

DE MINISTERS IN DE “WETGEVENDE” VERGADERINGEN

Historische evolutie van art. 100 G.G.W.

*Brecht Steen**

Onder wetenschappelijke begeleiding van
Prof. Dr. G. Craenen

I. INLEIDING EN SITUERING VAN ART. 100 G.G.W.¹

De Belgische Grondwet heeft de laatste decennia een ware gedaante-
verwisseling ondergaan. Heel wat artikelen zijn de jongste jaren -impliciet of
expliciet- gewijzigd of kregen door evolutieve grondwets-interpretatie een
totaal andere betekenis. Over sommige van die wijzigingen is de laatste jaren
heel wat inkt gevloeid. De staatshervorming beheerste de afgelopen jaren -on-
getwijfeld onder druk van de politieke agenda- grotendeels het staatsrechtelijk
discours. Aan andere artikelen werd in die periode nauwelijks aandacht
besteed. Eén van die artikelen is ongetwijfeld art. 100 G.G.W.. Tot voor de
laatste Staatshervorming in 1993 werd aan die bepaling niet geraakt. Sinds de
uitwerking van het Sint-Michielsakkoord krijgt het artikel meer aandacht, al
was het maar in het kader van de bespreking van de hervorming van het twee-
kamerstelsel en de invoering van constitutionele autonomie voor sommige deel-
gebieden. Sinds 21 mei 1995 zijn deze hervormingen in werking getreden.
Enkele maanden parlementaire praktijk hebben weinig nieuwe ontwikkelingen
opgeleverd. Wat de precieze draagwijdte van deze hervormingen is en de
weerslag ervan op de toepassing van art. 100 G.G.W. en gelijkaardige be-
palingen in de deelstaten, zal de toekomst verder moeten uitwijzen.

Art. 100 G.G.W. bevindt zich in de titel II, hoofdstuk III, afdeling II van de
Belgische Grondwet, over de federale uitvoerende macht in het algemeen en de

* Het seminariewerk werd bijgewerkt tot 31 december 1995. De auteur dankt de heren J.-L.
FRANÇOIS, directeur van de dienst Juridische Zaken en Documentatie van de Senaat en Jeroen
VAN NIEUWENHOVE voor de verstrekte informatie aangaande recente parlementaire
precedenten.

¹ Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994. De tekst bestudeert vooral de historische
evolutie van art. 100 G.G.W. en het leek dan ook aangewezen om voor de periode vóór 1993 de
oude nummering van de Grondwet te hanteren. De oude nummering wordt aangeduid met G.W., de
nieuwe met G.G.W..

federale Regering in het bijzonder.² Deze bepaling werd door het Nationaal Congres van 1831 in onze Grondwet opgenomen en bleef ongewijzigd gelden tot de grondwetsherziening van 5 mei 1993. Onze eerste grondwetgevende vergadering dacht met dit artikel de verhouding tussen de ministers van de Koning en de Wetgevende Kamers te regelen. De enigszins gelijkaardige principes die gelden voor de deelstaten, vindt men niet (meer) terug in de "federale" Grondwet maar wel in de (bijzondere meerderheids-) wetten ter uitvoering van de verschillende staatshervormingen. Opvallend is wel dat de problematiek daar geregeld wordt in de afdeling die de werking van de raden behandelt.

We vangen de bespreking aan met een korte inleidende schets over de plaats die art. 100 G.G.W. inneemt in de werking van de (Belgische) parlementaire democratie. We zullen het ondermeer hebben over de verhouding van dit artikel tot de politieke verantwoordelijkheid van ministers en over het aandeel van de uitvoerende macht in het uitoefenen van de wetgevende functie in een parlementair regime. Daarna pogen we aan de hand van de historische evolutie van de toepassing van dit artikel te komen tot de huidige praktische toepassing ervan (tot aan de vierde staatshervorming). We doen dit onder andere door de systematische ontleding van de in art. 100 G.G.W. gebruikte begrippen en termen. In een volgende paragraaf onderzoeken we hoe deze principes hun weg vonden op het "deelstatelijke" niveau. Daarna bespreken we, zowel voor het federale als voor het "deelstatelijke" niveau, de wijzigingen, ingevoerd bij de laatste staatshervorming, die de verhouding tussen "wetgevende" en uitvoerende machten zullen bepalen en de eventuele gevolgen die zij kunnen hebben voor de huidige praktijk. Vervolgens zetten we in een laatste paragraaf onze slotbeschouwingen op een rijtje.

II. ART. 100 G.G.W.: ROL EN BETEKENIS IN EEN PARLEMENTAIR REGIME

De instellingen van een parlementair regime werken op basis van een aantal essentiële regels, waaraan dit regime zijn parlementair karakter ontleent. Het centrale begrip is wellicht de "scheiding der machten". Ook in België is dit begrip, naast de representatieve democratie en de rechtsstaat, één van de pijlers waarop het Belgisch staatsbestel rust, zowel op federaal als op communautair en regionaal vlak.

De Belgische revolutionairen installeerden in 1830 drie onderscheiden, soevereine staatsmachten: een wetgevende, een uitvoerende en een rechterlijke

² De tekst van art. 100 G.G.W. luidt als volgt: "De ministers hebben zitting in elke Kamer en het woord moet hun worden verleend wanneer zij het vragen. De Kamer van volksvertegenwoordigers kan de aanwezigheid van de ministers vorderen. De Senaat kan hun aanwezigheid vorderen voor de bespreking van een wetsontwerp of wetsvoorstel bedoeld in artikel 77, of van een wetsontwerp bedoeld in artikel 78, of voor de uitoefening van zijn recht van onderzoek bedoeld in artikel 56. Voor de andere aangelegenheden kan hij hun aanwezigheid vragen".

macht. Zij kozen echter ook voor het parlementair stelsel waarin de drie machten elkaar wederzijds controleerden. Enerzijds waren de leden van de uitvoerende macht verantwoording verschuldigd aan het Parlement, anderzijds konden zij, als tak van de wetgevende macht, op constructieve wijze deelnemen aan het wetgevend werk.

De politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van de "volksvertegenwoordigers" stond niet met zoveel woorden in de Grondwet, maar werd toch van meetaf aan beschouwd als een essentiële, ongeschreven grondregel voor de werking van ons parlementair stelsel. Deze verantwoordelijkheid, overigens duidelijk te onderscheiden van de strafrechtelijke en burgerlijke aansprakelijkheid van ministers, hield in dat de Regering in het Parlement, voortdurend de steun moet krijgen van de meerderheid van de leden van de Kamer én de Senaat.

Als tak van de wetgevende macht zou de Koning via zijn ministers een bijdrage leveren tot de totstandkoming van wetten. Daarvoor beschikt hij ondermeer over een initiatiefrecht en over een amenderingsrecht, net als de andere takken van de wetgevende macht.

Het louter opnemen van beide principes in een grondwet lijkt echter onvoldoende om een parlementair regime behoorlijk te laten functioneren. Enerzijds kan een systeem van ministeriële verantwoordelijkheid slechts ten volle werken, als die verantwoordelijkheid (hetzij politiek, hetzij juridisch) werkelijk in het gedrang gebracht kan worden: de wetgevende vergadering moet op één of andere manier de ministers kunnen verplichten hun verantwoordelijkheid op te nemen en de confrontatie met het Parlement aan te gaan. Anderzijds kunnen de ministers slechts zinvol deelnemen aan het wetgevend werk en doelmatig hun verantwoordelijkheid opnemen als ze de kans krijgen de dialoog aan te gaan met en zich te verdedigen voor de Wetgevende Kamers. Daarenboven zouden de Kamers de tussenkomst van de ministers moeten kunnen eisen tijdens de wetgevende procedure.

Het Nationaal Congres poogde deze problematiek op een evenwichtige manier op te lossen door een dialoog tot stand te brengen tussen beide machten in de Kamers zelf. Kamer én Senaat kregen het recht de aanwezigheid van de ministers te vorderen. Een specifieke sanctie werd niet voorzien maar daarover zullen we het later hebben. De ministers kregen het recht in de Wetgevende Kamers aanwezig te zijn en er het woord te voeren wanneer ze het vroegen. Zo konden ze daadwerkelijk hun eigen bijdrage in het wetgevend werk toelichten. Zo konden ze effectief hun verantwoordelijkheid opnemen en zich verdedigen voor hun "politieke rechters".³ Anders uitgedrukt, in art. 100 G.G.W. krijgen de ministeriële verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om deel te nemen aan het wetgevend werk hun volle betekenis.⁴ Of nog anders: art. 100 G.G.W. is

³ *Pandectes belges*, v^o *ministres*, nr. 118.

⁴ SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische grondwet in Teksten en documenten*, Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 1974, 334-335.

enerzijds het middel dat het Parlement effectief de mogelijkheid biedt de Regering te controleren en anderzijds het middel voor de Regering om deel te nemen aan het wetgevend werk en om haar verantwoordelijkheid werkelijk op te nemen.⁵

De oplossing uit 1831 beheerst nu nog altijd de verhouding tussen de uitvoerende en "wetgevende" macht op alle niveaus. Sinds de vorige wetgevende verkiezingen is artikel 100 G.G.W. echter volledig in werking getreden en geldt het hierboven beschreven principe niet volkomen meer voor de hervormde Senaat. Anderzijds krijgen sommige "deelstaten" de mogelijkheid om van deze regels af te wijken.

De voorloper van art. 100 G.G.W. (art. 88 al. 2 en 3 G.W.) kreeg in het verleden weinig aandacht en de procedure om de aanwezigheid van ministers te vorderen is zelden gehanteerd. Op het eerste gezicht zou men daaruit kunnen afleiden dat dit artikel dan ook nutteloos en overbodig is. Hierna zullen we proberen aan te tonen dat dit artikel essentieel is in de werking van het parlementair systeem. Dankzij art. 88 al. 2 en 3, kan men zich vandaag niet meer voorstellen dat aan wetgevend werk gedaan wordt zonder dat een lid van de Regering aanwezig is. Art. 100 al. 2 G.G.W is in die zin nog belangrijk omdat het samen met art. 87 en 88 G.G.W. de grondwettelijke basis vormt voor het belangrijkste element van politieke controle: het interpellatierecht. Sommige, vaak oudere, rechtsleer ziet in art. 100 al. 1 G.G.W. de basis van het koninklijk amenderingsrecht (zie verder).

⁵ *Les Nouvelles, Corpus Iuris Belgici*, II, *Lois politiques et administratives*, Brussel, Larcier, 1935, nr. 712; VAN MOL., H., *Handleiding bij de studie van het grondwettelijk recht van België*, Luik, Thone, 1926, 134.

III DE MINISTERS IN DE WETGEVENDE KAMERS: HISTORISCH OVERZICHT TOT DE GRONDWETSHERZIENING VAN 5 MEI 1993

A. DE TOTSTANDKOMING VAN ART. 88 AL. 2 EN 3 G.W.

1. De evolutie tot 1831

De Belgische Grondwet was hoofdzakelijk een reactie op bestaande toestanden en een overname van reeds elders of vroeger functionerende principes. Daarom lijkt het aangewezen om vooraf na te gaan of de principes verwoord in art. 88 al. 2 en 3 aanwezig waren in Engeland, de bakermat van het parlementair regime, en in de voorafgaande (Franse en Nederlandse) regimes die België kende.

De leden van de Engelse regering waren verantwoordelijk ten aanzien van het Parlement.⁶ Toch konden ze slechts zitting hebben in die Kamer waarin ze als parlements lid zetelden. In de andere Kamer moesten ze zich laten vertegenwoordigen door een "Parliamentary Secretary", een onderstaatssecretaris die in hun naam het woord voerde.⁷

Tijdens de beginjaren van de Franse Revolutie (1789-1791) vatte men de scheiding der machten nogal absoluut op. Eén van de gevolgen daarvan was dat het de ministers verboden werd de "Assemblée Nationale" te betreden. Deze bepaling stuitte op zoveel verzet⁸ dat in 1791, bij de totstandkoming van de eerste geschreven Europese grondwet, het de ministers principieel toegestaan werd de enige Kamer te betreden. Ze kregen zelfs het recht gehoord te worden telkens zij het vroegen. Van haar kant verwierf de Nationale Vergadering het recht de aanwezigheid van de ministers te vorderen, hoewel de ministers niet echt politiek verantwoordelijk waren ten opzichte van hen.⁹ In het najaar van 1792 werd een staatsgreep gepleegd die de komst van de dic-tatuur inluide.¹⁰ In 1795 werd een nieuwe grondwet uitgevaardigd die uit angst voor een nieuwe dictatuur teruggreep naar de absolute scheiding der machten.¹¹ Het

⁶ BLACKSTONE, *Commentaries on the law of England*, I, Oxford, Clarendon Press, 1745, 236-240.

⁷ MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1985, 365, nr. 304.

⁸ Voor de kritiek van MIRABEAU zie REYNAERT, A., *Histoire de la discipline parlementaire, règles et usages*, II, Parijs, Pedone-Lauriel, 1884, 191.

⁹ REYNAERT, A., o.c., 191.

¹⁰ De aanvankelijke dictatuur van de wetgevende macht (de Nationale Vergadering en later de Conventie) werd gevolgd door die van de uitvoerende macht (het "Comité du Salut public") en mondde uiteindelijk uit in de persoonlijke dictatuur van ROBBESPIERRE; voor een overzicht zie DESLANDRES, M., *Histoire Constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, I, *De la fin de l'Ancien Régime à la chute de l'Empire*, Parijs, Librairie Edouard Duchemin, 1977, 287-288.

¹¹ Er kwam een wetgevende macht die bestond uit twee kamers (de "Conseil des Cinq-Cents" en de "Conseil des Anciens") en een collegiaal uitvoerend orgaan: het "Directoire" benoemd door beide

"Directoire" en de Ministers konden niet tussenkomen in het "wetgevend spel" en hadden niet het recht de vergaderingen van de wetgevende organen bij te wonen. Zij konden enkel de wetten gestemd door die vergaderingen uitvoeren. De uitvoerende organen waren niet verantwoordelijk t.a.v. de wetgevende organen maar wel t.a.v. een bijzonder rechtscollege: "la haute Cour de Justice".¹²

BONAPARTE schoof in 1799 met een staatsgreep dit wankel regime opzij en kondigde een nieuwe grondwet af. De scheiding der machten werd afgeschaft en maakte plaats voor een nieuw maar ingewikkeld regime: het Consulaat.¹³ Enkel de Regering kon wetgevende initiatieven nemen.¹⁴ Alleen de door de Consul aangeduide leden van de Raad van State konden voor het "Wetgevend Lichaam" de ontwerpen toelichten. Voor het overige was er geen enkele interactiemogelijkheid tussen de verschillende organen.¹⁵ In 1804 kroonde NAPOLEON zichzelf tot keizer en trok de macht volledig naar zich toe.

Na een eerste mislukte poging in 1814 werd in 1815 de "democratie" hersteld en werd een constitutionele monarchie geïnstalleerd waarin de ministers politiek verantwoordelijk waren ten aanzien van beide Wetgevende Kamers. De regels die in 1791 de verhouding tussen een wetgevend en uitvoerend orgaan regelden werden hernomen. Toch poogde de Koning een persoonlijk bewind te voeren, wat in juli 1830 tot een nieuwe revolutie leidde die een grote invloed uitoefende op de Belgische revolutie.¹⁶

Tijdens de periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830) bezat Koning WILLEM I werkelijk persoonlijke macht en waren de ministers enkel aan hem politieke verantwoording verschuldigd. Laatstgenoemden hadden wel een informatieplicht t.a.v. de Staten-Generaal en ze hadden het recht de vergaderingen ervan bij te wonen.¹⁷

2. Discussie in het Nationaal Congres

wetgevende organen. De Ministers werden benoemd door het "Directoire". Zie DESLANDRES, M., *o.c.*, 305-310.

¹² De Directeurs en de Ministers konden door de "Conseil des Cinq-Cents" in beschuldiging gesteld worden. Zie DESLANDRES, M., *o.c.*, 338-339.

¹³ De wetgevende functie werd uitgeoefend door vier organen: de Senaat, het Wetgevend Lichaam, het Tribunaat en de Regering. De Regering bestond uit drie Consuls bijgestaan door Ministers en de Raad van State. Zie DESLANDRES, M., *o.c.*, 447-457.

¹⁴ Dit gebeurde via een ingewikkeld samenspel tussen de verschillende "takken" van de regering: de Ministers namen het initiatief; het ontwerp werd achtereenvolgens voorgelegd aan de Consuls, de bevoegde afdeling van de Raad van State, de Consuls en de algemene vergadering van de Raad van State waarna de Consuls het ontwerp overmaakten aan het "Wetgevend Lichaam". Zie DESLANDRES, M., *o.c.*, 452.

¹⁵ DESLANDRES, M. *o.c.*, 452.

¹⁶ VAN CAENEGHEM, R.C., *Geschiedkundige inleiding tot het recht*, II, *Publiekrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 159-160.

¹⁷ Zie art. 89 toenmalige Grondwet; BUYS, J.T., *Grondwet*, I, Arnhem, Quint, 1883, 476 en VAN DER POT-DONNER, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, bewerkt door Mr. L., Bracke, Zwolle, Tjeenk-Willink, 1989, 373-374.

Het invoeren van de politieke verantwoordelijkheid was één van de grote eisen van de Belgische Revolutie. De revolutionairen wensten de persoonlijke macht van de Koning te beperken. Zij pleitten voor de onbekwaamheid en onschendbaarheid van het staatshoofd. Bijgevolg moest deze laatste, als hoofd van de uitvoerende macht en als tak van de wetgevende macht, vertegenwoordigd worden door de Ministers. Het was onvermijdelijk dat zij politiek verantwoordelijk werden, t.a.v. het Wetgevend orgaan, voor de koninklijke akten die zij medeondertekenen. Er moest dus een formule gevonden worden, zodat die ministers effectief de Koning in het Parlement konden vertegenwoordigen. Tezelfdertijd moesten zij daadwerkelijk door het Parlement beoordeeld kunnen worden.

