

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

26 april 2006

HOORZITTINGEN

over een Vlaamse Grondwet
Een inhoudelijke en rechtsvergelijkende verkenning
De juridische invalshoek van het boek ‘Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen’

VERSLAG

namens de Commissie Vlaamse Grondwet
uitgebracht door mevrouw Cathy Berx

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden:

mevrouw Marijke Dillen, de heren Joris Van Hauthem, Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, mevrouw Gerda Van Steenberge;

mevrouw Cathy Berx, de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Joke Schauvliege, de heer Luc Van den Brande;

mevrouw Patricia Ceysens, de heer Sven Gatz, mevrouw Marleen Vanderpoorten;

de heren Norbert De Batselier, Herman Lauwers, Dany Vandenbossche.

Plaatsvervangers:

de heer Rob Verreycken;

de heer Johan Sauwens;

mevrouw Anne Marie Hoebeke;

de heer Bart Caron.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;

de heer Jan Loones.

INHOUD

	Blz.
I. Hoorzitting van 23 maart 2006 over een Vlaamse Grondwet: Een inhoudelijke en rechtsvergelijkende verkenning van grondwetten in deelstaten met de professoren Karel Rimanque en Patrick Peeters	4
II. Hoorzitting van 30 maart 2006 over de juridische invalshoek van het boek 'Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen' met de heren Jan Clement, Jeroen Van Nieuwenhove en Wouter Pas	13

DAMES EN HEREN,

Op 23 maart en 30 maart 2006 vonden in de commissie Vlaamse Grondwet hoorzittingen plaats over een inhoudelijke en rechtsvergelijkende verkenning van grondwetten in deelstaten met de professoren Karel Rimanque en Patrick Peeters en over de juridische invalshoek van het boek 'Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen' met de heren Jan Clement, Jeroen Van Nieuwenhove en Wouter Pas.

I. Hoorzitting van 23 maart 2006 over een Vlaamse Grondwet: Een inhoudelijke en rechtsvergelijkende verkenning van grondwetten in deelstaten met de professoren Karel Rimanque en Patrick Peeters

De voorzitter: Een aantal genodigde sprekers hebben afgehaakt, omdat deze aangelegenheid niet tot hun corebusiness zou behoren.

De auteurs van de 'Proeve van grondwet' hebben voorwaardelijk toestemming gekregen om hier te spreken. Hun rol moet beperkt blijven tot de juridische aspecten en een toelichting bij het boek 'Proeve van grondwet'. Ze mogen dus geen politieke uitspraken doen.

Professor Velaers kan enkel op woensdag komen. Professor Van Orshoven laat zich verontschuldigen vanwege gezondheidsredenen.

Professor Karel Rimanque, Universiteit Antwerpen: Ik zal eerst ingaan op de vraag wat een grondwet is. De benaming grondwet mag enkel gebruikt worden als voldaan is aan enkele minimale voorwaarden. Een grondwet is een juridische akte. Een grondwet is normatief, maar kan ook descriptieve bepalingen of niet bindende intenties bevatten. Ze wordt geacht verheven te zijn boven andere juridische documenten. Ze heeft een hogere rechtskracht en wordt beschouwd als een symbool. Ze is verbonden met een bepaalde traditie en dwingt een zeker respect af.

Een grondwet vereist een band met een territoriaal politiek samenlevingsverband. Dit kan een staat zijn, een deelstaat of een unie van staten.

Er zijn verschillende soorten grondwetten. Een grondwet kan een zuiver institutioneel karakter hebben. Ze creëert een kader voor besluitvorming en voor de organisatie van de staat. Een voorbeeld daarvan is de Grondwet van de Verenigde Staten van 1787. De

verklaringen over rechten en vrijheden werden pas later toegevoegd, in de vorm van de 'amendments'.

Een tweede soort is een grondwet die zowel een institutioneel deel bevat, als een rechtenverklaring. Een voorbeeld is de Belgische Grondwet van 1831.

Een laatste soort grondwet is er één met zowel een institutioneel deel, een deel dat betrekking heeft op rechten en vrijheden, als een deel met een zogenaamde 'Wirtschaftsverfassung'. Een voorbeeld hiervan is de Europese Grondwet.

Grondwetten verschillen van elkaar op het vlak van stijl en formulering. Veel hangt daarbij af van de vraag of de grondwet juridisch afdwingbaar is. Hoe minder dat het geval is, hoe lyrischer vaak de grondwet.

Een grondwet kan verschillende functies hebben. Deze functies kunnen heel verscheiden zijn.

Een eerste functie is die van windowdressing. De prachtigste grondwetten met uitgebreide rechtenverklaringen vindt men soms terug in landen die van de ene militaire dictatuur in de andere sukkelen, vaak op basis van één artikel uit de grondwet dat betrekking heeft op een uitzonderingssituatie.

Een grondwet kan ook een juridische functie hebben. De grondwet zorgt dan voor de organisatie van een politieke gezagsuitoefening. Ze heeft betrekking op de samenstelling en de werking van de instellingen. Ze kan daarnaast eventueel ook bevoegdheden afbakenen.

Een grondwet kan ook de verhouding tussen het openbaar gezag en de burgers regelen, op basis van een rechtenverklaring.

Een grondwet kan verschillende politieke functies hebben. Ze kan een beleidsinnovatie formuleren. Er wordt gebroken met het verleden. De samenleving wordt gereorganiseerd op basis van nieuwe premissen. De grondwetten van na de Franse en de Russische revolutie en de Nederlandse Grondwet van 1848 zijn hiervan voorbeelden.

Een tweede mogelijke politieke functie is de consolidatie van een nieuwe staatkundige entiteit. Dit kan gebeuren na een secessie, zoals de Belgische Grondwet, of na een vereniging, zoals de Grondwet van de Verenigde Staten.

Een grondwet kan ook een belangrijke conserveerende functie hebben. Dit was het geval met de Belgische Grondwet van 1831. Er werd van uitgegaan dat de overstap van een monarchie met beperkte parlementaire bevoegdheden naar een parlementaire monarchie het best kon worden bestendigd door een moeilijk wijzigbare grondwet.

De grondwet kan ook een belangrijke symboolfunctie hebben. Ik kan in dit verband verwijzen naar het voorstel van de voorzitter van dit parlement om leerlingen bij hun afstuderen een exemplaar van de grondwet mee te geven. Of ze deze tekst ook effectief zullen lezen, is lang niet zeker, maar het heeft wel een symboolwaarde.

De grondwet kan eveneens het gemeenschappelijk credo zijn van een staatkundige gemeenschap als uithangbord in internationale betrekkingen. Om deze reden zou het zinvol kunnen zijn om het Vlaamse Handvest in verschillende talen te vertalen en ruim te verspreiden. Zo kan iets gedaan worden aan het niet zo positieve, wat xenofobe en conservatieve imago van Vlaanderen in het buitenland.

Een grondwet kan verschillende functies tegelijk hebben. Het kan een juridisch afdwingbaar document zijn met een grote symboolfunctie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Grondwet van de Verenigde Staten, die het symbool is van een pluriforme samenleving.

Vooraleer een grondwet wordt opgesteld moet de vraag worden gesteld welke functie men voor deze grondwet wil. Pas dan kan worden beslist wat erin moet komen en hoe een en ander moet worden geformuleerd.

In alle eerlijkheid en onafhankelijkheid, meen ik dat men in Vlaanderen verkeerd bezig is. We hebben intussen al vier teksten gekregen. Over de fractiegrenzen heen moet erover nagedacht worden wat de functie moet zijn van een Vlaamse Grondwet. Wil men een tekst voor een onafhankelijk Vlaanderen? In dat geval zal het document een proeve van grondwet moeten zijn die in de schuif gestopt wordt voor later of voor nooit. Wil men een tekst voor Vlaanderen als deelstaat in een Belgische unie? Het federale proces in België is nog niet afgerond. Er moet nog een lange weg worden afgelegd. Wil men een document dat de actuele constitutionele autonomie in Vlaanderen maximaal invult? Dit zou de eenvoudigste functie zijn. Of wil men een handvest van inhoudelijke beginselen? Binnen de huidige Belgische context kan dit

alleen een moreel en politiek gezag hebben, zonder rechtstreekse juridische afdwingbaarheid. Ik wil dit nochtans niet minimaliseren. Het Schoolpact werd als heiliger beschouwd dan de Grondwet, hoewel het op zich geen enkele juridisch bindende kracht had.

Het is van belang om de verschillende doelstellingen niet in één document met elkaar te mengen. Sommige van de huidige voorstellen bezondigen zich hieraan. Zo wordt een handvest met inhoudelijke beginselen verward met institutionele autonomie, die op een andere, meer doeltreffende wijze kan worden uitgeoefend.

In de grondwetten moet het gebruik van modewoorden, die niemand binnen tien jaar nog begrijpt, vermeden worden. De tekst moet duurzaam zijn. Binnen tien jaar weet niemand nog wat wordt bedoeld met ‘de vertegenwoordigers op het terrein’. Men zal mogelijk denken dat het om scheidsrechters gaat van de Belgische Voetbalbond. En wat te denken van het begrip ‘kansarmoede’? Binnen tien jaar zullen de sociale wetenschappers hiervoor ongetwijfeld een nieuw woord hebben bedacht.

