

Le Défi Belge

Of : vragen over Egmont, Stuyvenberg, Wetsontwerp 461, Brussel en andere aktuele staatsrechtelijke problemen aan constitutionalist Leo NEELS (K.U.Leuven)

Peter Frans Anthonissen
Jean-Pierre Blumberg

Het is niet onze bedoeling om aan politieke stemmingmakerij te doen. De opvatting van ons tijdschrift getrouw, wensen de vraagstellers op een wetenschappelijke wijze de jongste regeringskrisis in een juiste constitutionele context te plaatsen.

De redactie.

DE ADVIEZEN VAN DE RAAD VAN STATE

A. & B. : Wij zouden willen aanvangen daar waar ongeveer de politieke crisis ontstond, nl. op het ogenblik dat de Raad van State om advies werd gevraagd. Welk is het proceduraal aspekt van deze zaak ? Er werd met name een spoedadvies gevraagd, een advies bij hoogdringendheid, in onderlinge afspraak van de premier met de twee kamervoorzitters. Is dit de gebruikelijke manier van handelen ?

Neels : Wettelijk is de regering verplicht om over elk wetsontwerp de R.v.St. te konsulteren, maar tevens is de mogelijkheid voorzien om in gevallen van hoogdringendheid dat advies niet te vragen. De regering heeft dat advies niet gevraagd.

De tendens is trouwens dat in 70 tot 80 % van de gevallen, de regering zich beroept op de hoogdringendheid. Zij maakt daar fouten in. Maar ten aanzien van een ontwerp als dit, is het een onvergeeflijke fout. Op de persconferentie die achteraf, op 11 oktober '78 door de dan ontslaggevende Eerste-Minister werd gegeven, verklaarde deze : "We mochten het advies niet vragen. Het werd ons niet gegund door de politieke partijen". Politiek is dit ongetwijfeld juist, maar het is er de regering niet uitsluitend om te doen wat de partijen wensen. De regering, en de Eerste-Minister in de eerste plaats, zijn er om gezag uit te oefenen, wat natuurlijk maar mogelijk is mits medewerking van de politieke partijen. Maar de regering had op dat ogenblik - en eigenlijk al veel vroeger - moeten stellen : "We raadplegen de R.v.St. Primo, omwille van de belangrijkheid van het ontwerp. Secundo, omdat er een wettelijke verplichting bestaat om de Raad te konsulteren". Dit was, constitutioneel, en naar mijn gevoelen ook politiek, de aangewezen weg.

A. & B. : Nu verklaarde Tindemans in diezelfde persconferentie dat hij reeds gedurende maanden niet meer kon werken zoals een Premier en een

regering behoren te werken, doordat de ministers door hun partijen gedelegeerd werden met een strikt standpunt, waarin geen marge was. Ze kwamen als het ware met een diktaat naar de kabinetsraad.

NEELS : Als een Eerste-Minister dat vaststelt - wat hij reeds maanden kon - dan moet hij zich daartegen verzetten. Hij had dit niet mogen laten gebeuren. Hij is daar misschien te lankmoedig geweest, heeft daar misschien een gebrek aan politieke moed gehad..., men kan daar peilen naar allerhande politieke motieven.

Daar zijn fouten begaan. Door de politieke partijen, die hun rol toch ergens verkeerd begrijpen als zij inderdaad ministers met echte diktaten, zonder onderhandelingsmarge, naar de ministerraad zenden. Maar ook door de regering als dusdanig, en door het hoofd van de regering, om die situatie gedurende maanden te laten aanslepen, totdat het te laat werd, en de regering met een ontwerp als de staats hervorming voor het dilemma kwam te staan : "Eigenlijk moeten we naar de R.v.St., maar we mogen niet, juist omwille van die diktaten".

A. & B. : Uiteindelijk kreeg men de adviezen van de R.v.St. Wat was daarvan het juridische gewicht ?

NEELS : Het advies behoort gevraagd te worden, maar is niet bindend. De Kamers mogen anders beslissen. Zij krijgen alleen 'extra informatie' over de wettelijke en grondwettelijke aspecten van hun ontwerpen of voorstellen van wet. Het staat de Kamers vrij ermee te doen wat zij willen. Er zijn voldoende voorbeelden van adviezen die zeer veel kritiek gaven op een ontwerp, maar waar het ontwerp nadien door het Parlement werd goedgekeurd, bekrachtigd, en nu geldt als wet.

A. & B. : De adviezen van de R.v.St. zijn soms zeer kritisch. Omdat ze niet altijd in het kraam van de politici passen, wordt wel eens gesuggereerd dat de Raad 'aan politiek doet'. Is het mogelijk dat de samenstelling van de R.v.St., en meer bepaald de keuze van de Voorzitter, een bepaalde politieke tendens kunnen geven aan die adviezen, zij het in unitaristische, zij het in federalistische richting ?

NEELS : Als je constitutionele argumenten ontwikkelt, en dat geldt zowel voor studenten, profs, parlementairen als voor leden van de R.v.St., over dit soort aangelegenheden, dan kan je jezelf toch wel opleggen om je argumenten constitutioneel technisch-juridisch te ondersteunen ! Het is evenwel onmiskenbaar dat met deze constitutionele redeneringen ook sommige politieke mogelijkheden worden afgesneden wanneer men stelt : "Grondwettelijk kan dit niet of dat niet.", terwijl andere mogelijkheden worden geopend of worden open gelaten. Dat is eigen aan constitutioneel recht.

Ik vind het dan ook beschamend uit de mond van Kamerleden te moeten horen - PS-voorzitter Cools is daar het verst in gegaan - dat men zo'n beetje tracht de vloer aan te vegen met alle adviezen van de R.v.St., door daarop te antwoorden dat "dat het werk is van oude, konservatieve, unitaristische juristen, die niet mee zijn met hun tijd, en die met politieke bedoelingen juridisch wat op papier hebben gezet». Dat is be-

schamend. Het plaatst de discussie op een dergelijk laag peil, dat niet past bij een hervorming van de Staat, waarvan de betrokkenen beweren dat het de belangrijkste is sinds 1830.