Op 20 januari 1831 opteerde het Nationaal Congres woordelijk voor hetzelfde principe dat ingeschreven stond in de Franse grondwet van 1791.¹⁸ De Grondwetscommissie had een bepaling in die zin opgenomen in haar ontwerpgrondwet. Die werd achtereenvolgens goedgekeurd door alle afdelingen en de centrale afdeling van het Congres. Eén afdeling stelde voor het ministerieel aanwezigheidsrecht niet te waarborgen wanneer de Kamers vergaderden met gesloten deuren. De centrale afdeling verwierp het voorstel; zij vond dat in dat geval de aanwezigheid van ministers weigeren "aurait été dangereux" en "ne pourrait avoir aucun résultat".¹⁹ Het Nationaal Congres volgde de centrale afdeling en keurde art. 88 al. 2 en 3 G.W. goed.

B. ONTWIKKELINGEN IN DE INTERPRETATIE EN DE PRAKTIJK VAN ART. 88 AL. 2 G.W. TOT AAN DE GRONDWETSWIJZIGING VAN 5 MEI 1993

1. Betekenis van de termen uit art. 88 al. 2 G.W.

Het recht van de Ministers om zitting te hebben in de Kamers en er het woord te voeren telkens ze het vragen, werd opgenomen in art. 88 al. 2 G.W.. In de loop van de parlementaire geschiedenis bleek dat de toepassing van de bepaling die door het Nationaal Congres als zo vanzelfsprekend werd beschouwd, toch een aantal problemen opleverde: welke ministers hadden het recht om in de Kamers aanwezig te zijn, waar mochten die ministers dit recht uitoefenen en wordt dit recht begrensd door de reglementen van Kamer en Senaat?

a. Welke ministers hebben het recht de Kamers te betreden?

Inleiding - "Ministers zijn medewerkers van de Koning die over de door het staatshoofd te nemen beslissingen beraadslagen, en er door hun medeondertekening rechtskracht aan geven en die zodoende de verant-

¹⁸ VAN OVERLOOP, J., *Exposé des motifs du constitution belge*, Brussel, Goemaere, 1864, 606-607.

¹⁹ VAN OVERLOOP, J., *o.c.*, 601.

woordelijkheid ervan op zich nemen".²⁰ De benoeming tot minister brengt dus twee essentiële gevolgen met zich mee: koninklijke akten medeondertekenen en daarvoor de politieke verantwoordelijkheid dragen. De persoon die deze twee "taken" niet kan uitoefenen is geen volwaardig minister. Precies het hebben van de ministeriële hoedanigheid, verleent de leden van de Regering het recht in beide Wetgevende Kamers aanwezig te zijn en er het woord te voeren. De grondslag van het recht ligt dus volledig in het ondertekenen van koninklijke akten en de verantwoordelijkheid daarvoor. Juist de vraag wie die beide elementen in zich verenigt, heeft in het verleden problemen veroorzaakt m.b.t. de toepassing van art. 88 al. 2 G.W..

Was een minister lid van Kamer of Senaat,²¹ dan putte hij, louter uit de hoedanigheid, de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van minister, het recht aanwezig te zijn in de Kamer waarvan hij geen deel uitmaakte. Ministers die in geen van beide Kamers zetelen als lid, krijgen dus *qualitate qua* toegang tot beide Kamers.²²

In art. 88 wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten ministers, gezien de term "minister" in zijn algemeenheid gebruikt wordt. Toch heeft men niet altijd alle ministers hetzelfde recht toegekend.²³

Ministers met portefeuille, Ministers zonder portefeuille, Ministers van Staat. - Het aanwezigheids- en spreekrecht van de ministers die aan het hoofd van een ministerieel departement staan, heeft nooit ter discussie gestaan. Steeds werd aangenomen dat zij over de volheid van bevoegdheid beschikken en volledig verantwoordelijk zijn t.a.v. Kamers.

Vandaag is men het er over eens dat ministers zonder portefeuille over dezelfde rechten beschikken als de ministers met portefeuille.²⁴ Een minister van Staat mag zich slechts op een aanwezigheids- en spreekrecht beroepen in de zin van art. 88 al. 2 G.W., indien hij tevens deel uitmaakt van de Minister-raad, hetzij als minister met portefeuille, hetzij als minister zonder portefeuille.²⁵ In alle andere gevallen heeft hij slechts het recht aanwezig te zijn in die Kamer waarin hij als parlementslid zetelt en hij kan er slechts het woord voeren volgens de regels die gelden voor de leden van die Kamer.^{26,27}

²⁰ MAST, A., *o.c.*, 365.

²¹ M.a.w. de minister-Volksvertegenwoordiger of de minister-Senator. Sinds de laatste wetgevende verkiezingen is deze combinatie echter uitgesloten (zie verder).

²² DUPRIEZ, L., *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, I, Parijs, Rothschild, 1892, 240; *Pandectes belges*, v^o *ministres*, nr. 117. Sinds de laatste wetgevende verkiezingen is dit steeds het geval (zie verder).

²³ *Pandectes belges*, v^o *Ministres d'Etat*, nr. 5; REYNAERT, A., *o.c.* 193.

²⁴ *Les Nouvelles*, *o.c.*, nr. 712; *Pandectes belges*, v^o *débats parlementaires*, nr. 4; *Pandectes belges*, v^o *Ministres d'Etat*, nr. 2^{bis}.

²⁵ *Pandectes belges*, v^o *Ministres d'Etat*, nr.4 en ROOSSENS, C., "Les ministres d'Etat", *A.P.T.*, 1978-79, 191.

²⁶ ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

²⁷ Recent werd de Kamer nochtans te woord gestaan door Minister van Staat Willy CLAES, die geen deel uitmaakte van de Ministerraad, noch zetelde in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (*Beknopt Verslag*, Kamer, 1995-'96, oktober 1995). De aanwezigheid van de heer CLAES leek echter niet zozeer te maken te hebben met het aanwezigheidsrecht van ministers dan wel met het

Over het aanwezigheids- en spreekrecht van de twee laatstgenoemde categorieën van ministers is in de eerste 50 jaar na het ontstaan van België meer dan eens geredetwist, zowel binnen als buiten het Parlement.²⁸ Minister van Justitie LEBEAU beweerde in 1834, dat een Minister van Staat een volwaardig minister was, die Koninklijke akten ondertekende en ervoor verantwoordelijk was.²⁹ Zijn argumenten waren tweevoudig. Enerzijds verwees hij naar een precedent uit 1831 waar "Minister van Staat" DEVAUX een akte medeondertekende zonder dat toen enig protest volgde. LEBEAU had het echter verkeerd voor: in werkelijkheid was DEVAUX minister zonder portefeuille.³⁰ Anderzijds leidde hij uit het benoemingsbesluit van graaf DE MÉRODE tot Minister van Staat af, dat elke Minister van Staat ook lid van de Ministerraad was.³¹ LEBEAU was van mening dat beide hoedanigheden uit elkaar volgden. Juridisch gezien was dit een foutieve redenering want beide hoedanigheden konden enkel gecumuleerd worden.³² Het probleem kwam in het Parlement enkele keren aan de oppervlakte (in 1834, 1835 en 1870), maar werd telkens opgelost met een stemming zonder dat er een aanvaardbare juridische oplossing werd gevonden.³³ Ondertussen gaf de stelling LEBEAU aanleiding tot allerlei theorieën in de rechtsleer. Sommigen hielden vol dat Ministers van Staat werkelijk ministers waren, maar dat ze slechts in uitzonderlijke gevallen in de Kamers als minister het woord konden voeren.³⁴ Anderen stelden dat enkel Ministers van Staat minister zonder portefeuille konden worden.³⁵ Op basis van deze stelling betoogde Kamerlid DE ROSSIUS in 1870 dat enkel ministers met portefeuille over het aanwezigheidsrecht beschikten³⁶. Pas in 1894 werd de basis gelegd voor de huidige opvatting in de rechtsleer. VAN DEN HEUVEL maakte onderscheid tussen de hoedanigheid van minister met en zonder portefeuille enerzijds en die van Minister van Staat als eretitel, anderzijds.³⁷ Deze opvatting was ook al door Kamerlid GENDEBIEN verdedigd in 1835.³⁸

algemeen rechtsbeginsel van het recht van verdediging. De Kamer trad immers op als onderzoeksgerecht in een strafprocedure.

²⁸De begrippen "Minister van Staat" en "minister zonder portefeuille" waren in die periode nog niet duidelijk afgebakend en werden vaak als synoniemen gebruikt. Zie ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

²⁹*Hand.*, Kamer, 1833-34, 9 januari 1834.

³⁰ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

³¹In het benoemingsbesluit van graaf DE MÉRODE stond: "... sont nommés Ministre d'Etat, membres de notre Conseil des Ministres" aangehaald door ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

³²ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

³³In 1870 werd een motie aangenomen die Minister van Staat MALOU toeliet de beraadslagingen bij te wonen en eventueel het woord te voeren: *Hand.*, Kamer, 1869-70, 19 augustus 1870 aangehaald door REYNAERT, A., *o.c.*, 194.

³⁴VAUTHIER, M., in *Revue sociale et politique*; THIMUS, *Droit public*, II, Luik, 1844, 198; beide aangehaald door ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

³⁵THONISSEN, J.J., *Constitution belge annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 251 aangehaald door ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

³⁶*Hand.*, Kamer, 1869-70, 19 augustus 1870.

³⁷VAN DEN HEUVEL, J., "Des Ministres d'Etat en Belgique", *la Revue Sociale et Politique*, 1894, 23-32 aangehaald door ROOSSENS, C., *l.c.*, 191.

³⁸REYNAERT, A., *o.c.*, 194.

Staatssecretarissen - Tijdens de tweede wereldoorlog deed de Staatssecretaris zijn intrede in het Belgisch regeringsapparaat. Toen waren zij hoge ambtenaren die de beperkte Regering in Londen bijstonden bij het voor-bereiden van dossiers en dergelijke. In de jaren vijftig werden heftige discussies gevoerd over de opportuniteit, de grondwettelijkheid en het statuut van een soort onderstaatssecretarissen naar Engels model. In de praktijk werden vanaf de jaren zestig een aantal regeringen uitgebreid met medewerkers die al dan niet "Staatssecretaris" heetten. Meestal kregen zij hetzelfde statuut als de Ministers en hadden zij ook toegang tot de Wetgevende Kamers, maar men bereikte nog geen coherente juridisch regeling voor het probleem.³⁹ Dit knelpunt werd opgelost ter gelegenheid van de grondwetsherziening van 1970 die onder andere een grondwettelijk statuut voor de Staatssecretarissen creëerde. Het ingevoegde art. 91^{bis} G.W. nam alle twijfel inzake het aanwezigheids- en spreekrecht van Staatssecretarissen in de Kamers weg: art. 88 al. 2 werd uitdrukkelijk op hen van toepassing verklaard.

Commissarissen des Konings - Het recht zitting te hebben in de Wetgevende Kamers en er het woord te voeren is in regel een recht dat persoonlijk toekomt aan de ministers.⁴⁰ Zij kunnen zich niet laten vertegenwoordigen of vergezellen door ambtenaren of door hun kabinetsmedewerkers. Nochtans bepaalden de reglementen van Kamer en Senaat van meetaf aan dat Commissarissen des Konings het recht hadden de Kamers te betreden.^{41,42} Deze Commissarissen (niet te verwarren met Koninklijke Commissarissen) zijn ambtenaren benoemd door de Koning, die de minister bijstaan of vervangen bij de bespreking van een welbepaald, belangrijk dossier.⁴³ De ministers hebben in de loop van de parlementaire geschiedenis van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt.⁴⁴

b. Tot welke zittingen in de Kamer hebben de ministers toegang?

De plenaire vergaderingen - Art. 47 al. 1 G.G.W. bepaalt dat de vergaderingen van de Kamers in principe openbaar zijn. De Ministers hebben op de eerste

³⁹ MAST, A., o.c., 366, nrs. 304-305.

⁴⁰ Alleen zij zijn immers politiek verantwoordelijk t.a.v. het Parlement.

⁴¹ Deze bepaling bevond zich tot de laatste herziening in het reglement van de Senaat: art. 21 Rgt. S. (1991). Het huidige reglement bepaalt wel nog dat de Commissarissen des Konings toegang hebben tot de zittingszaal: art. 78 Rgt. S. (1995). Een dergelijke bepaling was ook in het reglement van de Kamer aanwezig maar ze werd bij de herwerking in 1965 niet meer opgenomen. De rechtsleer neemt evenwel aan dat Commissarissen des Konings in de Kamer nog altijd over hetzelfde recht beschikken; zie MAST, A., o.c., 368, nr. 307.

⁴² Dit betekent geenszins dat zij dan politiek verantwoordelijk zijn t.a.v. het Parlement.

⁴³ MAST, A., o.c., 368, nr. 307.

⁴⁴ BOON, V., *Het grondwettelijk recht*, II, *Het Belgisch staatsrecht*, Lier, Van Inn en c^o, 1937, 246; *Les Nouvelles*, o.c., nr. 712; *Pandectes belges*, v^o *ministres*, nr. 121.

De ministers in de “wetgevende” vergaderingen

plaats het recht om in de openbare plenaire vergaderingen aanwezig te zijn⁴⁵ en er het woord te voeren wanneer ze het vragen. Uitzonderlijk vergaderen de Kamers ook met gesloten deuren (art. 47 al. 2. G.G.W.). Het Nationaal Congres besliste dat ook in dit geval de ministers het recht hebben aanwezig te zijn in de Kamers.⁴⁶

Verenigde Kamers - De rechtsleer besteedt weinig aandacht aan de episodes uit onze nationale geschiedenis waarin de Kamers samen bijeenkwamen. Op basis van de tekst van art. 88 G.W. moet men echter aannemen dat de ministers ook toegang hebben tot de Verenigde Kamers. M.i. impliceert het begrip “Kamers” ook die gevallen waarin beide Kamers samen vergaderen. In die periodes blijven de ministers immers politiek verantwoordelijk en blijft de plicht tot samenwerken bestaan. De wijze waarop de Kamers samenkomen speelt daarbij geen enkele rol. Deze stelling wordt bovendien, zowel voor het aanwezigheidsrecht⁴⁷ als voor het spreekrecht⁴⁸ van de Ministers, ondersteund door historische precedents zodat het onhoudbaar is de Ministers in deze uitzonderlijke omstandigheden hun aanwezigheids- en spreekrecht te ontzeggen.

Commissies, afdelingen, vaste afdelingen, conferentie van voorzitters, fracties - De werkzaamheden in de Kamers zijn veel ruimer dan de plenaire zittingen zelf. Reeds van bij de oprichting van het Parlement bleek dat een zekere taakverdeling het parlementaire werk ten goede zou komen. Van meetaf aan werd dan ook beroep gedaan op commissies en, enkel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, op afdelingen, ter voorbereiding van het wetgevend werk in de plenaire vergadering.

Afdelingen waren onderverdelingen van de Kamer waarvan de samenstelling door het lot werd bepaald. Naast de 5 afdelingen was er ook een centrale afdeling. Na de Eerste Wereldoorlog nam het aantal zittingen van die afdelingen sterk af ten voordele van de commissievergaderingen. Ze werden dan ook afgeschaft in 1962 en vervangen door vaste afdelingen.

Voor na de Eerste Wereldoorlog zijn in de schoot van beide Kamers heel wat, al dan niet permanente, commissies opgericht. Na de Tweede Wereldoorlog namen zij zelfs de belangrijkste taken van de plenaire vergadering over, zodat enige interactie tussen de Regering en die commissies verantwoord of zelfs

⁴⁵ Het reglement van de Senaat bepaalde dat er een aparte plaats moest worden voorbehouden voor de ministers en voor de Commissarissen van de Koning (le banc ministériel). Zie art. 21 Rgt. S. (1991). Bij de herziening van het Senaatsreglement in 1995 is deze verouderde bepaling echter verdwenen.

⁴⁶ VAN OVERLOOP, *o.c.*, 601.

⁴⁷ Tijdens de eedaflegging van ALBERT II waren alle ministers aanwezig ook die minister die niet in het parlement zetelde (in casu Mevr. OFFECIERS- VANDEWIELE, de toenmalige minister van begroting); zie *Hand.*, Verenigde Kamers, 9 augustus 1993.

⁴⁸ Tijdens de Koningskwestie (1950) en tijdens de Mini-Koningskwestie (3-5 april 1990) las de Eerste Minister voor de Verenigde Kamers telkens een verklaring van de regering voor; Zie *Hand.*, Verenigde Kamers, 11 juli 1950 en *Hand.*, Verenigde Kamers, 5 april 1990.

vereist was. Dit probleem werd uitsluitend geregeld door de reglementen van de Kamers. Principieel hebben de Ministers niet het recht om de commissievergaderingen bij te wonen. Dit is ook niet nodig daar de ministers niet verantwoordelijk zijn t.a.v. de commissies. Zij kunnen er enkel aanwezig zijn als hoge gasten op uitdrukkelijk verzoek van de commissies en kunnen in dat geval slechts toelichting en informatie geven over de punten die hun worden voorgelegd. De commissie kan ook het aanbod aanvaarden van de regeringsleden om aanwezig te zijn tijdens de commissievergaderingen.⁴⁹ De grondslag van het ministerieel aanwezigheidsrecht in de commissies moet gezocht worden in de samenwerking tussen Parlement en Regering. Deze regeling gold ook voor de afdelingen. Op dit principe bestond slechts één uitzondering: de leden van de regering hebben wel het recht de zittingen van de commissie tot herziening van de Grondwet bij te wonen en ze hebben het recht er het woord te voeren telkens zij erom verzoeken.⁵⁰ Een grondwets-herziening is een gewichtige aangelegenheid waarin de uitvoerende macht een belangrijke rol krijgt toebedeeld.

Vóór de Tweede Wereldoorlog kwamen de commissies zelden bijeen in het bijzijn van ministers. Sinds 1945 vergadert haast geen enkele commissie nog zonder de aanwezigheid van een lid van de Regering.⁵¹ Hoewel we hierboven reeds aanstipten dat die aanwezigheid in geen geval berust op een gelijkaardig recht als dat verwoord in art. 100 G.G.W., nemen de ministers nochtans geen minderwaardige positie in tijdens de commissievergaderingen: zij spelen een belangrijke rol bij het bepalen van de agenda en aan hun wetsontwerpen wordt voorrang verleend. De aanwezigheid van de bevoegde minister kan slechts het gevolg zijn van een gebruik dat tot regel geworden is.⁵²

Voorts moet nog vermeld worden dat een minister zich in de commissies, anders dan in de plenaire vergaderingen, kan laten bijstaan (en in uitzonderlijke gevallen zelfs laten vertegenwoordigen) door een kabinets-medewerker of door een ambtenaar.⁵³ Dit is slechts mogelijk omdat de ministers niet verantwoordelijk zijn t.a.v. de commissies. Het toont ook dui-

⁴⁹ Art. 23 Rgt. K. (1991); zie ook BOON, V., o.c., 246; *Les Nouvelles*, o.c., nr. 712 en *Pandectes belges*, v^o *ministres*, nr. 121.