Het Vlaams Parlement kan nu twee dingen nuttig doen. Het eerste ligt zo voor de hand dat het me verbaast dat het nog niet goedgekeurd is, met name een bijzonder decreet over de Vlaamse instellingen. Het bijzonder decreet moet zich uiteraard beperken tot de autonomie, toegekend in de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen. Als die grenzen worden overschreden zal het Arbitragehof, allicht na een beroep van de regering van het Waals Gewest, die bepalingen vernietigen. Het voorstel van bijzonder decreet, memorie van toelichting inclusief, bestaat en ik heb het bij. Het is in 2002 aan het Vlaams Parlement overhandigd. Het past in de opdracht van de Koninklijke Vlaamse Academie.

Het voorstel was een inventarisering en een bundeling in één bijzonder decreet van alle bepalingen met betrekking tot het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering, waarover Vlaanderen nu met tweederde-meerderheid mag beslissen. Ik vind het belangrijk dat dergelijk voorstel op korte termijn goedgekeurd wordt. Men moet er trouwens geen enkele inspanning voor doen en er kan niet veel politieke discussie over bestaan. De tekst is het werk van Frank Judo en collega Jan Velaers.

Het belang van dergelijke maatregel is dat alle terreinen, waarvoor Vlaanderen al bevoegd is, volledig

bezet worden. Alle bepalingen van de bijzondere wet over de instellingen, die mogen gewijzigd worden of het al zijn, worden er in opgenomen. Die bepalingen worden voor Vlaanderen uitdrukkelijk opgeheven en samen, in één bijzonder decreet, geregeld. Dat is mijns inziens ook veel fraaier dan vele bijzondere decreten over deelaspecten. In wetboeken wordt dan in kleine lettertjes onder de tekst van de bijzondere wet tot hervorming van de instelling vernoemd “voor Vlaanderen gewijzigd bij bijzonder decreet van ...”.

Dat voorstel van bijzonder decreet biedt het Vlaams Parlement tevens de gelegenheid om zich te bezinnen over de wijziging van de nog niet gewijzigde bepalingen van de bijzondere wet der instellingen. Het parlement kan nagaan of die regelingen optimaal zijn.

Dat eerste aspect dat het Vlaams Parlement kan doen, kan nauwelijks politiek omstreden zijn. Vermits het werk klaar is, tot en met de memorie van toelichting, kan dat na advies van de Raad van State op een maand geregeld zijn. De Raad van State zal daar trouwens geen speld tussen krijgen.

Het tweede document dat het parlement kan aannemen, is een handvest met regels die betrekking hebben op de wijze waarop van de bestaande bevoegdheden moet worden gebruikgemaakt. Dat kan niet geregeld worden bij bijzonder decreet. Het federale staatsrecht verzet zich daartegen. De bepalingen mogen ‘grondwet’ genoemd worden – dat is immers geen gedeponeerde merk – maar zijn het niet en kunnen het vandaag niet zijn. Daarom wordt dit best aangenomen in een resolutie van het parlement. Het gezag van die resolutie zal recht evenredig zijn met de meerderheid waarmee ze wordt aangenomen. Ik heb begrepen uit het Reglement van het Vlaams Parlement dat voor een resolutie een gewone meerderheid voldoende is. Een Handvest van Vlaanderen aangenomen met 65 stemmen voor en 55 tegen, heeft geen enkel gezag. Alleen op basis van een zeer ruime consensus kan dergelijke tekst enig politiek en moreel gezag hebben. Ik refereer aan het Schoolpact, een overeenkomst tussen politieke partijen, maar die ruim 90 percent van de zetels in het parlement bezetten.

In dat handvest kunnen twee soorten regels worden opgenomen. De eerste zijn in elk geval bindend voor elke regelgever en voor elke Vlaamse bestuursdaad. Die regels concretiseren grondrechten voor de beleidsdomeinen van Vlaanderen. Die grondrechten zijn verankerd in hoger recht. Dat kunnen teksten zijn, maar ook de jurisdictionele interpretatie ervan.

Ik refereer aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Dat is in belangrijke mate gespiegeld aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met uitzondering van een aantal specifieke grondrechten die verband houden met de economische gemeenschap. De status reikt echter verder. De rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens die de grondrechten uit het Europees Verdrag voor de rechten van de mens heeft geactualiseerd en door ruime interpretatie ook uitgebreid, is als een soort klikfonds, in het handvest verwerkt. Dat zou ook moeten gebeuren in het Vlaamse Handvest. Men kan bijvoorbeeld in dit handvest de vrijheid van onderwijs uit de Grondwet niet geringer omschrijven, dan uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt.

Een ander voorbeeld betreft de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Het hof had voorheen ten aanzien van onderscheid in behandeling op het vlak van de sociale rechten nog enige opening gelaten om onderscheid naar nationaliteit te maken, mits een zeer deugdelijke verantwoording. In een recent arrest van de late zomer heeft het hof die mogelijkheid afgeschaft. Elk onderscheid inzake sociale grondrechten dat uitsluitend gebaseerd is op nationaliteit is discriminatoir. Er is dus geen uitzonderingsmogelijkheid meer. Als die beginselen in een handvest worden opgenomen, heeft het handvest op zich geen juridische binding maar de inhoud wel krachtens het hoger recht, namelijk de verdragsteksten, de grondwettelijke bepalingen, maar ook jurisprudentiële interpretatie ervan. Op dat type regels kan een handvest niet afdingen. Het kan er alleen over zwijgen.

Het tweede type regels is vrijer. Het zijn beginselen die niet door hoger recht opgelegd worden aan de Vlaamse regelgever maar die gestoeld zijn op een zo ruim mogelijke consensus in de schoot van het Vlaams Parlement. Die regels waarborgen ten aanzien van de burgers, maar ook ten aanzien van de institutionele organisatie, enige continuïteit in het beleid. Het gaat immers niet om telkens er een nieuwe meerderheid aan de macht komt het beleid compleet om te zwaaien.

Professor Paul Van Orshoven heeft me gevraagd namens hem één zin uit te spreken. Hij vindt de regionalisering van het meteorologische instituut belangrijker dan een Vlaamse Grondwet, want de regionalisering van het meteorologische instituut zal ertoe leiden dat de weerberichten niet langer misleidend zijn voor het Vlaamse landsgedeelte.

Professor Patrick Peeters, Katholieke Universiteit Leuven: Ik wil benadrukken dat de expert inzake rechtsvergelijking en de grondwetgevende bevoegdheid van deelstaten in federale structuren te midden van u zit. Mevrouw Cathy Berx zou met veel meer recht dan ik hier het woord kunnen voeren. Het is overigens zo dat ik van haar werk met bijzonder veel nut gebruik heb kunnen maken bij de presentaties over de Vlaamse Grondwet, die ik een paar jaar geleden gehouden heb voor de Vlaamse juristenvereniging. Mijn toelichting vertrekt vanuit een andere invalshoek dan die van de vorige spreker, allicht meer theoretisch en daarom minder onmiddellijk bruikbaar.

In de voorstellen van de verschillende fracties valt onmiddellijk op dat de staatsrechtelijke context duidelijk moet worden gepreciseerd. Aansluitend bij collega Rimanque stel ik vast dat een bepaalde tekst vertrekt vanuit de idee dat Vlaanderen ooit zal functioneren als onafhankelijke staat. De grondwet moet dan dienen als basisakte daarvan. De andere teksten lijken, zonder dat het met zoveel woorden gezegd wordt, zich eerder te situeren in de bestaande Belgische federale context. Desalniettemin is er sprake van een grondwet, terwijl een andere tekst het houdt bij een invulling van de constitutionele autonomie van Vlaanderen. Het is dus belangrijk om van meet af aan de context duidelijk te maken.

In wat volgt ga ik uit van een federaal Belgische context, dus Vlaanderen als deelstaat die een grondwet opstelt voor zijn functioneren in de Belgische federale staat. In de huidige situatie beschikt Vlaanderen niet over grondwetgevende bevoegdheid. De constitutionele autonomie waarover Vlaanderen beschikt, kan maximaal beschouwd worden als een soort embryonale aanzet daartoe. Op dit ogenblik heeft Vlaanderen niet de bevoegdheid om zich een eigen grondwet aan te meten. Er is trouwens geen enkele grondwetbepaling die uitdrukkelijk of expliciet aan Vlaanderen die bevoegdheid zou toekennen. Gemeenschappen en gewesten hebben enkel toegewezen bevoegdheden.

Stel dat er in de Belgische Grondwet een bepaling wordt ingeschreven die aan nog te bepalen deelentiteiten grondwetgevende bevoegdheden zou toekennen. Men zou de grondwetgevende bevoegdheid toewijzen of, afgezwakt, erkennen. Dat lijkt haaks te staan op de federale theorie, waarbij precies de grondwetgevende bevoegdheid de expressie is van de eigen staatsmacht van de deelstaat. Dit impliceert dat de deelstaat staatsgezag uitoefent uit eigen gezag en

niet uit een afgeleide bron. Het is dus geen afgeleid maar oorspronkelijk gezag. Dat is precies wat de deelstatelijke grondwet belichaamt. Een bepaling in de federale grondwet waarbij grondwetgevende bevoegdheid wordt gegeven aan gemeenschappen en/of gewesten, zou dus alvast dat probleem creëren.