Ik moet hier wel het volgende aan toevoegen. Wanneer men de adviezen van de Raad leest, springt in het oog dat de eerste twee relatief gematigd van toon waren, in deze zin dat zij de technische argumentatie ontvouwden, en vervolgens stelden wat kon en wat niet kon. Terwijl vanaf het derde advies - over de Gemeenschappen en de persoonsgebonden bevoegdheden - tamelijk objektief kan vastgesteld worden dat de toon scherper is, en men nu formuleringen krijgt in de zin van «Dit is noch verenigbaar met de letter, noch met de geest van de Grondwet. In een advies van de Raad van State is dat ongeveer de scherpste formulering die je kan tegenkomen. De R.v.St. is daar tevens uitvoerig, breedvoerig. Dus daar is een verschil in toon. Naar mijn gevoel kan men daar ook niet valabel op antwoorden door te stellen dat de R.v.St. «aan politiek doet».

A. & B. : Nu was het wel zo dat voorzitter Mast eerst een tweetalige Kamer wou samenstellen om de adviezen te geven.

NEELS : Er is contact geweest tussen Mast en de Kamer. Het is niet erg zinvol geweest van de Kamervoorzitter om adviezen te vragen binnen drie dagen, in volle vakantieperiode. Men moet er rekening mee houden - ik ken de afdeling Wetgeving van de R.v.St. zo'n beetje van binnenuit - dat deze juristen voor een zo belangrijk orgaan, onvoorstelbaar slecht geëquipeerd zijn. Dus dat is geen orgaan waar men op een knop kan drukken en weer men dan geredelijkerwijze kan verwachten dat daar 's anderendaags het meest volledige advies komt uitrollen. De gebrekkige uitrusting van de R.v.St. kennende, slaat het mij voortdurend met verbazing welke produktie die Afdeling Wetgeving heeft aan Adviezen en over het algemeen werkelijk zeer degelijke adviezen. Ik kan daarom zeer goed begrijpen dat de Voorzitter van de R.v.St. - en dat is zijn recht en zelfs zijn plicht - heeft laten verstaan dat dergelijke handelswijze in zijn kringen absoluut niet werd geapprecieerd. Net zoals een parlement ook klaagt wanneer een regering te snel wil gaan of teveel ineens wil afhandelen, denk maar aan de fusiedebatten.

A. & B. : Verschillen die adviezen enkel qua formulering, of zijn er nog andere verschillen ?

NEELS : Er is ook een verschil in de waardering die achteraf aan de adviezen moet worden gegeven. Er zijn onderdelen die onweerlegbaar juist zijn en waar men met geen enkele juridische redenering omheen kon. Bv. de vaststelling dat het werkelijk uitgesloten is, binnen de grenzen van onze huidige Grondwet, dat de Franse Gemeenschap in de zes randgemeenten met faciliteiten zou optreden. Het besluit van een dergelijk advies zou moeten zijn : "Eerlijkheidshalve zouden we dit moeten schrappen".

Dan zijn er adviezen of onderdelen van adviezen die nuanceerbaar waren. De Raad van State stelt bv. op een gegeven ogenblik : de gemeentelijke

Gemeenschapscommissies die men voorziet in Brussel-Hoofdstad en in de zes randgemeenten met faciliteiten kunnen eigenlijk niet opgericht worden, want in art. 108 ter van de Grondwet is er voor het niveau van de agglomeratie van 19 gemeenten reeds een orgaan met dezelfde bevoegdheid voorzien. Men kan dat artikel niet door een gewone wet buitenspoor zetten, om deze bevoegdheid vervolgens op het gemeentelijk vlak te organiseren. Die argumentatie van de R.v.St. is zeker niet onjuist maar ze is nuanceerbaar. Ik kan mij toch wel voorstellen dat men een juridische constructie kan maken, zoals die van de R.v.St. er één is, die stelt dat er op het niveau van de agglomeratie een Franse tegenhanger is van de Nederlandse Cultuur-Commissie. Maar dat neemt niet weg dat bij gewone wet gemeentelijke organen kunnen opgericht worden met een meer specifieke opdracht.

Tenslotte is er een derde reeks van onderdelen van adviezen die relatief gemakkelijk weerlegbaar waren. Het typevoorbeeld is wel het volgende : De Gemeenschapsraden, dus de huidige Cultuurraden hebben bevoegdheid zoals neergelegd in art. 59bis. O.m. dus over de culturele aangelegenheden geëxpliciteerd in de wet van 21 juli 1971. Hier stelt de R.v.St. dat de voorbereidende werken van de Grondwetsherziening, die geleid hebben tot de totstandkoming van art. 59bis, aangeven dat de materies die thans voorzien zijn (persoonsgebonden materies, welzijnszorg, gezondheidszorg, enz.) niet kunnen toegevoegd worden omdat daar toen geen sprake van was. Deze redenering van de R.v.St. is niet dwaas maar wel relatief gemakkelijk weerlegbaar.

Als deze instelling zegt dat de voorbereidende werken van toen dat niet toelaten, denk ik dat het hier gaat om een mystifikatie van de voorbereidende werken. Want wat betekenen die eigenlijk - inzake de Grondwetsherziening en andere onderwerpen ? Niets anders dan het politiek akkoord, het politiek compromis dat toen bestond. Welnu, er was nu een ander politiek akkoord dat het vertrouwen had (in dit geval) van liefst 80 % van de leden van Kamer en Senaat. Daardoor waren die voorbereidende werken voorbijgestreefd door een tekst, een regeerakkoord, dat een ruim vertrouwen had.