⁵⁰ Art. 90 Rgt. K. (1991) en art. 86 Rgt. S. (1991); zie ook BOON, V., o.c., 246; *Les Nouvelles*, o.c., nr. 712 en *Pandectes belges*, v^o *ministres*, nr. 121.

⁵¹ DECROO, H.F. en HUENENS, R., *Het Parlement aan het werk*, Brussel, Bruylant, 1966, 215.

⁵² DE MEERLEER, A., "De commissies en de afdelingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers", *T.B.P.*, 1958, 95. Nochtans bestaat nog steeds discussie over de draag-wijde van dit "gewoonterecht": zo verklaarde Minister BOHY in 1965 dat hij slechts naar de commissie kwam wanneer hij het werd gevraagd: *Hand.*, Kamer, 1963-64, 12 februari 1964 aangehaald door DECROO, H.F. en HUENENS, R., o.c., 215. In dezelfde zin de recente verklaring van Staatssecretaris MOREELS, *Beknopt Verslag*, Commissievergaderingen Senaat, 1995-96, 26 oktober 1995. Zie ook *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-15/4^o.

⁵³ DE MEERLEER, A., *l.c.*, 95. Toch zijn er grenzen aan de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de medewerkers van de ministers; ze moeten daartoe uitdrukkelijke gemandateerd zijn door de regering; zie bijv. *Gedr. St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1249-2, 33. Sommigen vinden dat al te vaak gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid; zie *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-15/4^o, 6.

De ministers in de "wetgevende" vergaderingen

delijk aan dat de positie van de minister in een commissie juridisch te onderscheiden valt van die in de plenaire vergadering.

Het reglement van de Kamer bepaalt dat de Eerste Minister de conferentie van voorzitters van de Kamer kan bijwonen of één van zijn ambtgenoten kan afvaardigen.⁵⁴ De Regering kan wel wijzigingen aanbrengen in de agenda van de conferentie. De conferentie is ondermeer bevoegd om de tijd voor bepaalde beraadslagingen vast te stellen en om wetsvoorstellen en -ontwerpen die tot de bevoegdheid van verschillende commissies behoren, te splitsen.⁵⁵

In de fracties van de Kamers hebben de ministers geen aanwezigheidsrecht. Fracties zijn louter politieke organen en hun vergaderingen worden geacht geen deel uit te maken van de parlementaire werkzaamheden.

⁵⁴ Art. 28 nr. 2 Rgt. K. (1991).

⁵⁵ In de Senaat bestaat een soortgelijk "orgaan": de Commissie van de parlementaire werkzaamheden. Hoewel dit nergens uitdrukkelijk geregeld is, wordt de regering, bij de vaststelling van de agenda, uitgenodigd één van haar leden af te vaardigen.

c. *Is het spreekrecht van de Ministers onderworpen aan het reglement van Kamer en Senaat?*

Art. 88 al. 2 G.W. verleende de ministers ook het recht om het woord te vragen in de Kamers. Van meet af aan ontstond discussie over de omvang van dat recht. In 1832 vroeg men zich af of een ordemotie voorrang had op het spreekrecht van ministers. In 1846, 1852, en 1880 discussieerde men over de voorrang van een besluit tot sluiten van het debat, boven het spreekrecht. Nooit echter werd een oplossing gevonden voor dit grondwettelijk probleem.⁵⁶

De ministers waren van mening, steunend op de primauteit van de Grondwet op het interne reglement van de Kamers, dat hun een absoluut recht was toegekend. De leden en vooral de voorzitters van de Wetgevende Kamers vonden dat het recht van de ministers onderworpen was aan de beperkingen van het reglement van de Kamers. Ook die opvatting vond steun in de Grondwet. Art. 46 G.W. bepaalde dat de Kamers zelf hun reglement konden opstellen en daarin konden bepalen hoe zij hun bevoegdheden uitoefenden. Daaruit leidde men af dat het reglement dus het moment kon regelen waarop de ministers het woord mochten voeren.⁵⁷

Op het einde van de negentiende eeuw raakte men er steeds meer van overtuigd dat het spreekrecht van de ministers niet absoluut is.⁵⁸ Enerzijds kunnen de ministers steeds (m.a.w. op elk ogenblik) het woord vragen (wat een toevanging aan de ministers betekent), maar dan volgens het reglement dat geldt in die Kamer⁵⁹ (wat een tegemoetkoming is aan het standpunt van het Parlement) en onder controle van de voorzitter van die Kamer die bijv. kan bepalen dat het recht van de minister uitgesteld wordt.⁶⁰ Anderzijds moet dat reglement het de ministers mogelijk maken om op tijd het woord te voeren.⁶¹

Op twee vlakken verlenen de reglementen de ministers een bevoorrechte positie. Vooreerst kunnen parlementsleden slechts één maal het woord voeren

⁵⁶ *Hand.*, Kamer, 1831-32 18 juli 1832; *Hand.*, Kamer 1845-46, 14 mei 1846 en *Hand.*, Kamer, 1879-80, 17 februari 1880 allen aangehaald door REYNAERT, A., *o.c.*, 195-198.

In 1859 ontstond er een soortgelijke betwisting in de Kamer. Toen rees de vraag of de ministers het woord mochten nemen vooraleer de kamerleden die zich bij de stemming onthouden hadden hun onthouding hadden toegelicht. De vergadering werd geschorst en op de volgende zitting kregen de "onthouders" de kans niet meer om hun standpunt uiteen te zetten; zie *Hand.*, Kamer, 1857-58, 8 april 1858, aangehaald door REYNAERT, A., *o.c.*, 198.

⁵⁷ Deze stelling werd onder andere vertolkt door kamerlid DUMORTIER: *Hand.*, Kamer, 1857-58, 8 april 1858 aangehaald door REYNAERT, A., *o.c.*, 199-200.

⁵⁸ Zie bijv. *Hand.*, Kamer, 1880-81, 10 maart 1881 aangehaald door REYNAERT, A., *o.c.*, 201. Minister FRÈRE-ORBAN kon slechts het woord nemen nadat Voorzitter GUILLERY hem daartoe de toestemming had verleend.

⁵⁹ Ooit werd het de Minister toegestaan - tegen het Senaatsreglement in - het woord te voeren nadat de Voorzitter de debatten had gesloten. Dit was enkel mogelijk omdat de Senaat daarmee unaniem had ingestemd: zie *Hand.*, Senaat, 1963-64, 19 december 1963.

⁶⁰ *Pandectes belges, v^o loi*, nr. 54.

⁶¹ *Les Nouvelles, o.c.*, nr. 712.

terwijl ministers dat zoveel keer kunnen als zij nodig achten.⁶² Daarenboven geldt de later ingevoerde beperking van de spreektijd voor de sprekers in het Parlement niet voor de ministers.⁶³ De voorzitter van de Kamer kan wel oordelen dat zij voldoende informatie meegedeeld hebben en hen verzoeken af te ronden.⁶⁴ Bij dit laatste prerogatief moet nochtans een belangrijk voorbehoud gemaakt worden! De beperking van de spreektijd geldt wel bij het beantwoorden van mondelinge vragen.⁶⁵ Het Parlement en de rechtsleer hebben in het verleden nooit getwijfeld aan de grondwettelijkheid van deze praktijk.

De bepalingen in de reglementen over het spreekrecht van de ministers in de commissies werden hiervoor reeds besproken.

2. De omvang van het aanwezigheidsrecht en het probleem van de aanwezigheid van de bevoegde minister

a. In de plenaire vergadering

De ministers mogen in de plenaire vergadering aanwezig zijn bij de bespreking van om het even welke materie en kunnen er ongeacht hun bevoegdheid het woord nemen.⁶⁶ Zo gebeurt het vaak dat een minister aanwezig is en het woord voert in de plaats van zijn collega die bevoegd is voor de besproken materie. Vooral de procedure van vragen en antwoorden leent zich tot deze praktijk. In de Senaat is het trouwens traditie geworden dat om het even welke minister de Regering vertegenwoordigt tijdens het vragen-uurtje.⁶⁷ Hoewel de praktijk zo constant is dat men zou kunnen spreken van een gebruik, wordt zij geregeld aan de kaak gesteld.⁶⁸ Het laatste woord over dit twistpunt is zeker nog niet gezegd, maar het lijkt erop dat ondanks de eisen van de assemblées en de goede bedoelingen van de Eerste Minister, de Regering zich meer en meer zal laten vertegenwoordigen door "een" minister in plaats van door de bevoegde

⁶² Art. 36 en 37 nr. 3 Rgt. K. (1991); Zie ook VAN DER HULST, M, *Het federale parlement*, Kortrijk-Heule, U.G.A., 1994, 125. Art. 22 al. 4 Rgt. S. (1991) liet nochtans uitschijnen dat elke spreker (ook de ministers?) slechts éénmaal het woord mag voeren. VAN DER HULST neemt nochtans aan dat in elke kamer dit voorrecht geldt. Ondertussen nam art. 38 al. 5 van het nieuwe Senaatsreglement (Rgt. S. (1995)) elke twijfel terzake weg.

⁶³ Art. 39 al. 3 Rgt. S. (1995).

⁶⁴ Art. 37 nr. 3 Rgt. K. (1991). Het was immers onmogelijk om de spreektijd van de ministers strikt te beperken omwille van art. 88 G.W.; zie *Gedr. St.*, Kamer, nr.1984-85, 1149-1, 15. Deze bepaling geldt niet voor de Senaat.

⁶⁵ Art. 87 nr. 6 Rgt. K. (1991) en art. 33^{bis} nr. 2 en 3 Rgt. S. (1991) en art. 67 nr. 4 en 5 Rgt. S. (1995). Zie bijv. *Beknopt Verslag*, Senaat, 1988-89, 28 oktober 1988, 56 en 1 december 1988, 145 en *Beknopt Verslag*, Kamer, 1989-90, 30 november 1989, 219. Deze beperking van de spreektijd leidt soms tot scherpe incidenten die zelfs grote weerklink krijgen in de geschreven pers; zie het incident Nothomb-Wathelet: *Hand.*, Kamer, 1993-94, 28 april 1994, 39/ 1638-1639.

⁶⁶ De Franstalige rechtsleer heeft het over: "quelque soit le sujet de discours" zie *Pandectes belges*, v° *débats parlementaires*, nr. 2.

⁶⁷ Zie de verklaring van de heer ERDMAN, *Beknopt Verslag*, Senaat, B.Z. 1995, 12 juli 1995, 25.

⁶⁸ Bijv. *Beknopt Verslag*, Senaat, B.Z. 1995, 12 juli 1995, 23 en 25. Zelfs de Eerste Minister kondigde maatregelen aan om de aanwezigheid van de bevoegde minister tijdens het vragen-uurtje te verzekeren: *Beknopt Verslag*, Kamer, 1994-95, 16 maart 1995, 35-757.

minister. Deze evolutie ligt overigens in de lijn van art. 100 al. 1 G.G.W.. Nergens in deze bepaling wordt gesteld dat het aanwezigheidsrecht slechts aan de bevoegde minister toekomt en nergens wordt vereist dat de bevoegde minister aanwezig moet zijn.

De regeringsleden mogen ook aanwezig zijn tijdens de stemming en er zelfs aan deelnemen, hetzij met beraadslagende stem, hetzij met raadgevende stem. Sinds kort wordt erkend, zowel in parlementaire middens als in de rechtsleer, dat het aanwezigheidsrecht zich ook uitstrekt tot die periodes waarin de Regering ontslagnemend is.⁶⁹ Vroeger functioneerde het Parlement nauwelijks tijdens die periodes zodat het ook niet nodig was dat de ontslagnemende regering van haar aanwezigheidsrecht gebruik maakte. Sinds de regerings-crisis van 1991-'92 is daar echter verandering in gekomen (zie verder).

b. In de commissievergaderingen

De ministers kunnen op basis van de kamerreglementen slechts aanwezig zijn in de commissievergaderingen wanneer die commissie daarom verzoekt en slechts uitleg en inlichtingen geven op de punten die hun door de commissie worden voorgelegd. In de grondwetscommissie gelden dezelfde regels als in de plenaire vergadering: de ministers kunnen het woord voeren in alle ma-teries ongeacht hun bevoegdheid. In de praktijk hebben zij op basis van een vaststaand gebruik het "recht" aanwezig te zijn bij elke bespreking in de commissie die bevoegd is op hun domein (zie boven).

De aanwezigheid van de bevoegde minister in de commissies is vaak een belangrijk discussiepunt geweest. Hoewel sommigen vinden dat de aanwezigheid van de bevoegde minister in de commissiebesprekingen "onontbeerlijk" is,⁷⁰ wordt nu aangenomen dat om het even welke minister de Regering kan vertegenwoordigen.⁷¹ Daarenboven vertegenwoordigt de aanwezige minister niet alleen de ministers afkomstig uit zijn Gewest, maar de hele Regering.⁷² Men neemt ook aan dat de Regering altijd vertegenwoordigd moet zijn wanneer het een ontwerp betreft dat door haar is ingediend.⁷³ Gaat het om een ontwerp dat niet door haar is ingediend dan is haar aanwezigheid niet strikt noodzakelijk.

In de commissies lijkt men dus gemakkelijker te aanvaarden dat de Regering niet door de bevoegde minister, maar door een collega vertegenwoordigd wordt, wat ongetwijfeld verklaard kan worden door de afwezigheid van politieke verantwoordelijkheid t.a.v. de commissie.

⁶⁹ Conferentie van Voorzitters, 15 januari 1992, *Parlementaire mededelingen*, nr. 130, 17 januari 1992, 4.

⁷⁰Zie bijv. *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-15/4°, 6 en VAN IMPE, H., *Het Belgisch grondwettelijk recht in kort bestek*, Antwerpen, Kluwer, 1982, 80.

⁷¹Zie bijv. *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, 98, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/17 - 455/4, 3-4 en *Gedr. St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1249-2. In het eerste voorbeeld verzocht de oppositie om de aanwezigheid van de bevoegde minister. De commissie besliste evenwel dat de minister van institutionele hervormingen bevoegd was om de regering te vertegenwoordigen.

⁷²*Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-15/4°, 6.

⁷³*Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-15/4°, 6.

Aangehaald werd reeds dat de bevoegde minister zich ook kan laten vertegenwoordigen door een bevoegd ambtenaar of kabinetsmedewerker. Hoe bepaalt men nu wie voorrang heeft: de collegaminister of de medewerker van de bevoegde minister? Deze vraag lijkt vooralsnog niet bevredigend opgelost.⁷⁴ Hoewel de commissies lijken te streven naar de aanwezigheid van een afgevaardigde van de Regering, achten zij het toch mogelijk om zinvol te vergaderen zonder de aanwezigheid van de Regering.⁷⁵ Indien de bevoegde minister niet aanwezig is, kunnen zich dus drie mogelijkheden voordoen: ofwel wordt hij vervangen door een collega, ofwel wordt hij vertegenwoordigd door een medewerker, ofwel is er geen vertegenwoordiger van de Regering aanwezig.

3. Art. 88 al. 2 grondslag voor het amenderingsrecht van de uitvoerende macht?

Eén van de kenmerken van het grondwettelijk stelsel in 1831 was dat de Koning als derde tak van de wetgevende macht kon deelnemen aan de wetgevende activiteiten (art. 26 G.W.). Art. 27 al. 1 G.W. bepaalde dat de Koning daartoe over het initiatiefrecht beschikte. Daar de Koning on-schendbaar was, moest hij zich in de uitoefening van zijn functie laten bijstaan door zijn ministers. Art. 88 al. 2 verleende zijn ministers het middel om de genomen initiatieven te verdedigen en toe te lichten voor de Wetgevende Kamers. Aan de andere takken van de wetgevende macht werd daarenboven in art. 42 G.W. uitdrukkelijk het recht toegekend om wetsontwerpen en -voorstellen te amenderen, te wijzigen of te splitsen. In de praktijk beschikte ook de uitvoerende macht over dit amenderings- en splitsingsrecht. Vandaag nemen de meeste auteurs aan dat art. 42 G.W. het Koninklijk amenderingsrecht impliceerde.⁷⁶

Art. 88 al. 2 G.W. was het instrument dat de regeringsleden de mogelijkheid bood effectief hun amenderings- en splitsingsrecht uit te oefenen. Bijgevolg

⁷⁴Bij een dringende begrotingsbespreking in de commissie voor de landsverdediging had de afwezige minister voorgesteld zich te laten vervangen door een kabinetsmedewerker. In de commissie waren twee tegengestelde visies: sommigen vonden dat de eerste minister een andere minister had moeten afvaardigen, anderen waren van mening dat een andere minister niet geschikt was om de commissie te woord te staan wegens de complexiteit van de begrotings-materie. Uiteindelijk werd een compromis gevonden. De vergadering werd geschorst en de volgende ochtend was een andere minister aanwezig die op de meer algemene vragen antwoordde; daarna ging de kabinetschef van de minister van landsverdediging in op de meer technische vragen. Zie Verslag namens de commissie voor de landsverdediging, *Gedr. St.*, Kamer, 1989-90, nr. 4/1 - 1293/5, 190-193 en 220-221. Voor een andersluidend voorbeeld zie *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1178/5, 1317. Toen werd wel gewacht op een collegaminister om de vergadering verder te zetten, hoewel een vertegenwoordiger van de bevoegde minister aanwezig was.