Als men federale staten beschouwt, blijkt dat grondwetgevende bevoegdheden of grondwetten van deelstaten geen *conditio sine qua non* zijn. Ettelijke federale staten functioneren zonder deelstatelijke grondwetten. Het kan daarbij gaan om staten die zich als federaal betitelen, maar ook om staten die zich niet formeel als dusdanig bekennen maar wel geïnspireerd zijn door het federale gedachtegoed en in hun institutionele regeling federale technieken toepassen. Daniel Elazar heeft in 1982 veertien formules van federale staten onderzocht: slechts in negen daarvan beschikken de deelstaten over een eigen grondwet.

Ter gelegenheid van het colloquium van de Vlaamse juristenvereniging, heb ik de literatuur, ook de rechtsleer in andere staten, erop nageslagen. Er bestaat maar weinig belangstelling voor deelstatelijke grondwetten. Williams spreekt in dat verband over 'low visibility constitutions'. Er is niet veel belangstelling voor en er wordt weinig over geschreven. In 1988 is door de United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations een enquête uitgevoerd in de verschillende deelstaten van de Verenigde Staten. Daaruit bleek dat 52 percent van de respondenten niet eens op de hoogte waren van het feit dat hun deelstaat beschikt over een eigen grondwet. Er is dus slechts een lauwe belangstelling en zeker geen enthousiasme voor deelstatelijke grondwetten. In de Verenigde Staten zijn die grondwetten zeer lamentabel opgesteld en nauwelijks leesbaar. Het zijn een soort verzamelmand van de meest verscheiden soorten bepalingen, zowel fundamentele bepalingen als bepalingen die perfect thuishoren in een reglement van een kamer. Het is vergelijkbaar met de bezwaren tegen de constitutionele autonomie hier in België. Kortom, dat is een tweede element dat het belang van een deelstatelijke grondwet nuanceert.

De grondwetgevende autonomie van deelstaten hangt nauw samen met de vormingsdynamiek van de betrokken federale staat. Er zijn immers aggregatieve en segregatieve vormen van federalisme. De klassieke federale staten zijn gevormd doordat voorheen bestaande entiteiten, al dan niet soeverein, besluiten om bepaalde aangelegenheden gemeenschappelijk

te behandelen in een bepaald staatsverband. Daartegenover staat de segregatieve variant: België is hiervan een goed voorbeeld. Die federale staatsstructuur komt tot stand door het uiteengroeien van entiteiten in een unitaire staat. De grondwetgevende autonomie van deelstaten kan worden teruggekoppeld aan die ontstaansdynamiek. Vanuit dat onderscheid begrijpt men gemakkelijker dat in de klassieke federale staten de grondwetgevende autonomie van de deelstaten absoluut niet problematisch is. Die deelstaten pre-existeerden, gingen dus aan de federale staat vooraf en beslisten om bepaalde aangelegenheden toe te wijzen aan een centraal niveau. In die context beschikt de federale overheid doorgaans over de toegewezen bevoegdheden, de zogenaamde ‘enumerated powers’. De deelstaten behouden dan de residuaire bevoegdheid.

In de schoot van die residuaire bevoegdheid kunnen de deelstaten hun grondwetgevende bevoegdheid blijven uitoefenen. De federale grondwet biedt daar niet de rechtsgrondslag voor de grondwetgevende autonomie van de deelstaten. Dat is een belangrijk aspect in de discussie. Daarom wordt – zoals mooi uiteengezet in het boek van Cathy Berx – in veel federale staten de grondwetgevende autonomie, naast de gronding in de residuaire bevoegdheid, ook onmiddellijk gekoppeld aan het concept van de federale staat als dusdanig. Dat wijst erop dat de deelstaten, krachtens hun eigen staatsgezag en dus niet als afgeleid gezag, inderdaad de grondwetgevende autonomie kunnen uitoefenen. De federale grondwet is in dat centripetaal type van federalisme, niet constituerend voor de deelstatelijke macht.

In die aggregatieve vormen van federalisme verschilt ook de inhoud van de grondwetten. De aandacht, de focus is totaal anders. In de federale grondwetten gaat de aandacht vooral uit naar de omschrijving, de samenstelling en de werking van de instellingen van het federale niveau. Er zijn ook bepalingen die grenzen stellen aan het federale gezag, maar ook aan de deelstatelijke gezagsuitoefening. De grondrechten zijn daarvan een goed voorbeeld. Men noemt dat de Durchgriffsnormen. Dat zijn normen die ook van toepassing zijn op het deelstatelijke niveau.

In de federale grondwet staan nauwelijks bepalingen over de deelstaten. Hoogleraar grondwettelijk recht Tribe van Harvard drukt het als volgt uit: “the states are simply there”. De deelstaten zijn er en de federale grondwetgever heeft zich daar absoluut niet mee te bemoeien. Zij organiseren zichzelf op basis van hun eigen staatsgezag.

Deelstatelijke grondwetten functioneren vooral om bescherming te bieden tegen willekeurige gezagsuitoefening. De focus valt op de beperking van de deelstatelijke macht terwijl die in federale grondwetten vooral ligt op toewijzing van bevoegdheden. Beide grondwetten moeten in essentie als complementair worden beschouwd.

Bij projectie op de Belgische situatie, die beantwoordt aan het segregatieve model van federale staatsvorming, waarin de unitaire staat pre-existeert, stelt men vast – en ook dat is indicatief – dat de kwalificatie deelstaat nog niet echt ingang heeft gevonden, ook niet in het politieke spraakgebruik. De deelstaten hebben hier geen oorspronkelijk staatsgezag maar zijn afgeleide machten van de federale grondwet. Van oorspronkelijke staten met een eigen grondwet is ook historisch geen sprake. Wel is de grondwet van de unitaire staat, met eerbiediging van de grondwettelijke continuïteit, getransformeerd in de grondwet van een federale staat. Die laatste dient zowel als rechtsgrondslag voor de federale als voor de deelstatelijke ordening. Men kan erover filosoferen of de grondwet in dat transformatieproces niet van karakter is veranderd en veeleer een soort convenant tussen de entiteiten is geworden. Hoe dan ook blijft het de federale grondwet die de legitimiteit geeft aan de deelstaten.

In de klassieke federale staten van het aggregatieve type bestaan naast elkaar twee grondwettelijke ordeningen in hetzelfde staatsverband. Omdat grondwetten de expressie zijn van het oorspronkelijke staatsgezag levert dat problemen op. Om dit op te lossen staat in veel van die federale grondwetten de primauteitsregel. Het Duitse ‘Bundesrecht bricht Landesrecht’ bewijst het nut daarvan. De deelstaten zijn daardoor bij de uitoefening van hun oorspronkelijk staatsgezag, dat zijn expressie vindt in de deelstatelijke grondwetten, gebonden of beperkt door de federale staatsstructuur.

In de Belgische centrifugale federale dynamiek was er nooit een reden om een dergelijke regel in te schrijven. De deelstaten hebben geen grondwetten en de voorrang van de federale grondwet vloeit voort uit haar plaats in de hiërarchie van de normen.

Om vanuit de federale grondwet te komen tot de situatie dat ook de deelstaten over een eigen juridisch valabele grondwet beschikken binnen de Belgische federale staat – dus los van revolutionaire scenario’s – ligt de bal in het kamp van de federale grondwetgever. Die moet en kan geen grondwetgevende auto-

nomie geven aan gemeenschappen en gewesten maar veeleer plaats ruimen voor de deelstatelijke grondwetgevers. Dat impliceert dat men alle grondwetsbepalingen en institutionele federale wetgeving over de instellingen van de deelstaten opheft. Men moet daarenboven sleutelen aan de bevoegdheidsverdeling, meer bepaald de uitvoering van artikel 35 van de grondwet. Dit levert tal van problemen op: men moet overeenkomen wat men voortaan nog federaal wil regelen; de opsomming van federale bevoegdheden moet exhaustief zijn; er moet een keuze worden gemaakt tussen een federale staat op basis van gewesten of op basis van gemeenschappen; het hele financieringssysteem moet herzien worden nu het huidige stelsel uitgaat van toegewezen bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten.

De federale grondwetgever kan bepaalde richtlijnen opleggen aan de deelstatelijke grondwetgevers, bijvoorbeeld homogeniteitsbepalingen zoals de 'garantie clause' in de Grondwet van de Verenigde Staten. Daarnaast zal men voortaan ook een primauiteitsregel nodig hebben om problemen van coherentie tussen de verschillende grondwetten in één staatsverband te vermijden.

Op andere scenario's als segregatie en confederatie ga ik verder niet in.

De voorzitter: Ik roep even de voorgeschiedenis in herinnering. In 2001 werd de idee gelanceerd van een soort grondwet, handvest of gronddecreet. De bedoeling was op dubbele wijze sensibiliserend. Ten eerste wilde men de kern van een democratische Vlaamse samenleving formuleren. Tegelijk wilde men aantonen dat Vlaanderen als beleidsniveau gelijkwaardig was aan de federale overheid, ieder voor zijn eigen bevoegdheden. Er is immers in België geen hiërarchie der normen, wat een uniek element is.

De Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten maakte een tekst, die werd gewijzigd na gesprekken tussen de verschillende partijen, die toen al niet tot een akkoord kwamen. Op vraag van het bureau in 2002 werd de gewijzigde tekst voorgelegd aan eerst 140 en uiteindelijk 200 organisaties en adviesraden. Op grond van de reacties werd de tekst opnieuw aangepast.

Iedereen was zich van meet af aan bewust dat het belang relatief was. Het kon immers noch een decreet, noch een bijzonder decreet zijn, hoogstens een symbolische daad. Die staat of valt met de consensus over de tekst. Misschien moet daarover nu eerst nog eens goed worden nagedacht.

Belangrijk is wel dat we toen ook een bijzonder decreet kregen dat de organisatie van de Vlaamse instellingen preciseerde. Daarover waren geen politieke problemen aangezien het in de eerste plaats een technisch document betrof, maar het Bureau stelde voor om toch te wachten op een akkoord over de Vlaamse Grondwet om in een keer de eventueel nodige wijzigingen te kunnen aanbrengen.

Vandaag is de situatie weer veranderd. Er liggen om te beginnen verschillende teksten voor, die duidelijk niet eenduidig zijn. De diversiteit is ongelooflijk. Het is van belang dat we wat vandaag gezegd is ter harte nemen om te zien wat we er in de toekomst gaan mee doen, maar ik leg er wel de nadruk op dat wij vanaf het begin goed wisten hoe ver wij wilden gaan. Het juridische instrument dat sommigen ervan maakten, zoals de Franstalige pers, is niet in verhouding tot de oorspronkelijke bedoelingen, op een van de vandaag voorliggende teksten na.

De heer Luc Van den Brande: Reeds in 1999 diende het OVV een verzoekschrift in, ondersteund door minstens 15.000 handtekeningen, over de vraag naar een Vlaamse Grondwet.

Men kan niet voorbijgaan aan het feit dat een proeve van tekst ook een bepaalde visie toont over de evolutie die zich aandient. Anders komt men niet verder dan de beschrijving van de huidige toestand inzake bevoegdheidsverdeling.

Wij treden bij dat dit langs de weg van een resolutie moet gebeuren, bij gebrek aan grondwetgevende bevoegdheid.

Als men zegt dat alle macht uitgaat van de natie, welke natie is dat dan vandaag? Tot 1995 bestond het dubbelmandaat en waren de Vlaamse volksvertegenwoordigers afgeleiden van de federale verkiezing of aanwijzing. Sinds 1995 zijn wij rechtstreeks verkozen en hebben dus een andere legitimiteit, naast de federale, terwijl tegelijk geen hiërarchie van normen bestaat.

En wat met de soevereiniteit? Is er geen enorm groot probleem omdat de huidige Belgische grondwetsbepalingen niet langer in overeenstemming zijn met wat inmiddels institutioneel werd opgebouwd?

Is het niet merkwaardig dat op het vlak van het internationale verdragsrecht absolute gelijkwaardigheid werd doorgevoerd voor de federale entiteit en de deelentiteiten, onder vier voorwaarden: alleen verdra-

gen sluiten met staten die de mensenrechten respecteren, waarmee diplomatieke betrekkingen bestaan, die niet opgeschort zijn en ten vierde de wederzijdse informatieplicht?

Professor Karel Rimanque: Ik stelde destijds de natie voor aan mijn studenten als een groot bronzen beeld van een volslanke dame met wapperende haren en kleeft in een aantal gevallen met ontblote borst. Dat is 'la nation'. De natie is een legitimerend begrip, dat in onze grondwet kwam om duidelijk te maken dat de macht niet langer afkomstig was van de almachtige God. De beste uitleg komt nog altijd van André Mast die het definieert als het staatsvolk in zijn eenheid en bestendigheid. Het Vlaams Parlement kan dus zeker niet beweren dat het de natie is, evenmin als de actuele kiezers van het Vlaams Parlement dat zijn.

In de negentiende eeuw werd op grond daarvan de staatsrechtelijke idee van de nationale soevereiniteit ontwikkeld. Geen enkele staatsfilosofie bracht meer oorlog en ellende in Europa sinds de Franse revolutie.

De hedendaagse wijze om staatkundige vraagstukken te bekijken is niet: is Vlaanderen een natie of een soevereine natie? Geen enkel antwoord daarop verandert immers iets aan de feiten. De vraag luidt veeleer: wie doet wat voor wie? Ik verkies een radicaal federalisme gebaseerd op het beginsel van subsidiariteit boven de verankering van een sacrale soevereiniteit op een bepaald niveau van de gelaagde staatsrechtelijke organisatie. Men heeft geen behoefte aan een hoogst dubbelzinnig begrip als soevereiniteit, dat meer problemen creëert dan het oplost.

Hetzelfde geldt evengoed voor de Belgische soevereiniteit. Gelet op het subsidiariteitsprincipe is de fictie achterhaald dat er nog exclusieve bevoegdheden zijn. Het gaat om elkaar ontmoetende bevoegdheden.

In 1970 is gekozen voor een gelijke rang van wet en decreet. Dit is een enorme verworvenheid. Als de coördinatie tussen een Belgische en een Vlaamse Grondwet vanuit een principiële invalshoek wordt benaderd, dan rijzen er wellicht moeilijkheden. Ik ben echter een pragmaticus. De vraag rijst: waar kunnen er conflicten opduiken.

Ik denk en hoop ten eerste niet dat er conflicten zouden rijzen met betrekking tot de rechten en vrijheden.

Ook de institutionele bepalingen zullen niet tot conflicten leiden. Alle institutionele bepalingen over gewesten en gemeenschappen zullen immers uit de federale grondwet verdwijnen, mogelijk op een aantal algemene bepalingen na, zoals het principe dat de parlementen rechtstreeks verkozen moeten worden.

Het Arbitragehof zal controleren of iedereen binnen de grenzen van de eigen bevoegdheden is gebleven. Het Arbitragehof moet dan een volwaardig grondwettelijk hof worden dat bepalingen in strijd met de federale grondwet aan elke bepaling van de federale grondwet kan toetsen en, zo nodig, vernietigen.

Het samen bestaan van een Belgische en een Vlaamse Grondwet zal in een volwaardig federalisme niet voor meer moeilijkheden zorgen dan het huidige samenleven van wet en decreet. Er zal geen behoefte bestaan aan een hiërarchie tussen een Vlaamse en een federale grondwet.

De heer Sven Gatz: Deze oefening heeft een belangrijke symbolische waarde. Ik bedoel dat positief. Zeker wanneer er een groot parlementair draagvlak bestaat, kan symboliek zeer belangrijk zijn. Dit zal zeker het geval zijn indien het document dat we opstellen een hoge kwaliteit heeft. Naarmate aan deze twee criteria voldaan is, zal de grondwet geïncorporeerd worden in het materiële recht.

U maakt een onderscheid tussen het bijzonder decreet en een resolutie. Ik verkies als politicus één corpus. Ik heb begrepen dat bepaalde zaken eerder in een bijzonder decreet en andere eerder in een resolutie thuishoren.

In het parlement bestaan er twee opvattingen over het statuut van een resolutie. Volgens een eerste opvatting is een resolutie een aanbeveling van een bestaande parlementaire meerderheid op een bepaald ogenblik binnen een bepaalde legislatuur. Een resolutie zou dus legislatuurgebonden zijn.

Volgens een andere opvatting werkt een resolutie over verschillende legislaturen heen. Ik kan in dit verband wijzen op de vijf resoluties over de staatshervorming.

Kunt u hierover uitsluitsel geven?

Vindt professor Peeters het denkbaar dat er geen normenhiërarchie zou bestaan tussen wet en decreet,

zoals thans het geval is, maar wel tussen grondwettelijke normen?

Professor Karel Rimanque: Een resolutie van het parlement richt zich tot de regering. Het is geen bindende tekst. Als een minister zich niet schikt naar een resolutie, dan is dat een kwestie van politieke verantwoordelijkheid.

In dit geval is de resolutie een soort proceduretruc om een tekst aan het parlement te kunnen voorleggen, die niet in de vorm van een voorstel of ontwerp van decreet zou kunnen worden ingediend.

Overschrijdt de resolutie de grenzen van de legislatuur? Dit is een verkeerde benadering. De resolutie is niet in de eerste plaats gericht aan de regering, maar wel aan het parlement zelf. Het gezag ervan hangt af van de mate van consensus die over de tekst kan worden bereikt in het parlement. Het is ook een kwestie van goede trouw. In tegenstelling tot de goede trouw in het verbintenissenrecht, is goede trouw in de politiek niet juridisch afdwingbaar. In de politiek zijn er andere sanctiemechanismen.

Tachtig percent van wat in mijn voorstel is opgenomen, is strikt bindend. Niet omdat het in de resolutie staat, maar wel omdat het ontleend is aan internationale verdragsteksten en rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM), van het Arbitragehof en van de Raad van State.

In mijn tekst staat bijvoorbeeld:

“§1. De zorg van de Vlaamse overheid is gericht op de leefbaarheid van het gewest, het natuurbehoud en de bescherming van een gezond leefmilieu.