A & B : De regering had ondertussen op 9 augustus al een soort antwoord gemaakt.

Neels : Dat vind ik een heel zware fout in het geheel van de gebeurtenissen. Maar de regering had voordien nog fouten gemaakt.

HET VERBAND TUSSEN EGMONT, STUYVENBERG EN WETS-ONTWERP 461

A. & B. : Wat was het verschil tussen Egmont, Stuyvenberg en het Ontwerp ?

NEELS : Egmont had een naar mijn gevoelen ingenieuze formule. Die bracht met zich mee dat men in de overgangsfase en dus vóór de Grondwetsherziening het volgende zou doen : het definitieve regime in de vorm

van een wet op papier zetten en goedkeuren, maar onder opschortende voorwaarde van Grondwetsherziening. Want dat zou het uitvoeringsregime van onze volgende Grondwet zijn. Men zou in functie van het definitief regime het overgangsstelsel maken. Meer bepaald dat onderdeel van de Grondwetsherziening dat reeds realiseerbaar was binnen de grenzen van de huidige Grondwet. En dat zou men reeds in werking kunnen stellen, maar onder ontbindende voorwaarde. Meer bepaald onder ontbindende voorwaarde van Grondwetsherziening. Een herziening die dan, wanneer ze zou doorgevoerd zijn, automatisch het definitief regime in werking zou stellen. Dat is een heel ingenieuze formule, zij het dan dat ze voor constitutionele bedenkingen vatbaar is. Omdat het een preconstituante eigenlijk niet toekomt vooruit te lopen op wat de constituanten gaat doen. Met deze formule zou men het definitief wetsontwerp al maken en goedkeuren onder opschortende voorwaarde en dus toch vooruitlopen. Maar het was een formule waar het respect voor de grenzen van de huidige Grondwet integraal was ingebouwd. Wel bracht dit mee dat het akkoord over twee legislaturen ging ; dat is natuurlijk ook voor kritiek vatbaar.

A. & B. : De volgende stap was dan Stuyverberg.

NEELS : En Stuyvenberg gaat verder. Punt 136 stelt dat in het overgangsregime alles zal gerealiseerd worden wat zonder Grondwetsherziening mogelijk is. m.a.w. men treft eigenlijk twee beslissingen. Enerzijds : men blijft binnen de grenzen van de Grondwet, wat volkomen correct is. Maar anderzijds werd het accent in Stuyvenberg verschoven naar de overgangsregeling en niet meer naar een definitief regime. En de ontwikkeling nadien was helemaal geëngageerd in de overgangsregeling en niet meer in de definitieve regeling. Dit is fout. De overgangsregeling kreeg daardoor een autonome waarde. Daardoor kwam zij los te staan van het definitieve regime, waarover men de discussie maar uitstelde. In de Egmontformule zou men oorspronkelijk eerst het definitieve regime op papier zetten en daarna pas de overgangsregeling, in functie van het definitieve regime.

Maar dan is er punt 137 van Stuyvenberg dat eigenlijk al vooruitliep op punt 136. Het stelde dat in elk geval in het overgangsregime bepaalde items dienden gerealiseerd te worden : o.a. het inschrijvingsrecht. Dus het pregejuerde eigenlijk door te poneren : "Respekt voor de Grondwet (nr. 136), maar deze en gene aangelegenheden (nr. 137) beschouwen wij als onmiddellijk te realiseren en dus moeten die maar grondwettig geacht worden. Er was dus een duidelijk contradictie tussen 137 en 136. Constitutioneel bekeken is dat fout. Het wijkt ook af van het politiek engagement van Egmont, dat op dit punt ook veel soepeler was. Men heeft er zich toe verbonden om politiek, dingen te gaan doen waarvan niet vaststond of zij binnen de huidige grondwet mogelijk waren en waarvan men kon weten dat zij binnen de huidige grondwet niet konden.

A. & B. : Ontwerp 461 zou dit uitvoeren en een aantal dingen - nog meer dan het inschrijvingsrecht - inschrijven in de overgangsregeling, zonder dat er een definitieve regeling op papier werd gezet.

NEELS : De politici die dit deden, mensen met verantwoordelijkheid, hadden minstens moeten weten (en ik vind dat een vorm van objectieve aansprakelijkheid) dat zij ongrondwettelijk handelden. Ik begrijp wel hoe men daartoe komt. Partijpolitieke onderhandelingen zijn nooit gemakkelijk. Maar er was nu een enorm politiek elan aanwezig. Iets wat men in deze sektor van de staatshervorming maar heel zelden aantreft. Er was een tweederden meerderheid ; voldoende comfortabel om de grendelartikelen van de grondwet uit te voeren en ook voldoende comfortabel om na verkiezingen de grondwetsherziening door te voeren. Dat is bijna uniek : men heeft maar heel weinig momenten in de Belgische constitutionele geschiedenis waar men voldoende politieke wil en voldoende meerderheden realiseerde om dit soort hervormingen door te voeren. Dus kan ik zeer goed zien hoe dat in zijn werk is gegaan. Maar men heeft toen het risico dat men nam onderschat. Degene die ver wensten te gaan in de hervormingen - de federalisten - duwden dat risico zo ver mogelijk. Zij zagen een aantal realisaties, waarvoor zij jarenlang zonder veel succes hadden gestreden, binnen het bereik. De unitaire stroming, in zoverre zij nog aanwezig was, heeft dan meer laten gebeuren in die politieke dynamiek dan wat zij mocht laten gebeuren. Ik denk, deels te goeder trouw, maar misschien moet niet worden uitgesloten dat men anderzijds manifest ongrondwettelijke elementen in dat ontwerp heeft laten inschrijven.