⁷⁵Zie bijv. *Gedr. St.*, Kamer, 1989-90, nr. 4/1 - 1293/5, 192-193

⁷⁶ALLEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het publiekrecht*, Brussel, E. Story-Scientia, 1988, 104; DELPÉRÉE, F., *Droit Constitutionnel*, II, *Les fonctions*, Brussel, Larcier, 1988, 343 en ERGEC, R., *Introduction au droit public*, I, *Le système institutionnel*, Brussel, Story Scientia, 1994, 151.

beweerden belangrijke grondwetsspecialisten dat het amenderingsrecht ook gestoeld kan worden op het aanwezigheids- en spreekrecht van ministers.⁷⁷ Ook vandaag nog wordt deze opvatting bijgetreden door J. VELU.⁷⁸

Bij de uitoefening van het recht toegekend in art. 88 al 2 G.W. gebeurde het vaak dat ministers in hun tussenkomsten bepaalde uitspraken (m.b.t. de interpretatie of de verduidelijking van een bepaald wetsontwerp) of beloften deden. Dit kan volgens het Hof van Cassatie niet beschouwd worden als het uitoefenen van het amenderingsrecht. Deze verklaringen hebben immers geen enkele bindende kracht.⁷⁹

4. De mogelijkheid voor de regeringsleden om in de Wetgevende Kamers te zetelen

In Engeland kunnen, zoals reeds gezegd, de ministers slechts die wetgevende Kamer betreden waarin ze zetelen als parlamentslid. In België koos men in 1831 voor een ander systeem. De parlamentsleden die door de Koning tot minister benoemd werden, hielden onmiddellijk op zitting te hebben in het Parlement tot wanneer ze opnieuw als parlamentslid verkozen werden. Om enige vorm van interactie mogelijk te maken tussen Regering en Parlement kregen de ministers -zowel diegenen die voorheen wel als niet in het Parlement zetelden- het recht om aanwezig te zijn in beide Kamers en er het woord te voeren. In zekere zin ging men verder dan in Engeland: in België konden de ministers rechtstreeks beide Kamers te woord staan. Dit principe gold tot 1893. Vanaf toen bleven parlamentsleden die tot minister verkozen werden in het Parlement zetelen.

De eerste alinea van art. 88 bepaalde dat de regeringsleden slechts konden meestemmen in die Kamer waar ze deel van uitmaakten. Daaruit werd afgeleid dat de ministers die niet in de Kamers zetelden of in de andere Kamer aanwezig waren dan die waarvan ze deel uitmaakten slechts aan de beraad-slagings konden deelnemen met een consultatieve stem.

C. EVOLUTIE IN DE INTERPRETATIE EN DE PRAKTIJK VAN ART. 88 AL. 3 G.W. TOT AAN DE GRONDWETSWIJZIGING VAN 5 MEI 1993

1. Inleiding

⁷⁷ THONISSEN, J.J., *Constitution belge annotée*, Hasselt, Milis, 1844, nr. 375 en REYNAERT, A., o.c., 192.

⁷⁸ VELU, J., m.m.v. LEROY, M. en QUERTAINMONT, P., *Droit public*, I, *Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, 671; contra DELPÉRÉE, F., *Droit Constitutionnel*, 343-344. DELPÉRÉE is nochtans niet duidelijk. Enerzijds zegt hij dat art. 100 al. 1 G.G.W. niet de grondslag kan zijn van het amenderingsrecht omdat art. 100 zich bevindt in de sfeer van de politieke controle. Anderzijds zegt hij dat het amenderingsrecht verband houdt met het recht het woord te voeren; en in art. 100 al. 1 G.G.W. gaat het precies over dat recht het woord te voeren.

⁷⁹ VELU, J., m.m.v. LEROY, M. en QUERTAINMONT, P., o.c., 671.

Hoger zegden we reeds dat het invoeren van de ministeriële politieke verantwoordelijkheid één van de strijdpunten van de Belgische revolutionairen was. In art. 63 en 64 G.W. werd dit beginsel ingeschreven zonder dat werd gepreciseerd ten aanzien van wie die verantwoordelijkheid gold. Art. 88 al. 3 G.W. impliceert dat die verantwoordelijkheid ten aanzien van de Kamers geldt. Art. 88 al. 2 G.W. bood de ministers de gelegenheid hun verantwoordelijkheid vrijwillig op te nemen. Maar wat als de minister weigert zich persoonlijk in de Kamers aan te bieden om zijn standpunten te verdedigen, zodat het Parlement geen politieke controle op hem kan uitoefenen? Art. 88 al. 3 verleent het Parlement het middel dat die politieke controle "afdwingbaar" maakt. Beide Kamers kunnen de aanwezigheid van de ministers vorderen. Over dit "vorderingsrecht", dat in wezen de keerzijde van het aanwezigheidsrecht is, handelt deze paragraaf.

2. Het begrip vorderen en de sanctie

Het vorderingsrecht is zoals gezegd het middel om de politieke verantwoordelijkheid van de ministers "af te dwingen". Het is denkbaar, zelfs al hanteert de betrokken Kamer art. 100 al. 2 G.G.W., dat de minister het bevel aanwezig te zijn toch nog naast zich neerlegt. De sanctie ten aanzien van een politiek orgaan die op basis van politieke criteria de politieke verantwoordelijkheid van de Regering beoordeelt, kan slechts politiek zijn. Weigert de minister aan het bevel gehoor te geven, dan moet hij ontslag nemen, zoniet is het de taak van de Koning om de minister tot ontslag te dwingen (tenminste als hij de medewerking krijgt van een collega-minister).⁸⁰ Het "vorderen" krijgt precies door deze politieke sanctie zijn betekenis.

⁸⁰ BOON, V., *o.c.*, 247 en *Les Nouvelles, o.c.*, nr. 712 in fine.

3. Art. 100 al. 2 G.G.W.: grondslag voor het interpellatierecht

Enerzijds is art. 88 al. 3 G.W. zelden toegepast (zie verder). Anderzijds vormt art. 88 al. 3 de grondwettelijke grondslag voor het belangrijkste politiek controle-instrument: het interpellatierecht.⁸¹ "Het interpellatierecht is (net als art. 88 al. 3) een middel om één of meerdere regeringsleden of zelfs de gehele Regering in de plenaire vergadering over een bepaald onderwerp of de algemene regeringspolitiek ter verantwoording te roepen in een debat. Na dit debat kunnen moties worden ingediend, die eventueel tot een stemming tegen de Regering kunnen leiden, waardoor die genoodzaakt wordt af te treden".⁸²

4. Historische evolutie van de begrippen gebruikt in art. 88 al. 3 G.W.

In art. 88 al. 3 gebruikt de Grondwetgever hoofdzakelijk dezelfde begrippen als in al. 2. Zij hebben dan ook dezelfde betekenis. De aanwezigheid van ministers met portefeuille, Staatssecretarissen, ministers zonder portefeuille en Ministers van Staat die lid zijn van de Ministerraad kan door beide Kamers gevorderd worden. Het Parlement bezit dit vorderingsrecht niet t.a.v. de Commissarissen des Konings, gezien zij niet politiek verantwoordelijk zijn. Het vorderingsrecht komt in elk geval de openbare plenaire vergadering toe; op basis van een analogieredenering mag aangenomen worden dat ook wanneer de Kamer met gesloten deuren vergadert dit vorderingsrecht behouden wordt. Het recht wordt slechts zelden uitgeoefend en wanneer zich een probleem ter zake voordoet wordt dit meestal op informele wijze opgelost (zie verder). Dat de procedure zelden is toegepast, bewijst juist de effectiviteit van art. 100 al. 2 G.G.W.: bijna steeds is een minister in het Parlement aanwezig om het regeringsbeleid toe te lichten en te verantwoorden.⁸³

In de kamerreglementen heeft men geen bijzondere procedureregels voorzien die de uitoefening van dit recht organiseren. Blijkbaar bestond de behoefte niet om een gedetailleerde regeling terzake uit te werken. Toen art. 88 al. 3 in 1980 voor de eerste maal werd toegepast in de Kamer, werd over het vorderen gestemd bij zitten en opstaan.⁸⁴

⁸¹ ALEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het publiekrecht*, 126; BOON, V., *o.c.*, 247; HOEBEKE, S., "Le droit d'interpellation", *Cah. Const.*, 1988, 1; *Les Nouvelles*, *o.c.*, nr. 503; NOTERDAEME, J., *o.c.*, 89; VAN DER HULST, M., *o.c.*, 162; VAN IMPE, H., *Het interpellatierecht in het Belgisch parlement in Adm. Lex.*, Brugge, Die Keure, 1972, 6 en VELU, J., *o.c.*, 716.

⁸² ALEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het publiekrecht*, 126.

⁸³ NOTERDAEME, J., *De Belgische grondwet, tekst en uitleg met vragen en antwoorden*, Antwerpen, Standaard, 1956, 89; enkele gevallen waarin dit niet het geval was: *Hand.*, Kamer, 1979-80, 17 januari 1980, 653-658 en *Hand.*, Senaat, 1994-95, 20 december 1994, 694-695. Men neemt aan dat om het even welke minister de regering kan vertegenwoordigen. De aanwezigheid van de bevoegde minister wordt nochtans op prijs gesteld: bijv. Beknopt Verslag, 1994-95, 16 maart 1995, 35-757 (zie vroeger).

⁸⁴ ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Casebook grondwettelijk recht*, Brussel, E. Story-Scientia, 1986, 505.

Hierboven stipten we reeds aan dat de commissies sinds de Tweede Wereldoorlog het grootste deel van de parlementaire werkzaamheden naar zich toetrokken en dat als gevolg daarvan de bevoegde minister uitzonderlijk op een commissiezitting afwezig is. Meer recent kregen de commissies ook een rol toebedeeld in het beoordelen van interpellaties en werd in de Kamer een Centrale Commissie opgericht⁸⁵ die in sommige gevallen de bespreking in plenaire vergadering vervangt. Daarenboven hebben de meeste commissievergaderingen in de Kamer in het openbaar plaats.⁸⁶ Nu de werkzaamheden in de commissies steeds meer op de werkzaamheden in de plenaire vergadering gaan lijken, rijst de vraag of de commissies over het recht beschikken de aanwezigheid van de bevoegde minister te vorderen. Lange tijd konden de commissies in theorie de aanwezigheid van de ministers niet vorderen.⁸⁷ Dit was immers ook niet nodig daar het gebruik bestond dat de Regering op elke zitting door een regeringslid vertegenwoordigd was.⁸⁸ Ze bezaten slechts de mogelijkheid om de aanwezigheid van de minister te verzoeken. Wanneer toch geen regeringslid op de commissiezitting present was, werd dit op een informele manier opgelost.⁸⁹

Sedert de invoeging van art. 38 bis in het Kamerreglement (27/10/93) beschikken de Kamercommissies toch over het beperkt recht de aanwezigheid van een minister te vorderen: een lid van de commissie moet een schriftelijk voorstel in die zin indienen; slechts de aanwezigheid van het bevoegde regeringslid kan gevorderd worden en de meerderheid van de commissieleden moet aanwezig zijn.⁹⁰

⁸⁵ Deze Centrale Commissie is ondertussen weer afgeschaft.

⁸⁶ VANKEIRSBILCK, E. en CLEMENT, E., "De herziening van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (27 oktober 1992): een verbetering van de parlementaire werkzaamheden?", *T.B.P.*, 1994, 164-165.

⁸⁷ Behalve in de commissie tot herziening van de Grondwet: art. 90 Rgt. K. en art. 86 Rgt. S; zie bijv.: *Gedr. St.*, Senaat, B.Z., 1991-'92, nr. 100-15/4°, 6.

⁸⁸ DE MEERLEER, A., *l.c.*, 99

⁸⁹ In de parlementaire praktijk wordt de betrokken minister meestal door de voorzitter van de betrokken Kamer verwittigd. Hiervan zijn echter weinig sporen terug te vinden in de parlementaire stukken, daar de meeste commissievergaderingen niet openbaar zijn.

⁹⁰ Art. 38 bis Rgt. K.; "Rapport VANKEIRSBILCK" betreffende voorstellen tot wijziging van het reglement, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1114/1, 22-23 en 58 en VANKEIRSBILCK, E. en CLEMENT, E., *l.c.*, 166.

5. De omvang van het recht de aanwezigheid van ministers te vorderen

In 1980 werd, naar aanleiding van een regeringscrisis, de aanwezigheid van de Eerste Minister gevorderd.⁹¹ De Regering had geweigerd op een interpellatie te antwoorden, omdat ze vond dat ze ongrondwettig was samengesteld.⁹² Dit is tot dusver het enige toepassingsgeval van art. 88 al. 3 G.W..

Art. 88 al. 3 lijkt het vorderingsrecht nochtans op geen enkele manier te beperken. Aldus mag aangenomen worden dat het vorderingsrecht geldt m.b.t. tot de bijdrage tot het wetgevend werk, de materies waarvoor de ministers politiek verantwoordelijk zijn ten aanzien van de Kamers (traditioneel gaat het om de handelingen van hun ministerieel departement, handelingen van hun ministerieel kabinet en handelingen van gedecentraliseerde diensten die onder hun bevoegdheid vallen),⁹³ het recht van onderzoek en de straf-rechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers. Volgens R. SENELLE is art. 57 al. 2 G.G.W. een bijzondere toepassing van art. 100 al. 2 G.G.W..⁹⁴ De vraag kan gesteld worden of dit vorderingsrecht zich ook uitstrekt tot privé-aangelegenheden waarbij ministers betrokken zijn, tot verklaringen gedaan in de pers, tot dubieuze partijfinanciering. Naar mijn mening zou het ook mogelijk moeten zijn dat de Verenigde Kamers de aanwezigheid van de ministers kunnen vorderen.⁹⁵

Recente rechtsleer stelt dat het vorderingsrecht ook gebruikt zou moeten kunnen worden om de ministers te dwingen op interpellaties te antwoorden.⁹⁶ In de praktijk antwoorden de ministers steeds op een tot hen gerichte interpellatie. Men neemt aan dat het antwoord van een minister kan bestaan uit een stilzwijgen. De interpellatie wordt dan gesloten en eventueel gevolgd door een vertrouwensstemming. Het betrokken regeringslid moet in elk geval aanwezig zijn wanneer men hem interpelleert.⁹⁷ Wanneer de minister evenwel niet aanwezig is, wordt dit vaak op een informele manier opgelost.⁹⁸ Het antwoord op de interpellatie wordt uitgesteld of de minister wordt via zijn kabinet ver-

⁹¹ *Hand.*, Kamer, 1979-80, 17 januari 1980, 653-658; F. DELPÉRÉE beweert dat elk controlemiddel van het parlement ertoe strekt om de aanwezigheid van ministers te vorderen, zie DELPÉRÉE, F., "De crise en crise", *J.T.*, 1980, 472 en DELPÉRÉE, F., *Chronique de crise 1977-1982*, Brussel, Crisp, 1982, 88-89.

⁹² Drie Franstalige ministers hadden immers ontslag genomen, zodat de grondwettelijk vereiste paritaire samenstelling van de regering (art. 98 G.G.W.) ongedaan werd gemaakt. Elk antwoord van de regering zou dan ongrondwettig geweest zijn.

⁹³ SENELLE, R., *Ministeriële verantwoordelijkheid en Ministeriële verantwoording in Adm. Lex.*, Brugge, Die Keure, 1984, 60-61.

⁹⁴ SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische Grondwet, o.c.*, 121.

⁹⁵ Het lijkt logisch dat wanneer beide kamers afzonderlijk de aanwezigheid van de ministers kunnen vorderen ze dit ook kunnen doen wanneer ze samen vergaderen temeer omdat de ministers zelf het recht hebben om de vergadering van de Verenigde Kamers bij te wonen en zij ook in die gevallen politiek verantwoordelijk zijn.

⁹⁶ HOEBEKE, S., *l.c.*, 53.

⁹⁷ HOEBEKE, S., *l.c.*, 52 en VAN DER HULST, M., *o.c.*, 66.

⁹⁸ Voor een recent voorbeeld: *Hand.*, Senaat, 1994-95, 20 december 1994, 694-695. In casu ging het wel over de bespreking van de begroting maar de praktijk blijft dezelfde.

zocht aanwezig te zijn. Het vorderingsrecht biedt in deze situatie nochtans de mogelijkheid om de aanwezigheid van de minister af te dwingen. Deze zienswijze is evenwel nog niet doorgedrongen tot het parlementaire halffrond. In 1986 weigerde premier MARTENS op een interpellatie te antwoorden zonder dat achteraf zijn aanwezigheid gevorderd werd. De Kamer verleende gewoon enkele dagen uitstel.⁹⁹

Recent wierp de rechtsleer de vraag op of het vorderingsrecht zich ook uitstrekt tot de periodes waarin een ontslagnemende regering de "lopende zaken" afhandelt. Traditioneel werden de parlementaire werkzaamheden tijdens zo'n periode lam gelegd omdat men op een ontslagnemende regering toch geen politieke controle kon uitoefenen: de Regering kon immers niet nog eens tot ontslag gedwongen worden. Reeds in de jaren '70 gingen stemmen op om het Parlement ook in de periode van "lopende zaken" verder te laten werken, omdat enerzijds niets zich daartegen verzette en omdat anderzijds zo in elk geval individuele regeringsleden ter verantwoording konden worden geroepen.¹⁰⁰ De regeringscrisissen worden de laatste decennia steeds langer, zodat de behoefte aan informatie over het regeringsbeleid tijdens die periode van "lopende zaken" groeit. De parlementaire praktijk is in die zin gewijzigd dat tijdens de laatste crises talrijke interpellaties tot de Regering werden gericht. De Conferentie van Voorzitters bepaalde zelf uitdrukkelijk dat in een periode van "lopende zaken" de aanwezigheid van ministers gevorderd kan worden.¹⁰¹ G. CEREXHE pleit er dan ook voor in die periode ook art. 100 al. 2 toe te passen om de ontslagnemende Regering te dwingen het Parlement en de bevolking meer informatie te bieden i.v.m. haar beleid.¹⁰² Mijns inziens beperkt art. 100 al. 2 G.G.W. op geen enkele manier het recht de aanwezigheid van ministers te vorderen.¹⁰³

IV. DE "MINISTERS" IN DE RADEN VAN DE DEELENTI- TEITEN: HISTORISCH OVERZICHT TOT DE WETSWIJ- ZIGING VAN 16 JULI 1993

A. DE MINISTERS IN DE CULTUURRADEN (1971-1980)

1. Inleiding

⁹⁹ *Hand.*, Kamer, B.Z. 1986-87, 9 oktober 1986, 1161-1163: Kamerlid GABRIËLS alludeerde wel op art. 88 G.W., maar het artikel werd niet ingeroepen.