§2. Eenieder heeft recht op tijdige informatie over alle factoren in zijn leefomgeving die de gezondheid ernstig kunnen schaden.”.

De tweede geciteerde paragraaf is bindend. Het is een samenvatting van rechtspraak van het EHRM. Het eerste deel van de eerste paragraaf is een beleidsintentie. De verwijzing naar het natuurbehoud en de bescherming van het leefmilieu is bindend in de mate dat Vlaanderen ertoe verplicht is om de Europese en internationale regels hierover uit te voeren en na te leven.

In deze zin overleeft de resolutie dus wel degelijk de verkiezingen. De resolutie is slechts een verpakking.

Professor Patrick Peeters: Ook in andere federale staten is de primauteitsregel enkel een conflictregel. Er moet eerst worden nagegaan of bijvoorbeeld het federaal recht bevoegdheidsconform werd uitgevaardigd. Als een federale wet een bevoegdheidsoverschrijding inhoudt, dan helpt de voorrangregel niet. Als omgekeerd het deelstaatrecht een bevoegdheid overschrijdt, dan zal het vernietigd worden. Dit staat echter los van de voorrangregel. De voorrangregel heeft derhalve slechts een beperkte draagwijdte.

Momenteel geldt de primauteitsregel niet. De verhouding tussen wet en decreet wordt geregeld door de bevoegdheidsregels.

In de praktijk heeft de primauteitsregel vooral waarde op het vlak van de coherentie van de grondwettelijke ordeningen.

De heer Jan Loones: Hugo Schiltz stelde de overdracht van de residuaire bevoegdheden aan de deelstaten reeds meer dan tien jaar geleden in het vooruitzicht.

Het gaat om een document dat niet louter legistiek van aard, maar ook sensibiliserend is.

In een resolutie kan er gedroomd worden. De enige vraag is of er over deze droom een consensus kan worden gevonden.

Er zouden ook sociologen bij dit debat betrokken moeten worden. Bent u het ermee eens dat een grondwet een bredere betekenis heeft dan enkel een juridische?

Professor Karel Rimanque: Om artikel 35 van de grondwet uit te voeren is er een bijzondere wet nodig. Bovendien moet er een grondwettelijke bepaling komen met een lijst van exclusieve federale bevoegdheden.

De uitvoering van artikel 35 van de grondwet zal nooit lukken, omdat er een keuze zal moeten worden gemaakt. De residuaire bevoegdheden zullen moeten worden toegekend aan ofwel de gemeenschappen, ofwel de gewesten, en niet aan beiden. De Franstaligen zullen eisen dat het residu naar de gewesten gaat. De Vlamingen zullen zich daartegen verzetten.

Er is geen reden om tranen te storten over het feit dat de deelstaten in Vlaanderen slechts toegewezen bevoegdheden hebben. Uit een vergelijking met andere federale staten blijkt dat de neiging bestaat om uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden ruim te interpreteren. In landen zoals Duitsland en de Ver-

enigde Staten heeft de federale staat steeds meer terrein gewonnen op de deelstaten op basis van de interpretatie van de toegewezen bevoegdheden van de federale overheid. Ook het Belgische Arbitragehof interpreteert de bevoegdheden van de deelstaten ruim.

Het is verloren moeite om te streven naar een uitvoering van artikel 35 van de grondwet. Er moet gestreefd worden naar meer toegewezen bevoegdheden. Dat is veel nuttiger.

De voorzitter: De cruciale vraag is wat we met de tekst willen doen. Wat het doel ervan is.

Als ik wil dat een regering haar decreten en besluiten kan toetsen aan een tekst, leidt dit er dan niet toe dat de tekst moet beperkt worden tot de bestaande bevoegdheden?

We willen alles overnemen waaraan niet kan gesleuteld worden, namelijk de grondrechten die ons werden opgelegd door een hoger Hof. Het voorstel van Herman Lauwers en mezelf is niet 80, maar wel nog 60 percent bindend, omdat we er nog andere zaken hebben bijgeschreven.

Als we tot één tekst willen komen, dan zullen we over veel zaken moeten zeggen dat het niet amendeerbaar is. Klopt dit of niet? Immers de overgenomen teksten uit internationale verdragen zijn moeilijk of niet wijzigbaar.

Een resolutie is hier enkel bindend voor het zetelende parlement. De vijf resoluties over de staatshervorming werden telkens bevestigd bij het aantreden van een nieuwe regering.

Een resolutie is een wilsuiting van de op dat moment geldende meerderheid, maar kan men ook telkens hernemen.

De heer Sven Gatz: Ik heb er een probleem mee dat we dan afhankelijk zijn van de goodwill van de regering. Professor Rimanque heeft aangegeven dat dit een ander soort resolutie is waarmee we onszelf binden.

De voorzitter: Het parlement kan telkens bij het begin van de legislatuur een resolutie bevestigen. Dat gebeurt bijvoorbeeld ook met de Deontologische Code.

Uit de oneliner van professor Van Orshoven blijkt de relativiteit van onze opdracht. We mogen er niet meer van maken dan wat het is. Sommigen gebruiken of misbruiken deze discussie verkeerd. Daardoor wordt de aanvankelijke opzet van de resolutie in vraag gesteld.

De heer Jan Loones: De vraag van de voorzitter of we meer kunnen bepalen dan wat onze eigen bevoegdheid is, is niet zonder belang.

De voorzitter: Die vraag heb ik niet gesteld.

De heer Jan Loones: Het is niet zeker dat beide vragen niet hetzelfde antwoord hebben. Dat is belangrijk voor het verdere verloop van de werkzaamheden. Kan het eigenlijk kwaad dat de resolutie een droom bevat? De resolutie heeft immers geen wetgevende kracht.

De voorzitter: Daarom is het belangrijk het doel van de tekst te bepalen. Als het de bedoeling is een eisencahier te formuleren, dan kunnen dergelijke bepalingen wel.

Professor Patrick Peeters: Als het de bedoeling is het handelen van de regering, dus de reglementen, de verordeningen en de besluiten, te toetsen aan die tekst, kan men alleen in de eigen bevoegdheidssfeer blijven. Zelfs al is het handelen van het Vlaams Parlement niet vertaald in normatieve teksten die de burgers binden, blijft het de vraag of handelen buiten de toegewezen bevoegdheid mogelijk is. Er zijn aanzetten in bijvoorbeeld de rechtspraak van het Duitse federaal constitutionele hof dat zoiets strijdig kan zijn met de federale loyaliteit. Bij de oprichting van legerbases met atoomwapens werden door Länder standpunten ingenomen die strijdig waren met de federale politiek. Bepaalde gemeenten hebben toen referenda georganiseerd om de inplanting tegen te gaan. De Länder oefenden hun administratief toezicht niet uit op de gemeenten maar hadden zelf het voornemen om referenda te organiseren. Uiteindelijk is dat door het federale constitutionele hof bestraft als inbreuk op de federale loyaliteit.

Professor Karel Rimanque: Ik zie het document niet zozeer als een regeling van de verhouding tussen het parlement en de regering, maar vooral als een document voor de Vlaamse bevolking. Ik hoop ook dat de tekst die aangenomen wordt, in zoveel mogelijk talen vertaald wordt. Dit kan het respect voor Vlaanderen in het buitenland enkel ten goede komen.

Het heeft geen zin om nu regels aan te nemen over bevoegdheden die je niet mag uitoefenen. Zo'n tekst is niet voor de eeuwigheid. Als er bevoegdheden bijkomen, kunnen er voor de nieuwe materies opnieuw dergelijke principes bepaald worden. Ook op basis van praktijkervaring kan de resolutie aangevuld worden. Ik denk dat bepalingen over bevoegdheden die Vlaanderen niet heeft, de inhoudelijke ernst van het document ondermijnen. Dat is geen juridisch maar een opportunitetsargument. Een verlanglijstje of om het, refererend aan de Franse revolutie, een 'cahier de doléances' te noemen, past in een ander document.

Ik vraag me anderdeels af waarom het voorstel voor een bijzonder decreet over de Vlaamse instellingen, dat toch al klaar is, nog niet goedgekeurd is.

De voorzitter: Het was de bedoeling om dat te behandelen nadat de bespreking van de Vlaamse Grondwet afgerond was. Toen hoopten we nog dat het binnen het jaar geregeld zou zijn. Ondertussen zijn we vier jaar verder.

Ik dank de sprekers.

II. Hoorzitting van 30 maart 2006 over de juridische invalshoek van het boek 'Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen' met de heren Jan Clement, Jeroen van Nieuwenhove en Wouter Pas

De voorzitter: Vandaag krijgen we een toelichting bij het boek 'Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen'. De drie sprekers zullen zich beperken tot dat boek. Ze zullen geen politieke uitspraken doen.

De heer Jan Clement, gastdocent Universiteit Gent: De 'Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen' is tien jaar geleden opgesteld in het kader van een wetenschappelijke wedstrijd uitgeschreven door de Stichting Emiel Van de Gucht. Het is een academische oefening en we hebben gekozen voor een proeve van grondwet die zich binnen een federaal kader situeert.