A. & B. : Dat is natuurlijk een politieke interpretatie.

Neels : Ik wil zeker geen personen noch partijen of fracties aanwijzen en hen beschuldigen. Dat is al te gemakkelijk : men kan het niet bewijzen. Maar ik denk dat men objectief het volgende kan vaststellen. Ten eerste, de stroming die ver wilde gaan, heeft de fout gemaakt zich niet te realiseren dat zij op constitutionele bezwaren zou kunnen botsen, ondanks de politieke goede wil van 80 % van Kamer en Senaat. Ten tweede dat de stroming, die niet zo ver wilde gaan (misschien niet vanuit dezelfde politieke redenering) heeft bewust of onbewust toegelaten dat dat gebeurde, en heeft zich niet gerealiseerd dat dit, op een gegeven ogenblik, zou kunnen leiden tot het uiten van niet politieke, maar juridische bezwaren van ongrondwettelijkheid, die op hun beurt zouden kunnen leiden tot blokkering van de procedure.

Voor mij staan, politiek gezien, de twee redeneringen op hetzelfde niveau. Men moet objectief de twee signaleren, zonder iets of iemand aan te wijzen. Daarvoor zou men aan de onderhandelingstafels moeten gezeten hebben.

In elk geval heeft men in ontwerp 461 de lijn Stuyvenberg gevolgd, maar men is nog een stap verder gegaan. Men was duidelijk afgeweken van punt 136 (in de overgangsregeling alleen dat wat volgens de Grondwet mogelijk is) en men had de nadruk veel sterker gelegd op punt 137 (in elk geval moeten die materies erin). Dat is dus de ontwikkeling. Het is zo dat de betrokken politici die de onderhandelingen gevoerd hebben daar een fout hebben gemaakt. maar ook de regering, door dit ontwerp aan de koning ter

ondertekening voor te leggen en het in die vorm bij het parlement in te dienen.

A. & B. : Welke rol moet de regering in het algemeen vervullen om een grondwetsherziening door te voeren ?

Neels : Er is een traditie dat in geval van grondwetsaangelegenheden de uitvoerende macht voorzichtig optreedt en meer ruimte laat aan het parlement. Dat is een gezonde en goede traditie. Maar dat betekent helemaal niet, dat het niet de taak van de regering zou zijn zich zeer ernstig reukenschap te geven van de grondwettigheid van haar ontwerpen. Daar zijn allerlei redeneringen mogelijk waarvan ik 2 elementen aanstip. Primo : art 25 GW stelt dat alle machten uitgaan van de natie en dat zij worden uitgeoefend op de wijze bij de GW bepaald. Dat is dus een artikel met een zeer brede strekking. Secundo : de regering bestaat integraal uit leden van het parlement die als dusdanig trouw aan de GW hebben gezworen. Het is dus de opdracht van de regering zich bewust te zijn van de grondwettigheid van haar ontwerpen. Reden waarom ik boven heb gezegd dat zij het advies van de R.v.St. had moeten vragen.

HET REGERINGSANTWOORD

A. & B. : Vervolgens werden de adviezen gegeven in omstandigheden die we reeds bespraken. Daarop is er in augustus nog door de regering geantwoord, omdat de Kamerkommissie de regering daar eigenlijk een beetje voor schut zette en de eis stelde, vooraleer met reces te gaan, dat de regering de adviezen van de R.v.St. zou weerleggen.

Neels : Dat was de periode waarin Cools de R.v.St. op nogal vulgaire wijze beschuldigde aan politiek te doen. De regering heeft dan opnieuw een vrij belangrijke fout begaan door een nota van 11 blzn. en een addendum van 2 blzn. te maken, waarin zij hier en daar een detailpunt uit de adviezen beantwoordt maar op een heel lapidaire manier, en als algemene stelling ontvouwt dat het de Belgische traditie is, dat het parlement zich uitspreekt over de grondwettelijkheid. Dat is niet onjuist maar wel onvolledig. Het parlement spreekt zich inderdaad uit, maar hier wordt het voorgesteld alsof regering en parlement twee aan elkaar vreemde organen zouden zijn. Dat is natuurlijk een volkomen fiktieve voorstelling : de regering is het comité dat voortkomt uit en rust op haar parlementaire meerderheid. Daar is een zeer enge band aanwezig. Vervolgens moet de regering zich bewust zijn van de grondwettigheid van haar ontwerp. Als een advies van de R.v.St. de grootste twijfels en de grootste kritiek op dat ontwerp uitbrengt, dan kan het niet volstaan dat de regering de zaak overlaat aan het parlement. Dan moet de regering zich daar zelf over beraden.

A. & B. : In dat regeringsantwoord werd geponeerd dat het parlement uiteindelijk het laatste woord zou hebben. Dit was een impliciete verwijzing naar die trouw aan de GW. Vervolgens werden bezwaren geformuleerd door de Kamerfrakties van de CVP in oktober. De vraag is nu -

wars van de politieke bedoelingen van het formuleren van die grondwettelijke bezwaren - of er geen verband bestaat tussen die adviezen en het uiteindelijk formuleren van de CVP-bezwaren ?