¹⁰⁰ CRAENEN, G., "De positie van een demissionair kabinet in België", *T.B.P.*, 1977, 26.

¹⁰¹ Conferentie van Voorzitters, 15 januari 1992, *Parlementaire Mededelingen*, nr. 130, 17 januari 1992, 4.

¹⁰² CEREXHE, G., "La compétence des chambres nouvellement élues entre leur installation et la formation du gouvernement", *A.P.T.*, 1994, 15-23; In dezelfde zin DELPÉRÉE, F., "De crise en crise", *l.c.*, 472 en VAN DER HULST, M. en VAN DER STICHELE, A., "Het parlement en de lopende zaken", *T.B.P.*, 1993, 8.

¹⁰³ VANDE LANOTTE, J., *Inleiding tot het publiekrecht*, II, *overzicht van het publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 1994, nr. 635.

Na langdurige onderhandelingen en enkele regeringscrisissen werd in 1970 eindelijk werk gemaakt van een beperkte federalisering van België.

Het nieuwe art. 3ter G.W. voorzag in de oprichting van drie cultuurgemeenschappen: een Nederlandse, een Franse en een Duitse. Art. 59bis G.W., net als art. 3ter ingevoegd bij de grondwetsherziening van 24 december 1970, bepaalde in grote lijnen de bevoegdheden en de (samenstelling van de) organen van de Nederlandse en Franse cultuurgemeenschap. De precieze uitwerking werd overgelaten aan de bijzondere wetgever; een wet aangenomen met een tweederde meerderheid in de Kamers en een gewone meerderheid in elke taalgroep waarbij tenminste de helft van de leden van beide taalgroepen aanwezig waren, moest de werking van de organen regelen overeenkomstig de grondwettelijke principes die in de Wetgevende Kamers golden en opgesomd werden in art. 59bis §1 G.W.. Vooraleer deze wet kon worden aangenomen, moest een gewone wet de in art. 3bis G.W. ingevoegde taalgroepen regelen. Dit gebeurde op 3 juli 1971.¹⁰⁴

Art. 59ter G.W. stelde slechts het grondwettelijk bestaan van bevoegdheden en organen voor de Duitse cultuurgemeenschap veilig. De wetgever moest die verder zien uit te werken zonder dat in de Grondwet richtlijnen waren ingeschreven.

Bij dezelfde grondwetsherziening werd ook een art. 107 quater ingevoegd, dat drie gewesten oprichtte: het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Gewest. Over hun bevoegdheden en de samenstelling van hun organen werd geen eensgezindheid bereikt. De oplossing van dit probleem werd aan de bijzondere wetgever overgelaten. Het enige punt waarover men het eens werd, was dat die organen samengesteld moesten zijn uit verkozen mandatarissen. Ondanks pogingen om de gewesten effectief in te richten, werd art. 107quater niet uitgevoerd.

¹⁰⁴ B.S., 6 juli 1971.

2. De ministers uit de "nationale Regering" in de Nederlandse en Franse Cultuurraad

De verdere uitwerking van de in de Grondwet ingeschreven principes m.b.t. de Franse en Nederlandse cultuurgemeenschap was vrij snel voltooid. Reeds op 21 juli 1971 werd een bijzondere meerderheidswet aangenomen die ondermeer de werking van de cultuurraden en de verhouding van die raden tot hun uitvoerende orgaan (de Koning want de cultuurraden hadden geen eigen uitvoerend orgaan) regelde.¹⁰⁵

Opdat de Koning zijn decreetgevende taak behoorlijk zou kunnen uitoefenen, moesten de ministers, overeenkomstig art. 59bis §1 en art. 88 al. 2 G.W., toegangs- en spreekrecht krijgen in beide Cultuurraden. Hoewel de ministers niet verantwoordelijk waren voor de Cultuurraden, konden deze toch de aanwezigheid van de leden van de nationale Regering vorderen.¹⁰⁶ De Raad moest de "nationale" ministers toch kunnen dwingen om op een of andere manier deel te nemen aan het decreetgevend werk, bestemd voor het "com-munautaire" niveau. Art. 13 al. 2 en 3 van de bijzondere wet, nam de bewoordingen uit art. 88 al. 2 en 3 G.W. ongewijzigd over.

Dat zorgde eigenlijk wel voor een bijzondere situatie: alle ministers én staatssecretarissen van de nationale Regering kregen ongeacht hun bevoegdheid en ongeacht de taalgroep waartoe ze behoorden het recht om in zowel de Nederlandse als in de Franse Cultuurraad aanwezig te zijn en er het woord te voeren. Omgekeerd kon elke Cultuurraad de aanwezigheid van om het even welke "nationale" minister vorderen.¹⁰⁷

3. De "nationale" ministers en hun vertegenwoordigers in de Duitse Cultuurraad

De Duitse cultuurgemeenschap moest heel wat langer wachten op een wet die haar eigen organen en bevoegdheden toekende. Dit gebeurde bij de wet van 10 juli 1973.¹⁰⁸ Deze wet richtte een rechtstreeks verkozen Raad op die slechts reglementaire besluiten kon nemen inzake culturele aangelegenheden. Inzake de verhouding tussen de Cultuurraad en zijn uitvoerend orgaan, de nationale ministers, gold formeel hetzelfde regime als in de andere deelgebieden (art. 48 al. 2 en 3).¹⁰⁹ Maar de ministers kregen de mogelijkheid zich te laten ver-

¹⁰⁵ Bijzondere wet 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden, *B.S.*, 23 juli 1971.

¹⁰⁶ Art. 13 al. 3 en 4 bijzondere wet 21 juli 1971.

¹⁰⁷ Wetsontwerp betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden, *Gedr. St.*, Senaat, 1970-71, nr. 400, 9 en VAN IMPE, H. en BAETEMAN, M., *Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap in Adm. Lex.*, Brugge, Die Keure, 1978, 33.

¹⁰⁸ Wet 10 juli 1973 betreffende de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap, *B.S.*, 14 juli 1973.

¹⁰⁹ Tijdens de parlementaire voorbereiding werd ook de vraag gesteld of de ministers "zitting" dan wel "toegang" moesten hebben tot de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap. De Staatssecretaris voor de Oostkantons merkte op dat "zitting" werd overgenomen uit de art. 88 al. 2 G.W.. Het amendement dat "toegang" wilde invoeren werd dan ook verworpen. Zie Verslag commissie voor binnenlandse zaken, *Gedr. St.*, Kamer, 1972-73, nr. 619/4, 5.

tegenwoordigen door leden van hun kabinet of door ambtenaren van hun departement (art. 48 al. 4). Enerzijds bewees dit, dat deze cultuur-gemeenschap niet hetzelfde statuut kreeg als de andere cultuur-gemeenschappen.¹¹⁰ Anderzijds lijkt het toch verdedigbaar dat de Regering als uitvoerend orgaan van een "gedecentraliseerde overheid" zich kon laten ver-tegenwoordigen. De Raad had per slot van rekening maar bescheiden bevoegdheden en het leek onredelijk dat een "nationale" minister bij elke ver-gadering persoonlijk aanwezig moest zijn.

B. DE LEDEN VAN DE EXECUTIEVEN IN DE GEMEENSCHAPS- EN GEWESTRADEN (1980 - 12 JULI 1993)

1. Inleiding

De staatshervorming van 1980 hevelde nieuwe bevoegdheden naar de gemeenschappen over, creëerde bevoegdheden en organen voor twee van de drie gewesten en gaf de verschillende deelentiteiten een uitvoerend orgaan volledig los van de nationale uitvoerende macht. De verhouding tussen de "wetgevende" en "uitvoerende" organen werd georganiseerd naar beeld en gelijkenis van de verhouding tussen de organen op het "nationale" vlak.

2. De leden van de Executieve in de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad

Hoewel art. 59bis G.W. werd gewijzigd en elke verwijzing naar art. 88 al. 2 en 3 verdween, werd de werking van de organen van de vier grote deel-entiteiten (Vlaamse en Franse Gemeenschap, Vlaams en Waals Gewest) volgens de principes van het oude art. 59bis en van art. 88, al. 2 en 3 G.W. georganiseerd. Art. 37 en art. 49 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,¹¹¹ regelden, in uitvoering van het nieuwe art. 59bis G.W., de ver-houding tussen de "wetgevende" macht (de raden) en het uitvoerend orgaan (de executieven) op identieke wijze als op het "nationale" niveau.

Het enige verschil ligt op terminologisch vlak. Slechts de "leden van de executieven" krijgen het recht in de raad zitting te hebben (art. 49 B.W.H.I.) en er het woord te voeren wanneer ze het vragen (art. 37 al. 2 B.W.H.I.), de Raad kan de aanwezigheid van de "leden van de Executieve" vorderen (art. 37 al. 3 B.W.H.I.). Art. 61 van de bijzondere wet voert een onverenigbaarheid in tussen de ambten van nationale minister en van lid van een executieve. M.a.w. deze drie artikelen voeren een totale onafhankelijkheid in tussen de organen van het

¹¹⁰ Nochtans was in het oorspronkelijke wetsontwerp een waarborg voorzien voor de "kwaliteit" van de vertegenwoordiging: de ministers zouden zich nl. slechts kunnen laten vertegenwoordigen door ambtenaren van rang 13 of door kabinetsmedewerkers gelijkgesteld met die rang. Zie wetsontwerp betreffende de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap, *Gedr. St.*, Kamer, 1972-73, nr. 619/1, 10.

¹¹¹ Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.*, 15 augustus 1980.

Koninkrijk en de organen van de Gemeenschappen en Gewes-ten. De leden van de "nationale" Regering kunnen op geen enkele manier nog op basis van hun ministerieel mandaat aanwezig zijn in de Raden.¹¹² De aanwezigheid van de leden van de Executieve kan nu wel gevorderd worden om hun politieke verantwoordelijkheid in het gedrang te brengen.¹¹³ De sanctie lijkt weerom politiek te zijn: neemt de "minister" niet vrijwillig ontslag dan moet de constructieve motie van wantrouwen aangewend worden om hem tot aftreden te dwingen.¹¹⁴ Art. 37 al. 3 vormt nu ook de wettelijke basis van een volwaardig interpellatierecht.¹¹⁵

Art. 49 stelde dat de leden van de Executieven in de raad zetelen en er stemgerechtigd zijn wat enigszins overbodig leek omdat de leden van de Executieven verkozen werden door en uit de raad.¹¹⁶ Misschien kon men er een argument in vinden om deze laatste inzake spreekrecht voorrang te verlenen op de raadsleden.

Ook opmerkelijk is dat de bepalingen die de betrekkingen tussen de verschillende organen van de deelstaten regelen, opgenomen zijn onder het hoofdstuk van de werking van de raden.¹¹⁷ In de Grondwet wordt deze materie geregeld onder het hoofdstuk van de uitvoerende macht.

3. De leden van de Executieve in de Raad van de Duitstalige Gemeenschap

Het hierboven beschreven systeem van de Duitse cultuurgemeenschap bleef gelden tot eind 1983. Bij de gewone wet van 31 december 1983¹¹⁸ werd de

¹¹² Zij konden wel nog aanwezig zijn in de Raad en er het woord voeren in hun hoedanigheid van Raadslid, m.a.w. als ze in het Parlement zetelden (als Kamerlid of als rechtstreeks verkozen Senator).

¹¹³ AAt. 70 B.W.H.I.; de (leden van de) Executieve is (zijn) verantwoordelijk voor de Raad.

¹¹⁴ De sanctie is hier in de eerste plaats ook het "vrijwillig" ontslag van het betrokken lid van de Executieve. Gebeurt dit niet dan kan de Koning (i.t.t. het "nationale" niveau) hem niet ontslaan; de Koning kan zich immers op geen enkele manier meer inlaten met de benoeming en het ontslag van de leden van de Executieven. De enige oplossing lijkt dan nog een stemming over een constructieve motie van wantrouwen in de hoop dat een meerderheid van de Raadsleden zijn wantrouwen uitspreekt over het betrokken lid van de Executieve en tegelijkertijd een opvolger voor hem aanduidt.

¹¹⁵ VAN IMPE, H. en BAETEMAN, M., *De Vlaamse Raad*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 73-75. Voorheen beschikten de Cultuurraden slechts over een afgezwakte vorm van het interpellatierecht; ze konden wel interpellaties tot de Regering richten, maar die waren niet van die aard dat zij de politieke verantwoordelijkheid van de Regering in het gedrang konden brengen; zie VAN IMPE, H., *Het interpellatierecht in het Belgisch parlement*, 11-12.

¹¹⁶ Art. 59 B.W.H.I..

¹¹⁷ Voor deze eigenaardigheid is er een tweevoudige verklaring. Enerzijds zag men in 1980 de Raden als het belangrijkste politieke orgaan. Anderzijds nam de bijzondere wet van 1980 grotendeels de structuur van de bijzondere wet van 1971 over. Bij de totstandkoming van laatstgenoemde wet hadden de Cultuurgemeenschappen nog geen eigen uitvoerende organen zodat men in de wet ook geen afdeling voorzag die hun werking regelde. De verhouding tussen de Cultuurraden en de nationale uitvoerende macht werd bijgevolg geregeld in de afdeling over de Raden.

¹¹⁸ Wet 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, *B.S.*, 18 januari 1984.

Duitse cultuurgemeenschap een "volwaardige" gemeenschap: de Duitstalige Gemeenschap. Haar materiële bevoegdheden werden grondig uitgebreid. Ze kreeg decreterende bevoegdheid, en kon beschikken over een eigen, van de "nationale" uitvoerende macht onafhankelijk, uitvoerend orgaan. Het was dus noodzakelijk dat ook voor deze gemeenschap de relatie tussen de uitvoerende en de decreetgevende macht werd geregeld. Art. 44 verklaarde o.a. dat art. 37 B.W.H.I. van toepassing was op de Duitstalige Gemeenschapsraad en art. 45 bepaalde dat de leden van de Executieve zittingsrecht hadden in de rechtstreeks verkozen Duitstalige Gemeenschapsraad.

I.t.t. de andere Raden lijkt art. 45 niet overbodig daar de leden van de executieve niet noodzakelijk uit de Duitstalige Raad gekozen worden¹¹⁹ en omdat ook aan die leden het aanwezigheidsrecht gewaarborgd moet worden.

De mogelijkheid van de Raad om de aanwezigheid van de leden van de Executieven te vorderen is ook hier een middel om de politieke verantwoordelijkheid van de executieve(leden) af te dwingen.¹²⁰ De regels die gelden m.b.t. de afdwingbaarheid van de politieke verantwoordelijkheid zijn dezelfde als deze die gelden voor de andere deelstaten.

4. De leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve in de Brusselse instellingen

a. Inleiding

In 1989 werd België een "volwaardig" gewest rijker. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kreeg bevoegdheden en organen die grotendeels dezelfde waren als in de andere gewesten. Tezelfdertijd werd - met behulp van institutionele spitstechnologie - een amalgaam van instellingen gecreëerd dat een antwoord moest bieden op de "socio-culturele" behoeften van de Brusselaars. Naast het gewest werden drie Gemeenschapscommissies opgericht en werd de Brusselse Agglomeratie nieuw leven ingeblazen. Elke instelling kreeg weliswaar eigen "wetgevende" en "uitvoerende" organen maar de organen van die instellingen werden bemand door dezelfde mandatarissen. De verhouding tussen de organen van de verschillende instellingen werd telkens op "nationale leest" geschoeid.¹²¹

b. De leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad

Art. 28 B.W.B.I. doet niets anders dan de voorschriften, die in de andere deelstaten de verhouding tussen de Raad en de Executieve beheersen, toepassen op de relatie tussen beide organen in het Brusselse Hoofdstedelijke

¹¹⁹ Art. 49 al. 1 wet 31 december 1983.

¹²⁰ Art. 51 wet 31 december 1983.

¹²¹ Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *B.S.*, 14 januari 1989, *err. B.S.*, 16 maart 1989.

Gewest. Toch betekent dit dat de leden van de Executieve niet uitdrukkelijk het recht hebben te zetelen in de Raad: art. 49 B.W.H.I. is niet opgenomen in de bepalingen die in art. 28 zijn opgesomd. Ofwel wijst dit op een ver-getelheid van de bijzondere wetgever. Hoe kan iemand het recht hebben het woord te voeren als hij het vraagt, als hij zelfs het recht niet heeft aanwezig te zijn? Daarenboven streefde men er in 1988 nog naar alle regels die golden op het nationaal niveau op dezelfde wijze in te voeren op het deelstatelijk niveau.¹²² Ofwel heeft de bijzondere wetgever geoordeeld dat dit aan-wezighedsrecht overbodig was aangezien de leden van de Executieven toch uit de Raad moesten worden verkozen.

De (leden van de) Executieve is (zijn) politiek verantwoordelijk t.a. v. de Raad (art. 70). Met de bedoeling die verantwoordelijkheid in het gedrang te brengen, kan de Raad de aanwezigheid van de (leden van de) Executieve vorderen. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest worden de leden van de Executieve verkozen door de taalgroep waartoe ze behoren. Ze zijn zelfs ver-antwoordelijk voor hun taalgroep aangezien die hen bij stemming van een constructieve motie van wantrouwen ten val kan brengen.¹²³ M.i. zou het logisch geweest zijn ook aan de taalgroepen dit vorderingsrecht toe te kennen m.b.t. de door hen verkozen executieveleden. Wil de Nederlandse taalgroep (die de kleinste taalgroep is) nu een Nederlandstalig lid van de Executieve op het matje roepen, dan heeft ze noodzakelijkerwijze de hulp nodig van de andere taalgroep.

Deze deelstaat kent de figuur van de Gewestelijke Staatssecretaris. Hij heeft hetzelfde statuut als de leden van de Executieve hoewel hij daarvan geen deel uitmaakt. Hij is ook politiek verantwoordelijk t.o.v. de raad, heeft er het recht het woord te voeren, en zijn aanwezigheid kan door de Raad gevorderd worden (art. 41 §4 B.W.B.I.).¹²⁴

c. de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve in de Brusselse Agglomeratieraad, de Taalgroepen van de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Verenigde Vergadering

De organen van de andere Brusselse instellingen werden uitgerust met dezelfde personen die deel uitmaken van de Brusselse Hoofdstedelijke instellingen.

