen van bevoegdheden, is het verantwoord te stellen dat bepaalde bevoegdheden typisch stedelijk, provinciaal, regionaal, nationaal, supranationaal of internationaal zijn.

Besluit

Ver dan een radicale verafgoding van het “laagste bestuursniveau”, die leidt naar of eindigt in separatisme, machtsmisbruik en feitelijke discriminatie, kan subsidiariteit gezien worden als een op mensenrechten en ecologische thema’s georiënteerde samenwerking tussen bestuursniveaus. Een mogelijk middel om in alle respect voor individuele rechten, burgerschap te herdenken in functie van een globaliserende wereld.

Zulk een mensenrechtelijk-georiënteerde subsidiariteit kan het welzijn van de burgers verbeteren. Radicale subsidiariteit daarentegen, is niet minder dan discriminatie op basis van woonplaats, een maatregel die het individu verstikt en opsluit in de omringende gemeenschap.

Mensenrechtelijk-georiënteerde subsidiariteit als onderdeel van groen-liberalisme beoogt dus de “redelijke zelfbeschikking” van de mens, een ecologische agenda en de integriteit van de soevereine democratische lekenstaat, en verzoent daardoor de plaatselijke tradities met de moderniteit van de natiestaat. De valkuilen van een fundamentalistisch nationalisme en van het andere uiterste, die van een postmodern “oplossen” van natiestaten, worden vermeden door het herbevestigen maar tevens door het verfijnen van de nationale soevereiniteit.

Interessante links

[De betekenis van solidariteit en subsidiariteit in kerkelijke documenten](#)

[Subsidiariteit en proportionaliteit: factsheet](#)

[Euro-glossarium: subsidiariteit](#)

[European Conference on Subsidiarity \(Karl Korinek\)](#)

[Subsidiarity: A Tool for Gender Equality in an Enlarged EU \(Miroslaw Matyia\)](#)

[Globalisering, vrijhandel en ecologie \(Peter Tom Jones\)](#)

[Subsidiarity as a structural principle of international human rights law \(Paolo G. Carozza\)](#)

[Subsidiarity: An Organizational Principle for the Civil Society \(Carlos Eduardo Maldonado\)](#)

[Decentralization and Human Rights \(Leonard Joy\)](#)