Neels : Die adviezen zijn door de R.v.St. geproduceerd einde juli begin augustus. De Kamercommissie heeft ervan kennis genomen. De regering heeft op 9 augustus die nota opgemaakt en heeft de bal daardoor teruggespeeld. Ik heb in die periode wel eens gezegd dat België het probleem van GW-herziening al jaren achter zich aansleept en nu, wanneer de GW-herziening op het programma staat, men het probleem van de grondwettigheid van de operatie voor zich uit schuift. De regering vraagt geen advies aan de R.v.St., maar laat het over aan het parlement. Het parlement vraagt om advies, dat men ontvangt. Daarmee zit men in een moeilijke politieke situatie en men speelt de bal terug naar de regering, die op haar beurt de bal gewoon terug speelt naar het parlement. Dat was, constitutioneel bekeken, een niet zo fraaie vertoning. Zowel de Kamercommissie als de regering hebben daar eigenlijk op laag niveau gespeeld. Vervolgens had men reces en onmiddellijk daarna is men doorgegaan met werken en heeft men een verslag gemaakt. Wat daar precies gebeurd is, is natuurlijk niet bekend, behalve dan wat er in de pers is verschenen. Alhoewel die commissie-vergaderingen confidentieel dienden te verlopen ... Er is dus geen gedrukt parlementair verslag voor handen. Het is mij bekend dat er wel een ontwerp bestaat, maar de commissie heeft het niet meer als dusdanig goedgekeurd en ik heb niet de indruk dat men het oogmerk heeft om het nog te publiceren in het Parlementaire Verlagen - wat ik persoonlijk enorm betreurt, want het zou een stuk zijn van een unieke waarde. Wat daar ook gebeurd is, de meerderheidspartijen hebben gezamenlijk in de regering het ontwerp verdedigd, tegen de bezwaren in, en toch goedgekeurd ; met, naar men zegt, een aantal wijzigingen, maar niet op de punten die politiek belangrijk waren en die ook aanleiding hadden gegeven tot zware kritiek van de R.v.St.. Daar hebben alle meerderheidspartijen en de regering nog meer volhard in de boosheid. Het verslag is goedgekeurd in een eerste lezing, door de commissie, en ook in een tweede lezing.

Op 3 oktober was er de sessie van de CVP-kamerfractie te Oostmalle, waar relatief onverwacht bleek dat deze fractie, de grootste van het land, niet langer bereid was over de bezwaren van grondwettigheid heen te stappen. Daar zijn 2 interpretaties mogelijk en ik denk dat ze ook beide gespeeld hebben. Bij een aantal parlementsleden en betrokkenen was er een reële bezorgdheid, te goeder trouw. Mogelijk is ook dat men deze bezwaren aangegrepen heeft om de weg die men was ingeslagen om te buigen door te zeggen : "Nee, dat kan niet". Wellicht ook met politieke motieven. Misschien omdat men aan Vlaamse CVP-zijde te veel nattigheid voelde buiten het parlement. Misschien omdat men dit de geschikte gelegenheid vond om een crisis uit te lokken en naar verkiezingen te gaan. Dat weet men niet. Ik kan mij voorstellen dat daar een amalgaam van motieven gespeeld heeft. Dat is ook geen schande, dat is een onderdeel van het politieke leven. Wat men uiteindelijk gedaan heeft, is zichzelf

verloochenen, is afstand nemen van het eigen werk dat tot dan toe was geleverd door de onderhandelaars en door alle anderen. Hier is weer een dubbele explicatie mogelijk. Men kan stellen dat de solidariteit, die tussen de Vlaamse partijen bestond, werd afgebroken. Naar mijn gevoelen is dat waar : dit is betreurenswaardig. Anderzijds kan men zich afvragen of hier geen daad van supreme politieke moed werd gesteld, nl. dat politici op een gegeven ogenblik realiseren dat ze een meerderheid hebben, dat ze in staat zijn te doen wat ze van plan waren, maar dat ze niettemin kunnen zeggen : "Nee, het kan niet". Volgens mij schuiven deze 2 interpretaties weer in elkaar.

DE PRECONSTITUANTE - ART. 131 G.W.

A. & B. : Een grondwetsherziening verloopt steeds in drie fasen : de preconstituante, de verkiezingen en de constituanten. In dit verband maakte Herman Vander Poorten (P.V.V.) het bezwaar dat deze preconstituante 'gemis aan visie' had. Omdat de kiezer dus niet weet waarover hij zich dient uit te spreken, worden verkiezingen overbodig. In tegenstelling met de vorige preconstituantes (1965-1968) waar zeer uitvoerige verslagen en documenten beschikbaar waren, is dat nu niet het geval.

Neels : Er is een duidelijk verschil tussen de grondwetsherziening onder G. Eyskens en deze nu. De eerste was zeer grondig voorbereid : de verslagen en documenten daarover behoren tot het beste wat ooit in Kamer en Senaat is geproduceerd. Vandaag hebben wij een ontwerp van herzieningsdeclaratie dat amper drie bladzijden beslaat. Maar of daarom geen visie zou bestaan, daar heb ik de grootste twijfels over. De Vlaamse partijen nemen afstand van het Egmontpakt, de franstalige engageren er zich ten volle in. Het is m.a.w. voor iedereen die politiek geïnteresseerd is, duidelijk hoe de zaken staan.

Het is juist dat er tijdens de vorige grondwetsherziening akkoorden bestonden die duidelijk aangaven waar men naar toe wou, maar anderzijds heeft de constituanten - volkomen terecht - op een aantal punten de preconstituante niet gevolgd, en wijzigingen aangebracht.

Wat we bij de huidige grondwetsherziening het meest missen - en dat is typerend - is dat de oppositie in de huidige omstandigheden niet of nauwelijks aan bod is gekomen, dit in tegenstelling met de hervorming onder G. Eyskens.

A. & B. : Als wij ingaan op de rol van verkiezingen, zoals gesteld in art. 131 GW, dan leest men : 'Het raadplegen van de burger'. Is dat niet een wat formalistische veronderstelling ? Welk procent van die burgers gaat gemotiveerd, met voldoende kennis van zaken en opinies, naar de stembus ?

Neels : Dat is inderdaad, een spijtig gevolg, een irrealistisch beeld. Men stemt om andere redenen (bv. omdat men moet stemmen) of men stemt gewoon niet. De reden waarom in art. 131 GW verkiezingen zijn voorzien, is dat een zittende meerderheid de GW niet naar haar hand kan zetten. Aldus

wordt een element van onzekerheid ingebouwd. In vele gevallen zal er een coalitie uit de bus komen die dezelfde is, of er erg op lijkt, maar een alternatief is mogelijk.