Het belangrijkste is dat wij geprobeerd hebben om een meerwaarde te geven aan het idee van een grondwet voor Vlaanderen. In de zin dat een dergelijke grondwet een groot nut en effect moet hebben. Het is geen vrijblijvende oefening. Deze 'Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen' heeft volgens ons, op twee domeinen een belangrijke meerwaarde:

de plaats in de hiërarchie van de rechtsnormen en de herkomst van de grondwetgevende bevoegdheid.

Een belangrijke troef is dat we gekozen hebben voor een duidelijke plaats in de hiërarchie van de rechtsnormen. De Vlaamse Grondwet wordt onder de federale grondwet geplaatst maar boven de decreten. Er blijft één Belgisch grondwettelijk hof maar met een afzonderlijke Nederlandstalige kamer die zich buigt over de grondwettelijkheid van Vlaamse decreten. Op die manier ontstaat bijkomende rechtsbescherming voor de burger.

De tweede troef is nog belangrijker. De herkomst van de grondwetgevende bevoegdheid is een technische, maar tegelijk een essentiële aangelegenheid. Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat de kaarten niet slecht liggen om een Vlaamse Grondwet te realiseren. De verklaring tot herziening van de federale grondwet van 2003 bevat de artikelen over de constitutionele bevoegdheden. Dat zijn de artikelen 118, §2, en 123, §2, G.W. De constituant kan deze artikelen dus herzien en de constitutionele autonomie uitbreiden.

Dat is evenwel niet de optie die wij in de Proeve hebben verdedigd. De meerwaarde ligt bij ons niet in de constitutionele autonomie, maar wel in een vereenvoudiging van de staatsstructuur.

De complexiteit van de huidige staatsstructuur doet problemen rijzen. Onze tekst biedt hier een oplossing aangezien de federale grondwetgever terugtreedt. Nu zijn de regels voor de gezagsinstanties verspreid in de federale grondwet, bijzondere en gewone wetten betreffende de staatshervorming en zelfs samenwerkingsakkoorden. In 1993 is daar nog de constitutionele autonomie aan toegevoegd waardoor deelstaten door middel van een bijzonder decreet federale wetten kunnen wijzigen.

In de Proeve worden alle grondwettelijke bepalingen over de gemeenschappen en de gewesten uit de federale grondwet geschrapt en wordt artikel 35 G.W. in werking gesteld. Dit laatste vereist de opstelling van een lijst met de federale bevoegdheden waardoor de residuaire bevoegdheid aan de deelstaten wordt toegekend. Vervolgens kunnen de deelstaten hun gezagsinstanties zelf regelen in een eigen grondwet.

Deze aanpak leidt tot een vereenvoudiging. Wie wil weten hoe de Vlaamse instellingen werken, moet de Vlaamse Grondwet raadplegen. Nu moet men zoeken in de federale grondwet, bijzondere wetten of gewone wetten.

Tegelijk moet een aantal basisregels behouden worden in de federale grondwet. Wij noemen dat in de ‘Proeve van Vlaamse Grondwet voor Vlaanderen’ de homogeniteitsbepaling. Dergelijke homogeniteitsbepaling kan één kort artikel zijn, waarin een aantal basiselementen worden vastgelegd zoals de rechtstreekse verkiezing van de wetgevende macht, het hebben van een uitvoerende macht, het democratisch samengesteld zijn van de instellingen, het naleven van het rechtstaatbeginsel. In een model waarin de federale grondwet hoger staat dan de grondwet van de deelstaten is het zinvol om een aantal basiselementen op federaal niveau te garanderen. Voor het overige wordt de inrichting van de regionale instellingen overgelaten aan de deelstaten.

Om het model van de Proeve te kunnen realiseren zou de aandacht moeten gaan naar de verklaring tot herziening van de federale grondwet. De huidige herzieningsverklaring volstaat daartoe niet. Alle bepalingen in de federale grondwet over gemeenschappen en gewesten zouden moeten voor herziening vatbaar worden verklaard. Dus ook de bepalingen over het Arbitragehof. Dat zijn minstens de artikelen 115 G.W. tot en met 142 G.W. Daarnaast zou, zoals reeds gesteld, in dit model artikel 35 G.W. in werking gesteld worden.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove, wetenschappelijk medewerker KULeuven: Ik zal het hebben over de alternatieven die we onderzocht hebben bij het uitwerken van de Proeve van Grondwet voor Vlaanderen. Die kanttekeningen kan men ook interpreteren als juridische bedenkingen bij de verscheidene voorstellen die thans zijn ingediend.

Wij hebben in de ‘Proeve van Vlaamse Grondwet’ niet gekozen voor een eenzijdige Vlaamse verklaring. Een resolutie is een zeer voor de hand liggend instrument voor zo’n verklaring omdat een resolutie allerhande zaken kan bevatten waarvoor men niet noodzakelijk bevoegd is. De vraag is of de Vlaamse rechtsorde of de Vlaamse bevolking gebaat is bij zo’n tekst.

Grondwetsbepalingen mogen een programmatisch of verklarend karakter hebben zonder dat daar onmiddellijk zeer concrete gevolgen uit kunnen worden afgeleid. Een belangrijk kenmerk van een grondwet is echter het normatieve karakter ervan. Een grondwet drukt een gemeenschappelijk maatschappelijk project uit, gebaseerd op een minimale consensus van een bevolkingsgroep. In een grondwet vermijden we best zo veel mogelijk plechtige verklaringen die vrijblijvend zijn en zonder juridische

waarde. Dergelijke verklaringen creëren verwachtingen die de overheid niet altijd kan waarmaken.

Wie gebruik maakt van een resolutie, loopt het risico de waarde van de grondwet te banaliseren. De verleiding is immers groot om beleidsvoornemens toe te voegen, die enkel hic et nunc wenselijk zijn. Op die manier dreigt een politiek opbod te ontstaan. Een resolutie wordt bovendien met een gewone meerderheid goedgekeurd. Een grondwet veronderstelt een tweederdemeerderheid of een bijzondere meerderheid. Voor elke grondwet geldt een strakke wijzigingsprocedure. Een grondwet moet normatief en beknopt zijn. Wie een grondwet uitwerkt in een resolutie, breekt met beide wezenskenmerken.

Een normatieve grondwet is niet de gemakkelijkste optie. Kiezen voor een eenzijdige verklaring in een resolutie is een moedige noch een goede keuze. Het statuut van de deelgebieden wordt vrijwel volledig op federaal niveau geregeld. Wil Vlaanderen zelf kunnen beslissen over zijn statuut, dan zal het moeten onderhandelen met het federale niveau. Als ik het goed voor heb, dan zullen er in 2007 onderhandelingen plaatsvinden. Belangrijk om weten is dat er aan Franstalige kant ook belangstelling bestaat voor een eigen grondwet. Waalse regionalisten waren daar nog voor ons mee bezig. Dit is een dossier waartegen de Franstaligen zich niet unaniem verzetten.

De vier voorstellen bevatten bepalingen die hogere federale rechtsnormen hernemen, uitbreiden of ervan afwijken. Het betreft de bepalingen over de instellingen, belastingen, culturele bevoegdheden, beginselen voor de lokale besturen, volksraadpleging, instemming met verdragen enzovoort. Juridisch is dat een probleem. Het federale kader moet worden geëerbiedigd. We mogen geen regels goedkeuren die daartegen ingaan.

Het voorstel van de heer Van Hauthem en mede-indieners verdient een afzonderlijke vermelding. Het wijkt niet alleen af van een aantal federale beginselen, maar plaatst zichzelf op een fundamentele manier buiten het federale staatsverband door een onafhankelijke republiek te proclameren.

Twee voorstellen bevestigen de constitutieve bevoegdheden van het Vlaams Parlement. In een van de voorstellen staat dat deze bevoegdheid een tweederdemeerderheid veronderstelt. Beide voorstellen bevatten bepalingen die memoreren aan de federaal bepaalde gevallen van constitutieve autonomie. Het is niet helemaal duidelijk wat de indieners daarmee bedoelen. Als het de bedoeling is om deze

gevallen van constitutionele autonomie te bevestigen, dan is de toegevoegde waarde van deze bepalingen twijfelachtig en weinig zinvol. Misschien is het de bedoeling om op Vlaams niveau een basistekst aan te nemen, die vervolgens gewijzigd zal worden wanneer het Vlaams Parlement gebruik maakt van zijn constitutionele autonomie. Het Vlaams Parlement heeft echter vroeger al gebruik gemaakt van zijn constitutionele autonomie door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te wijzigen. Het is niet helemaal duidelijk wat men met die gevallen wil doen. Men zal moeten kiezen tussen de techniek van wijzigingen aan de bijzondere wet en de techniek van een eigen bijzonder basisdecreet.

Ik heb ten slotte nog een bedenking bij het gebruik van een bijzonder decreet. Men maakt juridisch correct gebruik van dit instrument voor wat betreft de constitutionele autonomie. Het voorstel van bijzonder decreet bevat echter ook enkele grondrechten. Men zet zich vast door in het bijzonder decreet die grondrechten met een tweederdemeerderheid te regelen, terwijl het momenteel met een gewone meerderheid kan.