¹²² VANDERNACHT, P., "Les nouvelles règles de fonctionnement et de composition des organes des entités fédérées à la lumière des dernières réformes institutionnelles" in *Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé?*, U.L.B.(ed), Brussel, Bruylant, 1994, 350.

¹²³ Art. 35 §2 en art. 36 §1 al. 6 B.W.B.I..

¹²⁴ De gewestelijke staatssecretarissen zijn verantwoordelijk aan de Raad onder dezelfde voorwaarden als de leden van de Executieve. Onder die voorwaarden vallen m.i. ook het recht het woord te voeren in de Raad en het recht van de Raad om de aanwezigheid van de "gewestelijke staatssecretaris" te vorderen wegens hun hierboven aangetoonde onverbreekelijke band met de politieke verantwoordelijkheid van de leden van de uitvoerende macht. Ook de gewestelijke staatssecretarissen worden verkozen door hun taalgroep (art. 41 §3 al. 2); men kan zich afvragen of het ook niet beter was geweest dat die taalgroep de aanwezigheid van de gewestelijke staatssecretaris kon vorderen.

De regels die de werking van de organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bepalen, zijn ook van toepassing op de organen van de Brusselse Agglomeratie (art. 48 B.W.B.I.). Het merkwaardige is dat de leden van de Executieve in hun hoedanigheid van lid van het Agglomeratiecollege politiek verantwoordelijk zijn t.a.v. de Agglomeratieraad, terwijl de Brusselse Agglomeratie in wezen een gedecentraliseerde overheid is. Nochtans is op geen enkel ander gedecentraliseerd bestuur het stelsel van de politieke verantwoordelijkheid van toepassing. Die besturen kunnen derhalve ook de aanwezigheid van hun uitvoerend orgaan niet vorderen.¹²⁵ Meer nog, de leden van het college spelen geen essentiële rol in de totstandkoming van de verordeningen van de Agglomeratieraad. Men kan zich dan ook afvragen waar-om zij wel een recht hebben het woord te voeren telkens zij het vragen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Raad bestaat uit twee taalgroepen. Die taalgroepen vormen het verordenend orgaan van de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie. De leden van de respectieve taalgroepen die lid zijn van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve, vormen het uitvoerend orgaan van de Gemeenschapscommissie van de taalgroep die hen verkozen heeft. De werking van de organen van de beide Gemeenschapscommissies is op dezelfde manier geregeld als de werking van de organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (art. 72 al. 1 B.W.B.I.). De leden van het college hebben ook het recht het woord te voeren in de taalgroepen. Anders dan het spreekrecht in de Agglomeratieraad, is dit recht een middel om deel te nemen aan het "wetgevend" werk gezien de medewerking van het college hier wel noodzakelijk is voor de totstandkoming van verordeningen. De taalgroepen kunnen daarvoor ook de aanwezigheid van de leden van het college vorderen. Zij kunnen dit niet met het doel de politieke verantwoordelijkheid van de leden van het college in het gedrang te brengen. Weigeren de leden van het college op het "bevel" in te gaan, dan kunnen daaraan geen politieke sancties verbonden worden. Dit systeem lijkt verdedigbaar: enerzijds is geen enkel college van een lagere overheid politieke verantwoording verschuldigd t.a.v. de raad,¹²⁶ anderzijds zou het uitoefenen van de politieke controle eventueel het samenvallen van de verschillende functies in de verschillende Brusselse instellingen en dus ook het politieke evenwicht in Brussel, in het gedrang brengen.

De organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn de samenstelling van de organen van respectievelijk de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissie. Deze derde Gemeenschapscommissie heeft evenwel een ambigu karakter. Ze treedt op als inrichtende macht (en dus als gedecentraliseerde overheid). Daarnaast heeft ze werkelijk ordonnantiegevende bevoegdheid. Die "communautaire" ordonnanties zijn "evenwaardig"

¹²⁵ De provincieraad kan wel de aanwezigheid van de Gouverneur vorderen (art. 41 Prov. W.). De Gouverneur is nochtans enkel verantwoordelijk ten aanzien van de federale Regering.

¹²⁶ Althans toch niet in die mate dat het uitvoerend college tot aftreden kan worden gedwongen.

met de decreten van de gemeenschappen.¹²⁷ De medewerking van het Verenigd College is vereist voor het uitoefenen van de ordonnantiegevende functie. Vandaar dat de leden ervan het recht hebben het woord te voeren in de Verenigde Vergadering. De Verenigde Vergadering kan ook de aanwezigheid van de leden van het Verenigd College vorderen op voorwaarde dat de meerderheid van elke taalgroep daarmee instemt (art. 72 al. 4 B.W.B.I.). Elke taalgroep heeft dus een vetorecht. Deze procedure kan niet gebruikt worden om de politieke verantwoordelijkheid van de leden van het Verenigd College t.a.v. de Verenigde Vergadering te sanctioneren.

In Brussel kan het negeren van het vorderingsrecht enkel politiek gesanctioneerd worden via de omweg van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. We kunnen dan stellen dat de enige reden van de interactie tussen vergaderingen en colleges het totstandbrengen van een vruchtbare samenwerking tussen die organen was.

C. EVALUATIE: DE PRAKTIJK IN DE DEELSTATEN OP DE VOOR- AVOND VAN DE VIERDE STAATSHERVORMING

Hierboven werd de evolutie geschetst van de wetteksten die de aanwezigheid van de "regeringsleden" in de raden regelen. In de dagelijkse praktijk kregen deze regels grotendeels dezelfde invulling als hun grondwettelijke tegenhanger voor de Wetgevende Kamers. Dit mag ons overigens niet verwonderen daar de Raden tot voor kort hoofdzakelijk samengesteld werden uit hetzelfde politiek personeel als de Wetgevende Kamers.

Het aanwezigheidsrecht van de leden van de Executieven zorgde voor weinig toepassingsproblemen. Enerzijds kenden men in de deelstaten slechts één soort "ministers".¹²⁸ Anderzijds waren de problemen i.v.m. het aanwezigheids- en spreekrecht reeds beslecht bij de oprichting van de deelparlementen. De leden van de Executieven kunnen op elk ogenblik het woord vragen volgens het reglement van de Raad, onder toezicht van de Voorzitter van de Raad.¹²⁹ Ze kunnen bovendien zoveel maal het woord voeren als ze nodig achten¹³⁰ en de

¹²⁷ Voor sommigen is dit de aanleiding om werkelijk over het bestaan van een vierde gemeenschap te spreken; zie VAN ORSHOVEN, P., "Brussel anno 1989. Een derde gewest, een enige agglomeratie, drie gemeenschapscommissies en een vierde gemeenschap", *R.W.*, 1989-90, p. 219, nr. 47.

¹²⁸ In de deelstaten kent men geen Ministers van Staat, ministers zonder portefeuille en Commissarissen des Konings. Enkel in Brussel kent men de figuur van de Gewestelijke Staatssecretaris, maar dat probleem werd door de Bijzondere Wet opgelost (zie boven).

¹²⁹ Voor een interessant incident dat deze stelling onderstreept: *Beknopt Verslag*, Cons. Rég. W., 1990-91, 16 juli 1991, 2-4. Toen minister LUTGEN zich in de Waalse Gewestraad beriep op zijn recht om op elk ogenblik het woord te voeren, repliceerde de Voorzitter dat het niet de Executieve is die de debatten in goede banen leidt, maar wel de Voorzitter. Voor de andere Raden, zie bijv. *Beknopt Verslag*, Cons. Comm. Fr., 1992-93, 26 januari 1993, 6 en *Beknopt Verslag*, Vl. R., 1993-94, 14 december 1993, 6-7.

¹³⁰ Art. 28 nr. 8 Rgt. Cons. Comm. Fr. (1990), art. 28 nr. 8 Rgt. Cons. Rég. W. (1990) en art. 35 §7 Rgt. Rat D. Gem. (1990).

beperking van de spreektijd is niet op hen toepasselijk.¹³¹ Net zoals in het nationale Parlement, bestaat in de Raden de procedure van de mondelinge vragen. Ook hier geldt de beperking van de spreektijd wel voor de ministers.¹³²

De Raden kregen ook de bevoegdheid commissies op te richten (art. 40 B.W.H.I.). In 1970 was op "nationaal niveau" de aanwezigheid van de regeerders in de commissies een "gewoonte", zodat deze praktijk in de Raden snel ingeburgerd raakte. Ook daar was op elke commissievergadering een lid van de Executieve aanwezig op basis van een vaststaand gebruik.¹³³ Nochtans zijn de meningen inzake de aanwezigheid van de bevoegde minister ook hier verdeeld.¹³⁴

Net als op "nationaal" niveau, maakten de leden van de Executieven maximaal gebruik van het aanwezigheidsrecht in de Raden, zodat het nooit nodig was hun aanwezigheid te vorderen.¹³⁵ Ook hier lijkt de tendens te bestaan dat de Executieven niet enkel door de bevoegde minister vertegenwoordigd worden, maar door om het even welke minister.¹³⁶ Indien om de een of andere reden de minister niet aanwezig is wordt het probleem ook hier op informele wijze opgelost.¹³⁷ De aanwezigheid van de Executieve is niet strikt noodzakelijk bij de behandeling van een voorstel van decreet.¹³⁸ Sinds 1980 kunnen de Raden ook interpellaties tot de leden van de executieven richten: de Executieven en hun leden zijn nu immers ook politiek verantwoordelijk t.a.v. de Raden.

Over het algemeen gelden steeds dezelfde principes als op het "nationale" niveau.

V. DE VIERDE STAATSHERVORMING EN DE PRINCIPES VAN ART. 100 G.G.W.

¹³¹Zie bijv. art. 36 nr. 7 Rgt. Vl. R. (1990).

¹³²Art. 71 nr. 7 Rgt. Vl. R. (1990), art. 65 nrs. 4 en 6 Rgt. Cons. Comm. Fr. (1990), art. 63 bis §6 Rgt. Cons. Rég. W. (1990) en art. 49 nr. 1, 3° Rgt. Br. Hoofdst. R. (1990). Voor enkele toepassingen: *Hand.*, Cons. Comm. Fr., 1987-88, 6 juni 1988, 18; *Beknopt Verslag*, Cons. Rég. W., 1989-90, 18 oktober 1989, 11 en 3 mei 1990, 7; *Beknopt Verslag*, Cons. Rég. W., 1990-91, 17 oktober 1990, 10-11; *Beknopt Verslag*, Cons. Rég. W., B.Z. 1992, 19 maart 1992, 15; *Beknopt Verslag*, Cons. Comm. Fr., 1992-93, 23 juni 1993, 13 en *Beknopt Verslag*, Cons. Comm. Fr., 1993-94, 25 november 1993, 9.

¹³³Voor de Vlaamse Raad zie VAN IMPE, H. en BAETEMAN, M., *De Vlaamse Raad*, 59.

¹³⁴Zie bijv. Verslag Commissie voor de Algemene Zaken, *Gedr. St.*, Vl. R., 1989-90, nr. 395/9, 4 en 52-53. De minister poneerde dat de Executieve zich laat vertegenwoordigen door wie zij wil, terwijl de commissievoorzitter stelde dat de commissie zelf bepaalde welke minister op een bepaald ogenblik aanwezig diende te zijn.

¹³⁵Voor de Vlaamse Raad zie VAN IMPE, H. en BAETEMAN, M., *De Vlaamse Raad*, 62. Nochtans zijn de deelparlementen wel degelijk bewust dat ze over het vorderingsrecht beschikken: bijv. *Hand.*, Cons. Comm. Fr., 1991-92, 20 maart 1992, 20; *Beknopt Verslag*, Vl. R., 1991-92, 9 juni 1992, 19 en *Hand.*, Ver. Verg., 1990-91, 18 oktober 1990, 9.

¹³⁶Zie bijv. *Beknopt Verslag*, Cons. Comm. Fr., 1990-91, 18 juni 1991, 42; *Beknopt Verslag*, Vl. R., 1991-92, 9 juni 1992, 19; *Beknopt Verslag*, Vl. R., 1994-95, 13 december 1994, 4.

¹³⁷De vergadering wordt geschorst: bijv. *Beknopt Verslag*, Vl. R., 1989-90, 27 juni 1990, 8; of de bevoegde minister wordt gecontacteerd: bijv. *Beknopt Verslag*, Vl. R., 1990-91, 11 december 1990, 5 en 24 januari 1991, 3; *Hand.*, Cons. Comm. Fr., 1991-92, 20 maart 1992 en *Beknopt Verslag*, Vl. R., 1994-95, 13 december 1994, 4.

¹³⁸*Beknopt Verslag*, Vl. R., 1990-91, 24 januari 1991, 3.

A. INLEIDING

In de loop van 1992 werd een akkoord bereikt over de verdere federalisering van België. Dit akkoord (het zgn. St-Michielsakkoord) heeft belangwekkende gevolgen voor de werking van de organen, zowel op "federaal" als op deelstatelijk niveau. Terzelfdertijd streefde de (Grond)wetgever ernaar een eenvormige terminologie in te voeren die het federale karakter van België moest weerspiegelen.

Het belang van het Sint-Michielsakkoord voor het onderwerp van deze studie mag echter niet overschat worden. De *verhoudingen* tussen de wetgevende organen en de regeringen heeft tijdens de onderhandelingen immers nooit ter discussie gestaan. De onderhandelaars hebben enkel willen sleutelen aan de *werking* van de organen om de stabiliteit van het parlementair systeem te vergroten. De meeste hiervoor besproken punten (bijv. aanwezigheid in commissies, welke ministers worden bedoeld, voorrang Grondwet of kamerreglement ...) blijven dan ook ongewijzigd toepasselijk. In zekere zin is de vierde staatshervorming een arbitrair getrokken scheidingslijn in de ontwikkeling van de principes uit art. 100 G.G.W.. Enkel de hiernabesproken wijzigingen betekenen een breuk met het verleden; voor het overige is continuïteit de regel.

Een eerste belangrijke wijziging was het scheppen van een scherpere grens tussen Parlement en Regering via een onverenigbaarheid tussen ministerieel en parlementair mandaat. Het "nationale" tweekamerstelsel dat sinds 1831 in de Grondwet fungeerde was ook aan herziening toe. Het tweekamerstelsel moest het federale karakter van België tot uiting brengen. Naast de nieuwe samenstelling, werd ook een "nieuwe" bevoegdheidsverdeling in het leven geroepen die de efficiëntie van het wetgevend werk moest vergroten.¹³⁹ Bijgevolg werd ook gesleuteld aan de principes die de aanwezigheid van de ministers in de Kamers regelen. Daarnaast werd een "parlementaire overlegcommissie" in het leven geroepen die de problemen m.b.t. de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat moet oplossen.

Zoals het in een volwaardige federatie gebruikelijk is, krijgen de deelstaten de mogelijkheid een aantal aspecten van (de werking van) hun instellingen zelf te regelen. Deze "constitutieve autonomie" omvat ondermeer de principes verwoord in art. 100 G.G.W..

Deze wijzigingen traden pas in werking bij de laatste algehele vernieuwing van de Wetgevende Kamers (en de Raden).¹⁴⁰

De staatshervorming maakte de Grondwet nog net iets ondoorzichtelijker. Aan deze verzuchting werd tegemoetgekomen door de uitvaardiging van de ge-coördineerde Grondwet van 17 februari 1994 die poogde opnieuw een duidelijke en overzichtelijke grondwet tot stand te brengen. De principes uit art. 88 al. 3 en 4 kregen hun plaats in art. 100 G.G.W..

¹³⁹ Voor de nieuwe samenstelling van de Wetgevende Kamers zie art. 67 en art. 68 G.G.W.; voor de "nieuwe" bevoegdheidsverdeling art. 74-81 G.G.W..

¹⁴⁰ Deze algehele vernieuwing vond plaats op 21 mei 1995.

B. DE ONVERENIGBAARHEID TUSSEN MINISTERIEEL EN "PARLEMENTAIR" MANDAAT

Hiervoor werd reeds gezegd dat het garanderen van het zittingsrecht van de ministers in de Raad als overbodig beschouwd kon worden, omdat de ministers toch uit de raad werden verkozen. Trouwens, op "federaal" niveau was het gebruikelijk dat ministers uit het Parlement werden "gekozen". Sinds geruime tijd werd gepleit voor de scheiding van beide mandaten omdat het niet wenselijk was dat ministers zichzelf politiek controleerden en een scheiding van beide mandaten de onafhankelijkheid van het Parlement t.a.v. de Regering zou vergroten.¹⁴¹

De vierde staatshervorming voerde op federaal vlak de onverenigbaarheid resoluut door. Het parlamentslid dat tot minister wordt benoemd, houdt onmiddellijk op zitting te hebben in het Parlement tot wanneer zijn ministerieel mandaat eindigt (art. 50 G.G.W.). Dat betekent dat de ministers tijdens de stemmingen nog wel aanwezig kunnen zijn maar enkel met raadgevende¹⁴² stem; zij kunnen dus niet meer effectief meestemmen.¹⁴³ De ministers krijgen dezelfde bescherming als de parlamentsleden wanneer ze het woord voeren in de Kamer of de Senaat (art. 101 al. 2 G.G.W.).

Op deelstatelijk vlak kan elke regering nu ook leden bevatten die niet in de Raad zetelen.¹⁴⁴ Ook daar krijgen de ministers dezelfde bescherming als de Raadsleden wanneer ze in de Raad het woord voeren. De drie grote deelentiteiten kunnen zelf een onverenigbaarheid tussen het ambt van minister en Raadslid invoeren d.m.v. een "bijzonder" decreet (met tweederde meerderheid).¹⁴⁵ Men mag dus verwachten dat, als gevolg van deze onverenigbaarheid, het zittingsrecht van de ministers in de volksvertegenwoordigende organen in de toekomst opnieuw een grotere betekenis zal krijgen.

C. DE GEVOLGEN VAN HET NIEUWE TWEEKAMERSTELSEL VOOR DE PRINCIPES VAN ART. 100 G.G.W.

1. Het recht van ministers om zitting te hebben in de Kamers en er het woord te voeren

¹⁴¹ ALEN, A., CLEMENT, J., PAS, W., PEETERS, P. en VAN NIEUWENHOVE, J., "Het federale België in de gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994 (deel I)", *R.W.*, 1993-94, p. 1355, nr. 37.