A. & B. : Men kan natuurlijk art. 131 GW zelf in de lijst der te wijzigen artikelen opnemen...

Neels : Er is op een gegeven ogenblik sprake van geweest. Men wou de passus over de verkiezingen er uit lichten. Er bestaan landen waar de GW kan gewijzigd worden zonder eerst verkiezingen te houden maar systemen als het onze, bieden toch meer garanties.

ART. 107 - QUATER

A. & B. : Art. 107 quater GW is niet voor wijziging vatbaar verklaard.

Neels : Dat is een vrij zware fout. Het is politiek niet haalbaar gebleken om 107 quater in de lijst op te nemen, omdat de franstaligen in die regel de grondwettelijke waarborg schijnen te zien voor hun stellingname dat er niet alleen drie, maar tevens drie gelijkaardige en gelijkwaardige gewesten zijn.

De huidige politieke en grondwettelijke moeilijkheden komen deels voort uit het feit dat de zogenaamde communautaire grondwetsartikels in '70-71 in de constitutie zijn opgenomen zonder dat de Wetgever juist wist in welke richting men er wou mee gaan. Daarom had men nu er beter aan gedaan om systematisch al deze artikels - art. 1 vierde lid, 3bis, 38bis, 59bis, 86bis, 107quater - integraal in de lijst op te nemen, om toe te laten een samenhangende hervorming te realizeren. Men zal nu in andere artikelen - de werkzaamheden in de Senaatskommissie bevestigen dat - 107quater impliciet gaan wijzigen en opvullen, wat vanuit constitutioneel oogpunt een verkeerde benadering is.

DE TENDENS VAN DE GRONDWET

A. & B. : Moet het Parlement, nu men de Grondwet gaat wijzigen, van die gelegenheid geen gebruik maken om enkele artikelen over de rechten en de vrijheden te herzien, vb. het recht op privacy e.d. ?

Neels : Men zou inderdaad enkele artikelen kunnen moderniseren. Mijn voorkeur gaat echter sterk uit naar een zeer nuchtere - desgevallend langer durende - juridische en politieke voorbereiding. Deze operatie zou in een samenspel van meerderheid en minderheid moeten doorgevoerd worden. Wat rechtsbescherming betreft maakt het niet veel verschil uit of men nu bepaalde artikels zou wijzigen of bijvoegen. Er bestaan namelijk voldoende normen die voorgaan op onze nationale rechterde die de burger voldoende garanties verschaffen.

A. & B. : Dreigt door al die wijzigingen onze toch goed gekonstrueerde Grondwet van 1830 ten onder te gaan ?

Neels : Ja. Toen gold als inspiratie : een geheel van regels tot bescherming tegen machtsuitoefening. Nu gaat het voornamelijk om regels die voor-

schrijven hoe de macht moet worden uitgeoefend. Door de laatste herziening staat onze constitutie vol met dat type van regels. Hierbij valt duidelijk op dat die artikels daar eigenlijk niet in passen. De structuur van onze Grondwet is uit zijn voegen getrokken !

A. & B. : Wat moet er dan in de GW ? En wat niet ?

Neels : De optie in 1830 was zinvol : niet te veel, niet te gedetailleerd. Zo staat er bv. nergens dat een regering moet ontslag nemen als zij in de minderheid wordt gesteld door de Kamers. Dat is nochtans de evidentie zelf van het systeem. Maar dat systeem was zo ingenieus gekonstrueerd, dat men de behoefte niet voelde om alle details ervan in de constitutie op te nemen.

A. & B. : Nu ziet men een heel andere ontwikkeling in Stuyvenberg, waar de mogelijkheden van de noties van wantrouwen in de Gewest- en Gemeenschapsraden, en de gevolgen daaraan te geven, nauwkeurig zijn omschreven. Dat is wel een heel andere tendens dan in 1830

Neels : Die huidige tendens gaat terug op een politiek klimaat van *'geinstitutionaliseerd wantrouwen'*. De pariteit in Brussel en in de regeringsraad. De blokkeringsprocedures. De alarmbel (het woord zegt het zelf). Alles wijst in die richting.

A. & B. : Hoe ver kan men daar in gaan ?

Neels : Principeel, maar ook wat betreft de wenselijkheid en de uitvoerbaarheid van dergelijk systeem, heb ik mijn twijfels daarover. Hoe kan zoiets uiteindelijk nog goed functioneren ?

HET EEUWIGE PROBLEEM : BRUSSEL

A. & B. : Is dat ook nu niet het geval met de regeling die men voor Brussel had voorzien in Egmont ?

Neels : Die regeling in Brussel is gebaseerd op het 'idée fixe' - wat niet hetzelfde is als het 'idée fictive' - dat de Vlaamse minderheid in Brussel voortdurend geminoriseerd wordt. De franstaligen in Brussel doen hun uiterste best om die idée fixe voedsel te geven. Men moet juridische technieken bedenken om die minorisering hetzij te verhinderen, hetzij te verzachten, hetzij daar compensaties voor te geven. Dat is de achtergrond voor de regeling in Brussel. Constitutioneel bekeken is dit m.i. een bedenklijke zaak, omdat ik mijn twijfels heb over de wenselijkheid van regels die door zulke juridische technieken zijn geïnspireerd. Bovendien vraag ik me af hoe zulke regels kunnen werken ? Het is dus een systeem waarvan de grondslag het geïnstitutionaliseerd wantrouwen is. De wijze waarop men veronderstelt dat het zou kunnen werken, is het vermoeden dat het systeem dwingt tot samenwerken. Nu denk ik dat de meeste technieken inderdaad wilden dwingen tot samenwerken omdat zij ertoe leidden dat de franstalige meerderheid zelf werd geblokkeerd in het verzorgen van zich zelf, wanneer ze de rechtmatige rechten van de Vlaamse minderheid niet zou erkennen.