De heer Wouter Pas, wetenschappelijk medewerker KULeuven: Ik dank het Vlaams Parlement voor zijn aandacht voor ons boek. We hebben het tien jaar geleden al eens mogen toelichten. Blijkbaar speelt het nog altijd een rol in het debat. Jammer genoeg moeten wij vaststellen dat de voorwaarden waarop ons boek gebaseerd is, nog niet gerealiseerd zijn. Er is dus weinig beweging geweest op federaal niveau. Op Vlaams niveau is men wel actief geweest, zoals blijkt uit de verschillende voorstellen.

Over welke mogelijkheden beschikt Vlaanderen binnen het huidige constitutionele kader? Er is in eerste instantie de constitutionele autonomie. Het is niet zinvol om daar dieper op in te gaan omdat het Vlaams Parlement voldoende vertrouwd is met de beperkte mogelijkheden. Volgens mij liggen de ruimste mogelijkheden op het vlak van de grondrechten. Dat is een vreemde vaststelling omdat de grondrechten al uitgebreid beschermd worden. Ze worden beschermd door de federale grondwet, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), internationale verdragen, het handvest van de grondrechten op Europees vlak en de eventuele Europese Grondwet.

Een regeling van de grondrechten biedt het Vlaams Parlement heel wat voordelen. In een grondwet of handvest zijn de grondrechten een belangrijk aspect.

Dat blijkt uit de besproken voorstellen. De grondrechten krijgen in elk voorstel een belangrijke plaats. Elk voorstel legt eigen klemtonen die afwijken van de federale grondwet en het EVRM. Het is belangrijk te wijzen op de didactische symboolwaarde van grondrechten. Tegelijk moet de juridische vormgeving ervan realistisch blijven. De overheid of een rechter moet die grondrechten kunnen waarborgen.

In 1996 was er nog vrij grote onzekerheid over de precieze bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten over de grondrechten. Het boek weerspiegelt de academische en juridische discussie. Sedertdien is het kader duidelijker. De Raad van State heeft zijn adviespraktijk gewijzigd en er zijn enkele duidelijke arresten van het Arbitragehof. Het is ondubbelzinnig duidelijk dat gemeenschappen en gewesten binnen hun materiële bevoegdheden volledig bevoegd zijn om grondrechten te beschermen, te behartigen en te beperken indien verantwoord. De gemeenschappen en gewesten kunnen nieuwe grondrechten formuleren. Vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt is de kwalificatie van een recht als een grondrecht van geen belang. Dat belet de decreetgever niet om bepaalde rechten als grondrecht te kwalificeren.

De mogelijkheden om eigen grondrechten te waarborgen en te concretiseren binnen de materiële bevoegdheden, wordt bovendien aangevuld door de evolutie van de voorbehouden bevoegdheden. In 2001 werd artikel 19 van de bijzondere wet over de voorbehouden federale materies gewijzigd. Het federale bevoegdheidsvoorbehoud in oude grondwetsbepalingen is daarmee weggefallen. Die oude bepalingen zijn vooral bepalingen uit titel II van de federale grondwet over de grondrechten.

De Vlaamse decreetgever kan een hele reeks fundamentele rechten – of rechten die hij fundamenteel vindt – vastleggen in één enkel decreet. Dat kunnen de klassieke rechten zijn of rechten uit bestaande decreten. Zo kan men bijvoorbeeld vermelden de openbaarheid van bestuur, de vrijheid en de regeling van het gebruik der talen, maar ook nieuwe regelingen zoals de beginselen inzake de verhouding tussen burger en overheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, of minimale waarborgen inzake administratieve sancties, of bestaande regelingen zoals de beginselen uit het inburgeringsdecreet, de evenredige participatie op de arbeidsmarkt of de beginselen van het gelijke onderwijskansenbeleid. De afzonderlijke decreten kunnen dan nog bepalen-

gen voor de verdere uitwerking van deze beginselen bevatten.

Er is geen hiërarchie tussen dat handvest en de decreten. In de afzonderlijke decreten kan men echter de volgende formule opnemen: “onverminderd het Vlaamse Handvest van de grondrechten”. Op die manier wordt telkens opnieuw het fundamentele karakter van dat decreet bevestigd.

Het grote voordeel van deze constructie is dat het weliswaar niet om een grondwet gaat in de constitutionele zin van het woord, maar wel veel dicht bij een grondwet staat dan een resolutie. Een resolutie en een grondwet gaan juridisch gezien moeilijk samen. Een decreet is ten minste een juridisch bindende norm voor de overheid, de uitvoerende macht, de rechterlijke macht en de burger. De burger weet dat het een afdwingbare norm is.

Dit handvest moet wel de hogere juridische normen eerbiedigen. Een Vlaamse Grondwet zou dit ook moeten. Bovendien geldt voor dergelijk decreet dat de ruimste bescherming van de grondrechten primeert ongeacht het niveau waarop ze is vastgelegd.

Deze constructie biedt een aantal voordelen binnen het huidige grondwettelijke kader. Wel moeten de bepalingen duidelijk zijn. Men mag niet vergeten dat vage en algemene beginselen niet vrijblijvend zijn. Ze leiden tot een verschuiving van de macht van de wetgevende macht naar de rechterlijke macht.

Heel wat bepalingen uit de vier voorstellen passen in een handvest van de grondrechten. Indien de weg die wij aanbevelen onhaalbaar is, is dit minimalistische alternatief een optie.

De voorzitter: De drie inleidingen bieden opnieuw stof tot nadenken, nadat in de vorige hoorzitting de opportuniteit sterk in twijfel werd getrokken en in ieder geval de kracht van de grondwet als er geen consensus wordt gevonden. Mijn eerste vraag is of dat laatste bezwaar ook geldt voor de minimalistische benadering die vandaag werd voorgesteld. Kan zij evenzeer te lijden hebben onder een goedkeuring van een symbolisch voorstel van resolutie of decreet bij gewone meerderheid?

Heb ik de eerste inleiding goed begrepen als ik zeg dat zij een normhiërarchie tussen de grondwetten wil installeren, terwijl de hiërarchie der normen thans ontbreekt in ons bestel vanwege de keuze voor

de maximale toewijzing van homogene bevoegdheidspakketten?

In de vorige hoorzitting merkte professor Rimanque op hoe moeilijk het zou zijn om artikel 35 G.W. ooit uit te voeren. De federale bevoegdheden juist omschrijven is bijna onmogelijk volgens hem. Zijn de sprekers het daarmee eens of zijn er tegenvoorbeelden?

De heer Wouter Pas: Professor Rimanque heeft gelijk als hij zegt dat de opdracht om artikel 35 G.W. uit te voeren, zwaar is, maar ik ontken dat dit onmogelijk is. De discussie is immers niet zozeer juridisch moeilijk als wel politiek. Reeds in de bestaande bevoegdheidsverdeling zijn er lijsten van federale bevoegdheden en bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten. Nu al zijn in de bijzondere wet federale aangelegenheden geformuleerd als uitzonderingen op bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten. Zo is de sociale zekerheid thans opgenomen als uitzondering op economische bevoegdheden van de gewesten, terwijl dit eigenlijk bedoeld is als algemene federale bevoegdheid inzake sociale zekerheid. Idem voor de EMU.

Bovendien zou die oefening dwingen om een aantal technisch prangende problemen in verband met de bestaande bevoegdheidsverdeling in België op te lossen, bijvoorbeeld de hopeloze discussies over de voorbehouden materies. Ooit zal men dat toch moeten doen. Men kan daar dus beter mee beginnen en dit eventueel meteen inpassen in een ruimere herziening van bevoegdheden om eigen grondwetten mogelijk te maken. Men mag er dus zeker niet van uitgaan dat het niet kan, want dan sluit men een belangrijk instrument ter verbetering van het Belgische federalisme af.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove: De vraag of het wenselijk is of men een dergelijke tekst op algemene wijze in de vorm van een decreet of resolutie aanneemt als symbolisch signaal, is politiek van aard. Kiest men voor een decreet, dan loopt men in elk geval het risico dat er een zaak voor het Arbitragehof komt of dat bevoegdheidsbezwaren worden ingeroepen. Ik vermoed dat men het dus eerder in de vorm van een resolutie zal doen.

Maar ook die kan men nog altijd zien als een tweede oplossing nadat men eerst met de Franstaligen onderhandeld heeft. Ik heb overigens nog maar weinig gezien van het Vlaamse boodschappenlijstje voor de alom in de pers aangekondigde grote communautaire

onderhandelingsronde na de volgende federale verkiezingen. Als er één punt is waar op zijn minst bij een aantal Franstaligen enig animo bestaat dan is het wel op het vlak van de grondwetgevende bevoegdheid. Men moet het dan wel op de juiste manier aanpakken en duidelijk maken dat de werkwijze van de instellingen van de deelstaten niet noodzakelijk op federaal niveau moet worden geregeld en dat het geen kwaad kan dat elke deelstaat dat in zekere mate zelf doet. Daar valt zeker goodwill voor te vinden aan Franstalige kant. Als die onderhandelingen vastlopen, kan men nog altijd zijn toevlucht nemen tot de initiatieven die hier op tafel liggen.