¹⁴² Zij kunnen nog steeds vlak voor de stemming een zgn. "stemadvies" geven bijv. om namens de regering de verwerping van een amendement te vragen.

¹⁴³ Hoewel de Regering niet meer kan meestemmen stelt de Senaat het toch op prijs dat een lid van de regering aanwezig is bij de stemming van belangrijke ontwerpen, zie *Beknopt Verslag*, Senaat, 21 december 1995, 243.

¹⁴⁴ Art. 59 §1 B.W.H.I.. Zie bijv. Vlaams Minister van sociale zaken Leo PEETERS die verkozen werd op een Kamerlijst en dus in de Kamer zetelde.

¹⁴⁵ Art. 49 §2 B.W.H.I.. Deze drie entiteiten hebben deze onverenigbaarheid ondertussen ingevoerd: zie decr. Vl. R. van 26 juni 1995, *B.S.*, 1 juli 1995, decr. W. Gew. R. van 13 juli 1995, *B.S.*, 21 juli 1995 en decr. Fr. Gem. R. van 24 juli 1995, *B.S.*, 29 juli 1995.

De staatshervorming volgend op het Sint-Michielsakkoord heeft geen wijziging gebracht in het recht zelf van de federale ministers om zitting te hebben en het woord te voeren in beide Kamers. Men mag dan ook verwachten dat de praktische toepassing van art. 100 G.G.W. dezelfde zal blijven als voorheen.

2. Het recht van de federale Kamers om de aanwezigheid van de ministers te vorderen

a. Inleiding

De grootste betrachting van de grondwetgever was het sanctioneren van de politieke verantwoordelijkheid van de Regering voorbehouden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.¹⁴⁶ De Senaat kan de politieke verantwoordelijkheid van de (leden van de) Regering niet meer in het gedrang brengen. Deze nieuwe taakverdeling tussen Kamer en Senaat ging onvermijdelijk gepaard met een hervorming van art. 100 al. 2 G.G.W..

M.b.t. het *vorderen* van de ministeriële aanwezigheid behoudt alleen de Kamer volledig de modaliteiten die zij vóór de laatste staatshervorming bezat. Derhalve mag verwacht worden dat de hierboven geschetste praktijk in de Kamer weinig veranderingen zal ondergaan.

De Senaat kan de aanwezigheid van de ministers alleen nog *vorderen* voor de bespreking van wetsontwerpen en -voorstellen waarvoor hij gelijk bevoegd is met de Kamer, voor de bespreking van wetsontwerpen in de uitoefening van zijn evocatierecht en voor de uitoefening van het recht van onderzoek.¹⁴⁷ Voor de andere aangelegenheden kan de Senaat de aanwezigheid van regeringsleden enkel *vragen*. Volgens de Regering is één van die aangelegenheden het geval waarbij de Senaat gebruikt maakt van zijn initiatiefrecht in de materies waarin hij als "reflectiekamer" optreedt.¹⁴⁸ Ook voor het aanwenden van de politieke controlemiddelen die de Senaat heeft behouden, kan m.i. de aanwezigheid van de ministers niet meer gevorderd worden. Hierna wordt verder ingegaan op de draagwijdte en de gevolgen van deze wijziging.

b. Over zin en onzin van het “vragen” van de aanwezigheid van de ministers

Bij de bespreking van het oude art. 88 al. 3 G.W. werd de precieze betekenis van het begrip “vorderen” weergegeven. Het kwam hierop neer dat de minister die weigert op de vordering in te gaan ontslag moet nemen of door de Koning ontslagen moet worden.¹⁴⁹ De laatste Grondwetswijziging voorzag art. 100 al. 2

¹⁴⁶ Toelichting bij het wetsvoorstel tot herziening van art. 88 G.W., *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 812/1,1 en COLLA, E. en SCHOLSEM, J.-C., “La réforme du système bicaméral belge de 1993”, *A.P.T.*, 1994, p. 206, nr. 8.

¹⁴⁷ Art. 100 al. 2 G.G.W..

¹⁴⁸ *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 812/1, 2.

¹⁴⁹ BOON, V., *o.c.*, 247 en *Les Nouvelles, o.c.*, nr. 712 in fine.

G.G.W. van de nieuwe term "vragen". Het loont de moeite om eens stil te staan bij de draagwijdte ervan.

Juridisch is de term "vragen" minder sterk dan de term "vorderen". De Eerste Minister verklaarde reeds dat de regeringsleden de vraag van de Senaat enkel naast zich neer kunnen leggen indien zij daarvoor een "geldige en ernstige reden" kunnen aanvoeren.¹⁵⁰ Men kan zich afvragen of een voorafgaand beraad in de Ministerraad en het aanwezig zijn in de Kamer zulke geldige en ernstige redenen zijn.¹⁵¹ Het gebruik van de term "vragen" doet niets af aan het persoonlijk karakter van de aanwezigheid van de ministers in de Senaat. Wanneer de ministers in de Senaat uitgenodigd worden, hebben zij niet het recht zich te laten vertegenwoordigen door een ambtenaar of een medewerker van hun kabinet.¹⁵²

Maar werd er inhoudelijk geen derde term ingevoerd die het probleem veel complexer maakt? Art. 100 al. 2 G.G.W. voorziet immers dat de Senaat de aanwezigheid van de ministers kan "vorderen" in bepaalde aangelegenheden, maar men is het erover eens dat Hij aan de weigering op de vordering in te gaan geen politieke sancties kan verbinden.¹⁵³¹⁵⁴ De term "vorderen" in de tweede zin van art. 100 al. 2 G.G.W. lijkt dus een tweede - niet traditionele - betekenis te hebben gekregen. Meer nog, afgezien van het feit dat "vorderen" juridisch sterker is dan "vragen", hebben beide termen uit art. 100 al. 2, 2 de zin G.G.W. in wezen dezelfde inhoud: ze kunnen allebei niet politiek gesanctioneerd worden. Sommigen menen dat het invoeren van de nieuwe term "vragen" nodig was om te benadrukken dat het zwaartepunt van de politieke controle bij de Kamer komt te liggen.¹⁵⁵ Maar zou het dan niet logischer en duidelijker geweest zijn, de term "vorderen" exclusief voor te behouden aan de Kamer die

¹⁵⁰ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, 100-6/3°.

¹⁵¹ In 1986 weigerde toenmalig premier W. MARTENS op een interpellatie te antwoorden omdat hij voorafgaand beraad in de ministerraad noodzakelijk achtte. De Senaat kan vanaf de volgende wetgevende verkiezingen wel nog de aanwezigheid van de Ministers vragen voor het beantwoorden van schriftelijke en mondelinge vragen. De minister zou dus eventueel kunnen weigeren in de Senaat aanwezig te zijn om op de vraag te antwoorden omdat hij het nodig acht eerst nog te overleggen in de ministerraad.

¹⁵² *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 812/1, 2. In de commissies kan de minister zich natuurlijk wel nog laten vergezellen of vertegenwoordigen door zijn medewerkers; bijv. *Gedr. St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1249-2, 33.

¹⁵³ Hij kan er althans toch geen sancties aan koppelen die tot het ontslag van de regering kunnen leiden. De Senaat kan in dit geval natuurlijk wel andere "sancties" aan de onwil van de regering verbinden. Hij kan bijvoorbeeld het wetsontwerp tegenhouden of amenderen, of vragen richten tot de ministers. Deze "sancties" houden ongetwijfeld enige vorm van (politieke) controle op de regering in.

¹⁵⁴ Zie SUTENS, L.-P., "De hervorming van het tweekamerstelsel" in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, ALEN, A. en SUTENS, L.-P. (eds.), Brugge, Die Keure, 1993, 147 en ALEN, A. CLEMENT, J., PAS, W. PEETERS, P. en VAN NIEUWENHOVE, J., *l.c.*, p. 1357, nr. 43.

¹⁵⁵ Een lid van de commissie voor de herziening van de Grondwet stelde dat het gebruik van "vragen" en "vorderen" gesteund is op de wil van de grondwetgever om de politieke controle op de Regering toe te kennen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers (*Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-6/3°, 3.).

wel degelijk politieke sancties aan de weigering kan verbinden.¹⁵⁶ De term “vragen” kon dan, indien men toch van mening was dat de aanwezigheid van de ministers in de Senaat voor bepaalde aangelegenheden belangrijker was, gereserveerd worden voor de materies waarvoor de Senaat de aanwezigheid van ministers nu kan vorderen. Voor de overige domeinen waarvoor men nu de term vragen heeft verkozen, had men kunnen opteren voor de term “uitnodigen”, die een nog minder sterke betekenis heeft dan “vragen”.¹⁵⁷

Maar had het überhaupt wel zin om de term “vragen” in te voeren? Werd er hiervoor niet op gewezen dat de tussenkomst van de Regering in het wetgevend werk noodzakelijk is, en dat die desnoods door de wetgevende vergaderingen moet kunnen worden afgedwongen? Zou het niet verstandiger geweest zijn dat ook de Senaat het recht bleef behouden om steeds de aanwezigheid van de ministers te vorderen?

Volgens mij is het wel degelijk noodzakelijk dat de Senaat de aanwezigheid kan eisen van de Regering tijdens de parlementaire werkzaamheden. Door afwezig te zijn kan de Regering het wetgevend werk immers bemoeilijken. Het nieuwe art. 100 al. 2 G.G.W. is deze eis slechts in beperkte mate tegemoetgekomen. Enerzijds behoudt het voor een aantal materies het “vorderingsrecht” zonder daar evenwel sancties aan te koppelen, anderzijds kan voor andere materies de aanwezigheid van de Regering niet meer gevorderd worden. Dat de Kamer het vorderingsrecht behoudt, lijkt wegens haar rol als “politieke kamer” vanzelfsprekend. Dat de Senaat zijn vorderingsrecht (in de eerste betekenis) heeft verloren kan in het licht van de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat niet ter discussie staan. Toch had de grondwetgever moeten voorzien in al dan niet politieke sancties die het de Senaat mogelijk maken de Regering te dwingen aan haar taken mee te werken. Die sancties mogen er evenwel nooit toe leiden dat de Regering ten val wordt gebracht.¹⁵⁸

De Senaat blijft de mogelijkheid behouden om de aanwezigheid van de ministers te vorderen wanneer hij zijn recht van onderzoek (art. 56 G.G.W.) uitoefent.¹⁵⁹ Hij kan dit recht evenwel niet aanwenden met het oog op de uitoefening van enige vorm van zuivere politieke controle op de Regering.¹⁶⁰ Op het eerste gezicht kan dit verwondering wekken, maar het recht van onderzoek heeft niet uitsluitend een controlerende functie. In de rechtsleer neemt men aan dat het recht van onderzoek ook relevant kan zijn met het oog op de

¹⁵⁶ *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 812/4, 3.

¹⁵⁷ Over de term “uitnodigen” zie Verslag namens de commissie voor de hervorming van de instellingen, *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1588/3, 9-10.

¹⁵⁸ Mogelijke sancties zouden kunnen zijn: het wetsontwerp tegenhouden, de afwezigheid van medewerking door het arbitragehof laten sanctioneren als een substantieel vormgebrek,

¹⁵⁹ Amendement SIMONS, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 812/2.

¹⁶⁰ COLLA, E. en SCHOLSEM, J.-C., *l.c.*, p.207, nr. 14.

normerende functie.¹⁶¹ De Senaat kan de verkregen informatie immers aanwenden om adequate wetgevende initiatieven te nemen. Zoals reeds gezegd kan de Senaat in dit geval aan de weigering geen ultieme politieke sancties verbinden.

c. De politieke toekomst van de Senaat

Bij de voorbereiding van de grondwetsherziening werd de wil geuit om van de Senaat een "hoge Kamer" te maken waar de ministers uit achtung steeds aanwezig zijn, zoals het vandaag in Frankrijk het geval is.¹⁶² Sommigen vonden het zelfs aangewezen dat de Regering haar regeringsverklaring ook in de Senaat kwam voorlezen.¹⁶³ Bij het aantreden van de regering DEHAENE II, die de nieuwe taakverdeling tussen Kamer en Senaat ten volle gestalte wil zien krijgen, is dit echter niet gebeurd.¹⁶⁴ Is deze ontwikkeling niet de voorbode van het gevaar dat de ministers zich enkel nog van hun aanwezigheidsrecht in de Senaat bedienen voor de gevallen waarin hun aanwezigheid "effectief gevorderd" kan worden en systematisch elke vraag aanwezig te zijn in de Senaat naast zich neer kunnen leggen?¹⁶⁵ Misschien is dit het logische gevolg van de concentratie van de politieke controle bij de Kamer.

Daarenboven lijkt de Regering bij het beantwoorden van de mondelinge vragen zich in de Senaat steeds minder te laten vertegenwoordigen door de bevoegde minister. In de Senaat werden de eerste 5 maanden van de huidige legislatuur 70 mondelinge vragen gesteld. 20 (een kleine 30 %) daarvan werden niet beantwoord door de bevoegde minister. In dezelfde periode richtte men in de Kamer 110 vragen tot de Regering, waarvan er slechts 12 (iets meer dan 10 %) niet door de bevoegde minister werden beantwoord. Noch-tans zijn niet alle Senatoren, zelfs de Voorzitter van de Senaat, opgezet met deze gang van zaken¹⁶⁶. Zij zijn van mening dat ze recht hebben op de aanwezigheid van de bevoegde minister. Nochtans dient erop gewezen te worden dat zij de aanwezigheid van de minister slechts kunnen *vragen*. Die is dus niet verplicht aanwezig te zijn, indien hij daartoe "een ernstige en geldige reden" heeft.

Anderzijds heeft de Senaat de mogelijkheid om zinvol werk te verrichten zonder inmenging van de Regering. Hij kan zelf wetgevende initiatieven (daarvoor is de aanwezigheid van de Regering niet strikt vereist) en niet-bindende resoluties nemen en heeft de mogelijkheid om studiedagen en der-

¹⁶¹ VAN DER HULST, M., o.c., 203. VAN DER HULST verwijst daarbij naar ALEN, A. en MEERSSCHAUT, F., "Beschouwingen omtrent het wezen van het onderzoeksrecht" in *Liber Amicorum Prof. Em. E. KRINGS*, X., Brussel, Story-Scientia, 1991, 12-16.

¹⁶² *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-6/3°, 3.

¹⁶³ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervormingen der instellingen betreffende de herziening van art. 41 G.W., *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-19/2°, 13-14.

¹⁶⁴ Voor het duidelijke standpunt van de Regering en de interessante discussie tussen voor- en tegenstanders: *Hand.*, Senaat, B.Z. 1995, 27 juni 1995, 30-31.

¹⁶⁵ De indienster van het voorstel, M. AELVOET heeft zich in elk geval in die zin uitgesproken: *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 812/1, 2 en VANDE LANOTTE, J., o.c., nr. 636.

¹⁶⁶ Zie bijv. *Beknopt Verslag*, Senaat, B.Z. 1995, 12 juli 1995, 23 en 25.

gelijke in te richten. De toekomstige politieke rol van de Senaat wordt dus voor een deel door hemzelf bepaald.

d. Conclusie

Het enige doel van het behoud van het vorderingsrecht in de Senaat lijkt er dan ook in te bestaan een "vlotte samenwerking op basis van wederzijdse informatie" tot stand te brengen tussen de Regering en de Senaat in de uitoefening van zijn wetgevende taken en zijn recht van onderzoek.¹⁶⁷

In de toekomst wordt het dus uitkijken naar de houding van de Regering ten aanzien van de Senaat vooral in "zuiver politieke" materies. We moeten ook afwachten welke rol de Senaat wil of zal spelen in de parlementaire werkzaamheden. Het is niet uitgesloten dat hij met zijn "vragenrecht" een grote druk op de Regering kan uitoefenen met betrekking tot materies die politiek gevoelig liggen en dat hij zijn evocatierecht maximaal benut om de Regering politiek terug te fluiten.

3. De ministers en de parlementaire overlegcommissie

a. De parlementaire overlegcommissie (P.O.C.)

De parlementaire overlegcommissie is een orgaan dat bij de Grondwet is opgericht, om de nieuwe taakverdeling tussen Kamer en Senaat in goede banen te leiden.¹⁶⁸ De voornaamste bevoegdheden van deze bijzondere¹⁶⁹ commissie zijn het regelen van bevoegdheidsconflicten tussen Kamer en Senaat en het verlengen of beperken van de wettelijk termijnen waarover de Senaat en de Kamer beschikken om overgezonden wetsontwerpen te onderzoeken. De samenstelling en werking van de commissie worden door de wet geregeld.¹⁷⁰

b. De verhouding tussen de Regering en de P.O.C.

¹⁶⁷ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten betreffende de herziening van art. 26 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 894/3, 3; zie ook COLLA, E. en SCHOLSEM, J.-C., *l.c.*, p.207, nr. 15.

¹⁶⁸ Art. 82 G.G.W.. Voor een meer precieze omschrijving van de P.O.C., zie ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 118.

¹⁶⁹ De P.O.C. verschilt van de hiervoor behandelde parlementaire commissies: i.t.t. de klassieke commissies 1) heeft ze beslissingsbevoegdheid 2) is ze samengesteld uit leden van beide Kamers en 3) is ze bij de Grondwet opgericht. Over het bijzonder karakter van de P.O.C., zie advies R.v.St., *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, 941/2, 16-17.

¹⁷⁰ Wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, *B.S.*, 29 april 1995. De verhouding regering-P.O.C. wordt geregeld door artikel 4 van de wet van 6 april 1995.

De totstandkoming van artikel 4 - Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag dat een lid van de Regering deel zou uitmaken van de P.O.C..¹⁷¹ De Raad van State vond echter dat de Grondwet noch voorziet in een permanente vertegenwoordiging van de uitvoerende macht in de P.O.C., noch in de wijze waarop die regeringsleden benoemd zouden moeten worden. Om de bedoeling van het voorstel te verzoenen met de Grondwet deed de Raad het volgende voorstel: enerzijds konden de ministers verzoeken aanwezig te zijn op de commissievergaderingen en verzoeken er het woord te voeren; anderzijds kon de P.O.C. de aanwezigheid van de ministers verzoeken.¹⁷² Daarop diende de indiener van het wetsvoorstel, na informeel overleg met de Kamer, een amendement in dat aangenomen werd door de Senaatscommissie.¹⁷³ Ook de Kamer keurde het ontwerp, na een terminologische aanpassing goed.¹⁷⁴ De tekst van art. 4 van de wet luidt als volgt: “De commissie kan de leden van de Regering vragen om de vergaderingen bij te wonen en deze kunnen vragen om gehoord te worden”.