Ik weet niet of het per se niet zou werken : ik heb daar twijfels over. Als

constitutionalist vind ik het principieel niet wenselijk. Ik kan echter alleen maar vaststellen dat de politieke gegevens zodanig zijn dat inderdaad een van de essenties van het debat te Brussel en voor het randgebied bijna definitief dit gegeven schijnt te zijn. Ik betreur dat zeer hevig, maar de politieke gegevens bevestigen dat voortdurend. Ik denk dat dit een heel jammerlijke politieke ontwikkeling is, maar ze is er dus.

A. & B. : Hoe is men tot die politieke realiteit gekomen ?

Neels : In Brussel zijn verschillende fouten gemaakt in het verleden. Vooreerst zijn de Brusselse gemeenten niet gefusioneerd. In die 19, bijna feodale koninkrijke, ontlenden de 'satrapen van het FDF' aan hun beperkte gemeentelijke bevoegdheid, een politiek elan dat ongehoord is. Dit is slechts mogelijk doordat nog een andere fout gemaakt is. De 19 gemeenten worden gezamenlijk beschouwd als Brussel-hoofdstad. Elk van deze 19 gemeenten op zich pretendeert een gedeelte van de hoofdstedelijke functies uit te oefenen. Daardoor hebben zij begrotingen en middelen die op onvoorstelbaar grote schaal de mogelijkheden en bevoegdheden van een gewone gemeente overschrijden. En men heeft dus verwaarloosd om onderscheid te maken tussen gemeentelijke behoeften en bevoegdheden, enerzijds en de hoofdstedelijke functie als dusdanig, anderzijds. Derde fout : toen men bij de vorige GW-herziening de Brusselse agglomeratie voorzag, heeft men de unieke kans gemist om op het niveau van de agglomeratie en los van de gemeentelijke substructuren, organen te maken die precies de hoofdstedelijke functie zouden uitoefenen, ten koste van de gemeenten. Dat zijn drie essentiële fouten die in Brussel gemaakt zijn, waarvan ik niet zie hoe men ze terug kan rechtzetten. Die hebben aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van een weliswaar regionaal beperkte, politieke machtspositie, die echter uniek is : deze van het FDF.

Dat is de realiteit en ik betreur die. Maar ik ben ook gekant tegen de redenering waarbij de Brusselse Vlamingen worden voorgesteld als een marginale verdruchte groep. Ik heb soms ook de indruk dat het een beetje verweerde kinderen zijn...

A. & B. : Nu is het wel zo dat, zolang die 19 gemeenten bestaan, de Vlaamse groep in Brussel versnipperd wordt.

Neels : Een reden te meer om die fusie te doen. Maar die drie dingen zijn politiek onhaalbaar geworden omdat men de fout, bij elke stap die men gezet heeft, versterkt heeft : met de agglomeraties in '71 had men de kans, maar men heeft het niet gedaan ; bij de fusiewet heeft men gezegd : "ja, later" ; in het Egmontakkoord : "fusies op eensluitend advies van het gewest» en het is wel duidelijk dat het Brusselse gewest nooit zal toelaten dat zijn gemeenten gaan gefusioneerd worden.

A. & B. : Het is duidelijk dat de volgende regeringen op het communautaire vlak steeds te maken zullen hebben met het probleem Brussel. Hoe zou men het eventueel kunnen oplossen ?

Neels : Technisch zijn er twee middelen, men ontmoet ze in alle landen

waar er een taalwetgeving bestaat : het territorialiteitsbeginsel of het personaliteitsbeginsel.

Het territorialiteitsbeginsel is het eenvoudigste : neem een bepaald land en trek er een taalgrens door ; eentaligheid van de taalgebieden. Dit is de basis van onze taalwetgeving. Nu werd daar al onmiddellijk aan geknoeid ten koste van de duitstaligen die in het parlement van rechtswege franstaligen zijn. Dan is er nog het tweetalige gebied Brussel-hoofdstad en de zes randgemeenten met faciliteiten. In al deze gevallen werden er correcties aangebracht die gebaseerd zijn op het personaliteitsbeginsel.

A. & B. : Welke was dan de oplossing volgens het Egmontpakt ?

Neels ; Het zgn. inschrijvingsrecht. Brussel-hoofdstad telt negentien gemeenten zoals vroeger, wat in de grondwet wordt ingeschreven. In de zes randgemeenten met faciliteiten blijven de oude correcties bestaan, alleen wordt door een bepaalde klausule het optreden van de Franse gemeenschapsraad mogelijk. Daardoor stelde men het fiktieve karakter in het licht van het feit dat die zes gemeenten tot het nederlandstalig gebied behoorden.

A. & B. : En dan het inschrijvingsrecht. Wat was dat ?

Neels : Er was de eis van de franstaligen om niet alleen de 19 gemeenten uit te breiden, maar ook het faciliteitengebied. Daar is men niet op ingegaan... Maar wat heeft men gezegd ? Wel, in de 7+3 entiteiten (wijken en delen van gemeenten) gaan we territoriaal geen veranderingen doen, maar wel individueel via het inscriptierecht, en dan nog niet automatisch maar enkel voor diegenen die de optie persoonlijk nemen als gezinshoofd. Deze oplossing is gebaseerd op het personaliteitsbeginsel om geen territoriale toegevingen te moeten doen. Daarop zegt het anti-Egmont komitee dat men dan beter grondgebied had afgestaan. Wel men heeft de keuze : één van de twee of niets. Men heeft dus drie mogelijkheden. Ik vind het echter urgent dat er een akkoord komt. Dat is dan ook de reden waarom ik, toen het Egmontakkoord gesloten werd, zij het met veel nuances en bedenkingen, het beter vond dat er een akkoord was dan helemaal geen.