De heer Jan Clement: Wat de hiërarchie van de normen betreft, hebben wij in de Proeve inderdaad gesteld dat de federale grondwet voorrang heeft op de deelstaatgrondwet, naar het voorbeeld van wat in andere federale staten het geval is. Bij ons komt dat tot uiting in de homogeniteitsbepaling, waarin gezegd wordt dat de instellingen democratisch moeten zijn en het parlement rechtstreeks verkozen moet worden.

Betekent dit een symbolische achteruitgang aangezien thans voor het merendeel van de bevoegdheden de decreten op hetzelfde niveau staan als de federale wetten? Men mag zich niet blindstaren op die voorrang. Vooreerst dient men voor ogen te houden dat een principiële voorrang van de federale grondwet niet automatisch betekent dat de rechter elke wettelijke bepaling aan deze grondwet kan toetsen. Men denke maar aan de verhouding tussen de federale wetten en de grondwet die voor de oprichting van het Arbitragehof bestond. De vraag is in welke mate men de rechter toezicht laat uitoefenen op de voorrang van de federale grondwet op de deelstaatgrondwet. In het model van de Proeve zou het logisch zijn dat het Grondwettelijk Hof toeziet op de homogeniteitsbepaling, maar in onze tekst staat nergens dat het Hof ook alle bepalingen van de Vlaamse Grondwet moet toetsen aan alle bepalingen van de federale.

Bovendien zal, als men de residuaire bevoegdheden overdraagt aan de deelstaten, als men werkt via het schema van een terugtrekken van de federale grondwet en het invullen van de vrijgekomen ruimte door eigen initiatief van de deelstaten, de omgang met de deelstaten volwassenere worden dan vandaag. In ons model bepalen de deelstaten de inrichting van hun gezagsinstellingen vanuit hun eigen soevereiniteit.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove: Welk beeld krijgen we eens die Vlaamse Grondwet er is? Voor de grond-

rechten bestaat een hiërarchie tussen de Europese, federale en Vlaamse niveaus, waarbij de grondrechten op een lager niveau die ruimer of aanvullend zijn, hoe dan ook voorgaan. De minder ruim geformuleerde doen alleszins geen afbreuk aan de ruimere die op een lager echelon zijn geformuleerd.

Wat de instellingen betreft, die worden op elk niveau door de eigen grondwet geregeld. Doordat de federale grondwet een stap terug zet, verwerven de deelgebieden immers een eigen bevoegdheid op dat vlak. Theoretisch zou de federale grondwet daarna die bevoegdheid kunnen terugnemen door opnieuw zaken gemeenschappelijk te gaan regelen, maar eenmaal de mentale shift is gemaakt, zal dat in de praktijk niet gebeuren. Bovendien hebben de deelgebieden ook inspraak in de wijziging van de federale grondwet. Zo is het bijvoorbeeld overbodig en zinloos dat in de federale grondwet wordt voorgeschreven dat het kiesstelsel van de deelgebieden gebaseerd is op het evenredigheidsbeginsel. Elk deelgebied kan perfect voor zichzelf uitmaken of het kiest voor een meerderheids- of evenredigheidsstelsel. In de praktijk zal ook geen hiërarchie bestaan omdat elk deelgebied dit voor zich regelt.

De heer Wouter Pas: Ook in het huidige systeem is er een hiërarchie tussen federale grondwet en decreten. De federale grondwet overstijgt zowel het federale niveau als dat van de deelstaten en is voor iedereen in principe dwingend.

De heer Sven Gatz: Ik heb begrepen uit de woorden van de heer Pas dat wij een aantal zaken kunnen goedkeuren bij gewoon decreet die dan vanuit materieel oogpunt een grondwettelijke status hebben, al is daar formeel geen enkele grond voor. Is het dan niet wenselijk onszelf een stringenter procedure op te leggen en naar een ruimere meerderheid te streven? Of heeft dat geen belang?

Ik begrijp dat drie sporen overblijven. De eerste is die van de Proeve, waarbij men na federale aflijning een coherente tekst maakt. Voor- en nadelen zijn bekend. Het tweede is het kader van gewone of bijzondere decreten. Het derde is dat van resolutie. Wat vindt u van hybride sporen?

De voorzitter: Professor Rimanque was nogal scherp over het feit dat we dat nog niet gedaan hadden. Wij beschikken immers over de constitutieve autonomie om iets te doen aan de instellingen. Er werden al bijzondere decreten aangenomen om daar deels-

gewijs iets aan te doen, maar in feite zou men eerst alles wat met de instellingen te maken heeft, moeten verzamelen in één apart bijzonder decreet. Dat hoeft dan alvast niet meer in de resolutie. Ik heb overigens inmiddels een dergelijk voorstel van decreet ingediend. Wat is uw mening?

De heer Wouter Pas: Een grondwet heeft zowel een symboolwaarde als een waarde als juridisch instrument. De nadruk kan in beide richtingen verschuiven. Maar in een resolutie over een grondwet brengt men water en vuur samen: de laagste en de hoogste norm. Juridisch wringt dat enorm. Ik ben bang dat men meteen ook de symboolbetekenis schaadt.

Eerst kijken wat men al kan doen bij bijzonder decreet en wat daarin thuishoort, is geen slechte optie. Het probleem is wel dat de lijst in de bijzondere wet over wat bij bijzondere meerderheid moet worden gedaan, niet erg consistent is. Voorts meen ik dat een parlement spaarzaam moet omgaan met bijzondere meerderheden. Het houdt immers een verschuiving in van de macht van het parlement naar politieke akkoorden en de particratie, zoals professor Dewachter aantoonde. Men kan dus beter geen bijzondere meerderheden uitvinden die niet constitutioneel zijn vastgelegd. Dit betekent niet dat een gewoon decreet niet met een zeer ruime meerderheid in het parlement kan worden goedgekeurd. Het kan juridisch evenwel niet dat men dat decreet dan later alleen nog bij bijzondere meerderheid kan wijzigen.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove: In de bijzondere wet staat een bepaling hoe en met welke meerderheden de deelparlementen teksten moeten aannemen. De uitzonderingen worden ook in de grondwet geregeld of op het niveau van de grondwet, bijvoorbeeld bepaalde aspecten van onderwijsaangelegenheden. Men moet er juridisch van uitgaan dat die grondwettelijke regeling uitputtend is. In het Reglement van het Vlaams Parlement opnemen dat een bepaalde aangelegenheid voortaan uitsluitend met een tweederdemeerderheid moet geregeld worden, is in strijd met de bijzondere wet. Men kan een decreet dat met een bijzondere meerderheid is aangenomen natuurlijk een bijzonder decreet noemen maar de wijziging bij gewone meerderheid wordt daardoor niet juridisch ongeldig. Dit illustreert andermaal dat men op Vlaamse niveau thans niet kan moduleren naargelang het maatschappelijke belang dat aan iets wordt gehecht.

De voorzitter: Als men in het Reglement zou opnemen dat het handvest van bijzondere orde is en dat dit impliceert dat een tweederdemeerderheid nodig is,

dan zegt u dat een toekomstige meerderheid zich daar niet hoeft aan te houden en het bij gewone meerderheid opnieuw kan wijzigen.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove: Ja.

Om te antwoorden op de vraag van de heer Sven Gatz: theoretisch is een hybride oplossing perfect mogelijk: een stukje grondrechten bij gewoon decreet, een stukje constitutieve autonomie bij bijzonder decreet en een stuk over de eigen inrichting van het Vlaams Parlement in het Reglement. Men zou al die tekstjes kunnen bundelen in een boekje en samen uitgeven en presenteren, maar daar eindigt de rekbaarheid van het elastiek. Het geheel zou alleszins moeilijk leesbaar kunnen blijken en niet als een logisch geheel aan de bevolking te presenteren zijn. Dat is helaas een fundamentele handicap van het hybride spoor.

Mevrouw Joke Schauvliege: Onze constitutieve autonomie is thans beperkt en eigenlijk een allegaartje van bepalingen waar men vragen kan bij stellen. De heer Van Nieuwenhove lijkt het nuttiger te vinden om vooraleer men een bijzonder decreet goedkeurt, eerst te kijken wat in 2007 haalbaar en mogelijk is. Klopt dat? En een eventuele federale grondwetsherziening zal heel ruim moeten zijn om hier verdere stappen te kunnen zetten. Klopt ook die conclusie?

De heer Jeroen Van Nieuwenhove: De Vlaamse Beweging heeft slechte ervaringen met de opstelling bij de voorbereiding van dergelijke onderhandelingen. Tot nu toe zijn de herzieningsverklaringen sinds het begin van het federalisme nooit gebaseerd op een gemeenschappelijk Vlaams plan over wat men wil bereiken. Dat een dergelijke herzieningsverklaring met een gewone meerderheid kan worden aangenomen is ook niet onbelangrijk.

De herzieningsverklaring zal inderdaad zeer omstandig moeten worden en men zal erover moeten waken dat men niet het ene of het andere element vergeet. Juridisch schipbreuk over één aspect is immers ook de meest geschikte omstandigheid om de zaak ook politiek te kelderen.

De voorzitter: Ik dank de sprekers voor de nuttige bijdragen

De verslaggever,

Cathy BEX

De voorzitter,

Norbert DE BATSELIER