De betekenis van artikel 4 - Hoewel art. 4 geïnspireerd is op art. 100 G.G.W.,¹⁷⁵ regelt het de aanwezigheid van de Regering in de P.O.C. niet op dezelfde manier als art. 100 G.G.W. doet voor de aanwezigheid van de Regering in het Parlement. Enerzijds blijkt dat de Regering geen *recht* heeft in de P.O.C. aanwezig te zijn. Ze kan enkel één van de voorzitters van de commissies verzoeken aanwezig te zijn. Maar de commissie is niet verplicht op dit verzoek in te gaan.¹⁷⁶ Anderzijds krijgt de P.O.C. niet het recht om de aanwezigheid van de ministers te vorderen. De voorzitters kunnen enkel vragen, op eigen initiatief of op verzoek van de commissie, dat de Regering de vergaderingen van de commissie bijwoont.¹⁷⁷ Hoewel de tekst eerder neigt naar een overwicht van de P.O.C. op de Regering is het niet uitgesloten dat deze situatie zo evolueert dat, net zoals in de gewone commissies, *de facto* de Regering de agenda en de werkzaamheden van de commissie bepaalt zodat ook hier na verloop van tijd gesproken zou kunnen worden van een aanwezigheidsrecht van de Regering op basis van een vaststaand gebruik.

Een belangrijk discussiepunt in de Kamercommissie betrof het al dan niet verlenen van het recht de aanwezigheid van de Regering te “vorderen” dan wel te “vragen”. De Regering bekleemtoonde dat de P.O.C. een van de wet-gevende vergaderingen onderscheiden orgaan is, waarop art. 100 G.G.W. niet *mutatis mutandis* toepasselijk is en die niet noodzakelijk dezelfde bevoegdheden heeft

¹⁷¹ Wetsvoorstel LALLEMAND tot uitvoering van art. 41 §5 van de Grondwet, *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, 941/1, 4 en 11.

¹⁷² Advies R.v. St., 9 februari 1994, *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, 941/2, 17.

¹⁷³ Verslag van de commissie voor de Institutionele Hervormingen, *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 941/3, 20-21.

¹⁷⁴ Amendement n° 3 (Tant), *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1588/2, 2 en Verslag van de Commissie, *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1588/3, 9-10.

¹⁷⁵ Bij de motivering van het amendement werd uitdrukkelijk naar art. 100 G.G.W. verwezen: *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, 941/3, 20-21.

¹⁷⁶ Art. 4.7. Reglement van orde van de parlementaire overlegcommissie, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1995, 82/2, 2.

¹⁷⁷ Art. 4.6. Reglement van orde van de parlementaire overlegcommissie, *l.c.*, 2.

als beide Kamers. Een lid van de commissie daarentegen vond dat de P.O.C. wel de aanwezigheid van een regeringslid moet kunnen vorderen omdat haar beslissingen beide Kamers binden.¹⁷⁸ Uiteindelijk werd beslist de term "vragen" te hanteren die enerzijds de P.O.C. niet meer rechten geeft dan de Senaat en anderzijds de Regering niet belet afwezig te blijven indien de P.O.C. haar aanwezigheid vraagt.¹⁷⁹

Artikel 4 moet zo begrepen worden dat één of meerdere regeringsleden kunnen verzoeken of verzocht worden de vergadering bij te wonen.¹⁸⁰

Besluit - Hoe de werkelijke verhouding tussen de Regering en de P.O.C. (overzicht van de Regering zoals in de gewone commissies of overzicht van de parlementsleden) zal zijn, zal de toekomst moeten uitwijzen. De samenwerking tussen de Regering en de P.O.C. zou nochtans niet tot noemenswaardige problemen aanleiding mogen geven aangezien de P.O.C. de institutionalisering is van het bestaande informele overleg tussen Regering en de beide Kamers.¹⁸¹

D. DE DEELSTATELIJKE AUTONOMIE INZAKE DE AANWEZIGHEID VAN DE MINISTERS IN DE RADEN

Vooraf moet gewezen worden op de nieuwe terminologie die de (bijzondere) wetten op de staatshervorming sinds 12 juli 1993 beheersen. Voortaan sprak de wet over (leden van) de Regering in plaats van (leden van) de Exe-cutieve.¹⁸² Sinds de eerste rechtstreekse verkiezing van de raden zijn deze termen opnieuw gewijzigd: we spreken vanaf dan over de Gemeenschaps- en Gewestministers om elke verwarring met het federale niveau te voorkomen.¹⁸³ Daarenboven worden vanaf dat ogenblik de bepalingen die de aanwezigheid van de ministers in de Raden regelen, geconcentreerd in art. 37 B.W.H.I.. Meteen is het "zittingsrecht" van de Brusselse Gewestministers in al de Brusselse instellingen verzekerd.

De wet van 12 juli '93 zorgde ook voor een fikse uitbreiding van de constitutionele autonomie van sommige deelstaten. Deze autonomie omvat onder andere ook de aanwezigheid van de Gewest- en Gemeenschapsministers in de Raden.¹⁸⁴ Deze uitbreiding is in werking getreden bij de eerste rechtstreekse verkiezing van de Raden.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Voor de verklaringen van de Eerste Minister en het commissielid: *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1588/3, 8-9.

¹⁷⁹ *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1588/3, 9-10.

¹⁸⁰ *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 941/3, 21.

¹⁸¹ ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, o.c., 118.

¹⁸² Art. 127 §1 bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *B.S.*, 20 juli 1993.

¹⁸³ Advies R.v.St. van 6 januari 1993 op het wetsontwerp tot vervollediging van de federale staatsstructuur, *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/2.

¹⁸⁴ Art. 47 bijzondere wet 16 juli 1993.

¹⁸⁵ Dit was op 21 mei 1995.

Men kan zich afvragen of het verantwoord was dat de deelgebieden zelf konden sleutelen aan de principes omtrent de aanwezigheid van de ministers in de Raden. Behoren deze in 1831 ingevoerde principes niet tot de kern van ons parlementair stelsel?¹⁸⁶ Natuurlijk heeft de federale (grond)wetgever waarborgen voorzien: de aangelegenheden die voor wijziging vatbaar zijn, zijn uitdrukkelijk opgesomd in de bijzondere wet,¹⁸⁷ aan een aantal principes mag niet geraakt worden,¹⁸⁸ daarenboven moet elke wijziging gebeuren door een decreet gestemd met een tweederde meerderheid.¹⁸⁹ De vraag is of deze waarborgen voldoende zijn. Een eenvoudige mathematische berekening leert ons dat 42 (of iets meer dan eenderde van de) leden van de Vlaamse Raad in staat zijn te beslissen dat de aanwezigheid van de Gewest- of Gemeenschaps-ministers niet meer gevorderd kan worden.¹⁹⁰ Het ware beter geweest dat voor sommige aangelegenheden (vooral die aangelegenheden die ook in de Grond-wet zijn opgenomen voor de federale organen) waarvoor de Raden constitutionele autonomie verkregen, ook een aanwezigheidsquorum van twee derden van de leden zou gelden.¹⁹¹

Het is ook onduidelijk welke criteria de wetgever heeft gehanteerd om te bepalen welke materies al dan niet onder de constitutionele autonomie vielen.¹⁹² Waarom kunnen de Raden bijvoorbeeld geen wijzigingen aanbrengen in de uitoefening van het recht van onderzoek? Het argument dat die bepalingen essentieel zijn voor de werking van de Raden is een vals argument. De bepalingen die de aanwezigheid van de ministers regelen zijn immers ook fundamenteel in de werking van een parlementair regime.

Twee deelentiteiten genieten dit regime niet. De Duitstalige Gemeenschap zal wellicht zoals het in het verleden het geval was enkele jaren moeten wachten vooraleer ze dezelfde "rechten" krijgt als haar grote broers. De Brusselse in-

¹⁸⁶ Een lid van de Senaatscommissie voor de hervorming der instellingen maakte een opmerking in die zin, zie: Verslag namens de commissie voor de hervorming der instellingen, *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/5, 257.

¹⁸⁷ Art. 24, 24 §3, 24bis §2, 26, 26quater, 26undecies, 28bis, 29sexies §2, 32, 33, 34 37, 37bis, 41, 46, 47, 48, 49, §2, 51, 52, 59 §3, 63 §4 en 68-77 B.W.H.I..

¹⁸⁸ Art. 115-126 G.G.W.; zie VANDERNACHT, P., *l.c.*, 358-359.

¹⁸⁹ Art. 118 §2 G.G.W..

¹⁹⁰ De tweederde meerderheid wordt berekend op het aantal effectief uitgebrachte stemmen; de onthoudingen worden niet meegerekend. Voor de totstandkoming van zo'n decreet is de aanwezigheid van de meerderheid van de leden van de Vlaamse Raad vereist. Vanaf de volgende verkiezingen betekent dit dat tenminste 63 leden aanwezig moeten zijn. In de veronderstelling dat 63 leden aanwezig zijn en geen enkel lid zich onthoudt kunnen 42 leden zo'n decreet goedkeuren. In de (zeer) hypothetische omstandigheden dat 60 leden zich onthouden kunnen 2 leden de bestaande toestand wijzigen.

¹⁹¹ Advies R.v.St., *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/2, 8; zie ook RIMANQUE, K., "De instellingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest" in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, ALEN, A. en SUTENS, L.P. (eds.), Antwerpen, Kluwer, 1993, p. 185, nr. 40.

¹⁹² Advies R.v.St., *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/2, 18 en RIMANQUE, K., *l.c.*, p. 187, nr. 44.

stellingen blijven ook van dit recht verstoken. Het enig denkbare en aanvaardbare argument is het bestaan van een broos politiek evenwicht in Brussel (dat nog altijd de hoofdstad van het federale België is) en de aanwezigheid van een Vlaamse minderheid die een federale bescherming verdient.¹⁹³

Ander opmerkelijk gegeven op deelstatelijk vlak is de mogelijkheid van het verlenen van decreterende bevoegdheid aan de Franse Gemeenschapscommissie.¹⁹⁴ Ook zij zou in de toekomst een "volwaardige gemeenschap" kunnen worden. Inzake de ministeriële aanwezigheid blijven dezelfde regels gelden als vóór de vierde staatshervorming, met dien verstande dat de Taalgroep van de Franse Gemeenschapscommissie de aanwezigheid van de leden van het College nu wel kan vorderen met het oog op politieke controle. Het College is volwaardig politiek verantwoordelijk voor de Taalgroep. De "omweg van de Brusselse hoofdstedelijke Raad" is niet meer nodig.¹⁹⁵ De sanctiëring van die politieke verantwoordelijkheid heeft ook gevolgen op de andere Brusselse instellingen waarin de collegeleden in een andere hoedanigheid zetelen.¹⁹⁶ Hoewel de Franse Gemeenschapscommissie ongeveer hetzelfde statuut heeft als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, is politieke controle van het "wetgevend" orgaan op het "uitvoerend" orgaan (nog) niet weggelegd voor laatstgenoemd "politiek lichaam".

VI. ENKELE SLOTBESCHOUWINGEN

De principes ingeschreven in art. 100 G.G.W., zijn reeds van bij het begin in de Belgische Grondwet aanwezig en leiden er een onopvallend maar belangrijk bestaan. Ze zijn immers de sleutel voor een goede samenwerking tussen wetgevende en uitvoerende macht en voor het afdoende functioneren van de parlementaire democratie.

In de 163 jarige geschiedenis van het stabiele art. 88 al. 2 en 3 G.W. (de voorloper van art. 100 G.G.W.) zijn nochtans enkele belangwekkende betwistingen gerezen omtrent de draagwijdte van de bepaling. De aandacht ging aanvankelijk vooral uit naar het recht van de ministers om de Wetgevende Kamers te betreden en er het woord te voeren. De uitvoerende macht poogde dit recht zo ruim mogelijk te interpreteren. De wetgevende macht oefende immers het hoogste gezag uit en gaf de uitvoerende macht niet veel ruimte. Het Parlement koos voor een zo eng mogelijke lezing van het recht. Tegen het einde van de 19de eeuw haalde de stelling van het Parlement grotendeels de bovenhand.

De ministers waren uit achtung voor de wetgevende macht steeds in de Kamers aanwezig zodat hun aanwezigheid nooit hoefde gevorderd te worden. De Kamers vonden de aanwezigheid van de ministers zo vanzelfsprekend dat zelfs geen procedure werd ontworpen om de aanwezigheid van de ministers te vorderen.

¹⁹³ RIMANQUE, K., *l.c.*, p. 183, nr. 38.

¹⁹⁴ Art. 138 G.G.W..

¹⁹⁵ Art. 36 §2 B.W.B.I. zoals gewijzigd bij art 75 §2 van de bijzondere wet.

¹⁹⁶ Art. 36 §2 B.W.B.I..

De omstandigheden zijn echter veranderd. *Ten eerste* is, zeker sinds de Tweede Wereldoorlog, de uitvoerende macht "de facto" het belangrijkste politieke orgaan geworden. Steeds meer ondervond het Parlement de feitelijke onwerkzaamheid van zijn controlemogelijkheden. In 1980 was het recht om de aanwezigheid van ministers te vorderen de laatste redplank om de Regering ter verantwoording te roepen. Zes jaar later werd zelfs deze redplank door niemand meer aangegrepen om de politieke verantwoordelijkheid van de Regering af te dwingen. Daartegenover staat dat juist in die periode de rechts-leer vaak schermde met art. 88 al. 3 G.W.. Een andere uiting van dit overwicht bestaat erin dat de Regering zich steeds minder vaak laat vertegenwoordigen door de bevoegde minister.

Ten tweede is het centrum van het wetgevend werk verschoven naar de commissies. Ook daar is de aanwezigheid van de ministers effectief. De aanwezigheid van de ministers in de commissies is echter niet gestoeld op enig (grond)wettelijk recht maar op een vaststaand gebruik. Slecht in 1993 kregen de kamercommissies bij reglement de mogelijkheid om de aanwezigheid van de ministers te vorderen.

Ten derde is België een federale staat geworden. Reeds in 1970 werden in ons land deelentiteiten opgericht waarvan de instellingen georganiseerd werden volgens de regels van de parlementaire democratie. Telkens werden de regels i.v.m. de aanwezigheid van de "regering" in de (Cultuur)Raden geënt op de principes van art. 88 al. 2 en 3 G.W., eventueel aangepast aan de eigenheid van de plaatselijke omstandigheden. Slechts in de Brusselse instellingen lijkt men de parlementaire logica niet consequent te hebben toegepast.

De vierde staatshervorming moest de bekroning worden van ons federale model. Het tweekamerstelsel werd grondig hervormd, maar het recht van de ministers om aanwezig te zijn in beide Kamers bleef gehandhaafd. Enkel de Kamer kan nog de aanwezigheid van ministers vorderen met het oog op politieke controle. De Senaat kan de aanwezigheid van de ministers nog vorderen voor "niet zuiver politieke" materies: de voorbereiding van wetgeving en het recht van onderzoek. Daaraan kan hij nochtans geen afdwingbare sancties verbinden. Voor andere aangelegenheden kan de Senaat de aanwezigheid enkel vragen.

Voor het eerst in onze federale geschiedenis kregen sommige deelstaten belangrijke "constitutieve bevoegdheden" waaronder het regelen van de aanwezigheid van de Gemeenschaps- en Gewestministers in de respectieve Raden.

Op bovenstaande ontwikkelingen werd niet steeds een adequaat antwoord geformuleerd.

Het Parlement heeft steeds nagelaten het politieke overwicht van de Regering te breken. Nu de politiek steeds technischer wordt, lijkt het verantwoord dat de bevoegde minister steeds aanwezig is. De "wetgevende" vergaderingen zijn weliswaar dezelfde mening toegedaan, maar de principes van art. 100 G.G.W. geven de regeringen de ruimte om zich te laten vertegenwoordigen door wie zij willen. Een (grond)wetgevend ingrijpen kan het begrip "bevoegde minister"

De ministers in de "wetgevende" vergaderingen

invoeren zodat de balans op dat vlak in het voordeel van de "wetgevende" vergaderingen overslaat.

Dat de ministers in de commissies een aanwezigheidsrecht hebben op basis van een "vaststaand gebruik" belet niet dat de precieze draagwijdte van dit gebruik moeilijk vastgesteld kan worden; de precedentes spreken elkaar immers voortdurend tegen. Een afdoende "geschreven" regelgeving zou heel wat procedurekwesties overbodig maken. Een eerste lovenswaardige stap in die richting kwam er voor de Kamer reeds in 1993. Dit initiatief zou de andere "wetgevende" assemblees moeten aansporen een gelijkaardige regeling uit te werken.

Slechts de toekomst kan en zal uitwijzen hoe op federaal en deelstatelijk niveau gebruik wordt gemaakt van de nieuwe mogelijkheden die de vierde staats hervorming heeft geschapen. Een vraagteken blijft hoe de nieuwe wetgevende procedure in de federale Kamers zal functioneren en welke rol het recht van de Senaat om de aanwezigheid van de ministers te vorderen en te vragen daarin zal spelen. Het behoud van het integrale vorderingsrecht had de Senaat beter gewapend om zijn nieuwe rol op te nemen. Bovendien zou een duidelijker terminologische redactie de precieze draagwijdte van art. 100 G.G.W. beter tot uiting gebracht hebben.

Hoewel sommigen zich vragen stellen omtrent de waarborgen bij de uitoefening van de "constitutieve autonomie" lijkt vooralsnog in geen enkele deelstaat de wil aanwezig om de democratische principes van het parlementaire regime overboord te gooien.

De herdefiniëring van de rol van de Senaat, de recente verklaring van de Eerste Minister¹⁹⁷ en de onverenigbaarheid tussen parlementair en ministerieel mandaat doen verhopelijk dat de aanwezigheid van de ministers in de "wetgevende" vergaderingen in de toekomst een grotere betekenis krijgt.

¹⁹⁷ *Beknopt Verslag*, Kamer, 1994-95, 16 maart 1995, 35-757.