A. & B. : Waarom, in welk verband ?

Neels : De grondwetsherziening '68-'71 is wat ze is : het systeem van de cultuurgemeenschappen werkt min of meer. Het systeem van de Gewesten (107 quater GW) was een systeem met veel mogelijkheden en met veel mogelijke gevaren, meer bepaald wat betreft de positie van Brussel. Maar op zichzelf betekende art. 107 quater niets, gezien het op zichzelf niets kreëerde. Het schiep maar een mogelijkheid. Maar de wet van 1 aug. '74 (de wet Périn) op de voorbereidende gewestvorming, gewijzigd in juni '77, heeft naar mijn gevoel een tijdsprobleem gekreëerd. Ik vind dat we zo snel mogelijk daar vanaf moeten geraken. Want die wet heeft de gelijkwaardigheid tussen de drie gewesten geïnstitutionaliseerd.

A. & B. : De wet Périn is toch voorlopig en voorbereidend ?

Neels : Ja, maar men is bezig de begroting, de administratie, de ministeriële komitees, de dossiers en zelfs de wetgeving op een aantal punten te doen uit elkaar lopen, volgens de drie gewesten en dat proces loopt nu al

vier jaar. Het is een vergiftigend proces, dat een enorm tijdsprobleem stelt. Er moet zo snel mogelijk een akkoord komen dat deze ontwikkeling in het beste geval afbouwt, maar minstens ombuigt. Ik heb twijfels of dat nog kan. De driedeligheid is meer en meer een administratief feit geworden.

A. & B. : Maar wilde men via het systeem van de persoonsgebonden materies niet verhinderen dat Brussel een gelijkwaardig statuut als gewest zou krijgen ?

Neels : Inderdaad, en naar mijn gevoelen was Brussel in het Egmont en Stuyvenbergakkoord een gelijkaardig maar niet een gelijkwaardig gewest. In de structuur van het Brussels gewest kwam de tweeledigheid tot uiting op een zodanige wijze dat de verpletterende meerderheid van de franstaligen daar eigenlijk aan banden kon worden gelegd door een toch zwakke minderheid van nederlandstaligen. In de Brusselse gewestraad door de taalgroepen en het systeem van de alarmbel, in het Brussels gewestelijk executief door de minimumgarantie van twee nederlandstaligen op zeven, een verplichte bevoegdheidsverdeling en het nemen van besluiten bij dubbele communautaire meerderheid in kritieke gevallen (d.w.z. na het luiden van de alarmbel in de gewestraad of na beroep van de gemeenschapskommissies). Dat was een ingewikkeld maar toch ingenieus systeem.

A. & B. : De meerderheid van het gewest in Vlaanderen en Wallonië is baas in eigen huis. Reden waarom men sprak van een CVP- en een PSB-staat. Kon Brussel geen FDF-staat worden ?

Neels : De CVP- en de PSB-staat waren enkel aan banden gelegd op het vlak van de ideologische en filosofische minderheden. Er bestond een soort "ideologische alarmbel" in de gemeenschapsraad. Daarentegen kon het FDF op elk punt waar het gewest en de gemeenten, inzake de persoonsgebonden aangelegenheden, bevoegdheden hadden, aan banden gelegd worden.

A. & B. : Maar zouden de Vlaamse mandatarissen wel ontslag nemen uit het Brusselse gewestelijk executief voor lokale twisten, zoals bv. ontrent een bejaardentehuis ? Deze stelling werd door prof. Ghysseels in het R.W. verdedigd en enkele weken later weerlegd door Baert.

Neels : Ik geef niet veel om pariteit, meer bepaald om symbolen die geen reële macht met zich brengen. Daar doe je politiek niets mee. Ik heb dan liever een systeem waar erkend wordt dat je een numerieke positie hebt van twee op zeven, maar waar je in je minderheidspositie politieke macht hebt. Middelen in macht uit te oefenen zijn veel belangrijker. Daarop voortgaand kan men zeggen : dit is maar een theoretisch machtsinstrument. Gaan we dat dan wel gebruiken ?

Kijk, ofwel doen de Vlamingen aan politiek, ofwel doen ze het niet. Doen ze aan politiek en hebben ze de middelen om ze uit te oefenen, dan moeten die middelen gebruikt worden.

De Vlamingen hebben daar een slechte traditie in. De Vlamingen hebben altijd de meerderheid gehad in Kamer en Senaat, ook in de vorige eeuw

maar toen werd er Frans gesproken. En wat hebben ze ermee gedaan ? Niets. We hebben ze zelfs uit handen gegeven bij de vorige grondwetsherziening in de vier gevallen van de dubbele communautaire meerderheden. Dat was een zware politieke fout. Daardoor hebben we constitutioneel laten vaststellen : "We zijn de meerderheid maar we zullen er niets mee kunnen doen".

Pas op, ik bepleit geen brutale meerderheidspolitiek, de democratie bestaat tenslotte voor de minderheid en de oppositie, niet voor de meerderheid. Maar als je de redenering van Ghysels volgt, dan kunnen politici je ook niet helpen. Dan heb je te doen met "Le Malade Imaginaire", iemand die ongeneesbaar is, want die wil precies ziek zijn.

A. & B. : Hoe zit het dan met het administratief toezicht van de centrale staat op de randgemeenten, dat eventueel kan uitgeoefend worden door een franstalige minister ?

Neels : Het vreemde in het Egmontpakt was dat de Kamer een veel vrijere hand kreeg dan zij nu heeft in het tweekamerstelsel. Men heeft klaarblijkelijk aan franstalige zijde niet gezien dat de Vlaamse meerderheid in de Kamer onverkort zou hebben kunnen spelen. In de Kamer zou klaarblijkelijk gewoon gestemd worden, ook voor de nationale materies die toch nog zeer belangrijk waren. Er zou gestemd worden bij volstrek te meerderheid, dus bij Vlaamse meerderheid. Dat is zeer vreemd want het gehele systeem zat vol waarborgen, terwijl in de Kamer de Vlaamse meerderheid de vrije hand zou krijgen. Een lapsus bij de franstalige onderhandelaars ?