

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



Zitting 1996-1997

24 januari 1997

HOORZITTING

over de Proeve van Grondwet voor Vlaanderen

VERSLAG

**namens de Commissie voor Staatshervorming en Algemene Zaken
uitgebracht door mevrouw Mia De Schamphelaere**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Johan Sauwens.

Vaste leden : mevrouw Brigitte Grouwels, de heren Marc Olivier, Herman Suykerbuyk, John Taylor, mevrouw Mieke Van Hecke ;

de heren André Denys, Jaak Gabriels, Francis Vermeiren ;

de heren Gilbert Bossuyt, Freddy De Vilder, Robert Voorhamme ;

de heren Filip Dewinter, Joris Van Hauthem ;

de heer Johan Sauwens ;

de heer Jos Geysels.

Plaatsvervangers :

de heren Leo Delcroix, Johan De Roo, mevrouw Mia De Schamphelaere, de heren Bart Vandendriessche, Johan Weyts ;

de heren Ward Beysen, Karel De Gucht, Dirk Van Mechelen ;

mevrouw Lydia Maximus, de heren Michiel Vandebussche, Peter Vanvelthoven ;

de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh ;

mevrouw Vera Dua.

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Staatshervorming en Algemene Zaken organiseerde op 16 oktober 1996 een hoorzitting over de Proeve van Grondwet voor Vlaanderen. Deze studie van de hand van de heren Jan Clement, Wouter Pas, Bruno Seutin, Geert Van Haegendoren en Jeroen Van Nieuwenhove(*) werd op 17 september 1996 bekroond met de Emiel Van de Gucht-prijs. De auteurs werden op de hoorzitting vertegenwoordigd door de heren Wouter Pas en Jeroen Van Nieuwenhove.

1. Inleidende uiteenzetting door de heren Wouter Pas en Jeroen Van Nieuwenhove

1.1. Algemene inleiding

De twee auteurs bedanken de commissie voor de uitnodiging. Ze benadrukken dat zij enkel in hun hoedanigheid van universiteitsassistent aan de hoorzitting deelnemen en dat de tekst die zij toelichten ook enkel hun persoonlijke visie weergeeft.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove geeft eerst enige toelichting bij het uitgangspunt van de Proeve, namelijk de hypothese van een grondwetgevende bevoegdheid voor de deelgebieden. Het lijkt de spreker aangewezen dat de deelgebieden in het federale België een eigen grondwet zouden kunnen opstellen, enerzijds omdat dit ook in andere federale staten het geval is, en anderzijds omdat de grondwetgevende bevoegdheid logisch samenhangt met de bevoegdheid om zelf de eigen inrichting te regelen, bevoegdheid waarover de deelgebieden nu reeds in beperkte mate beschikken. Het invoeren van een Vlaamse Grondwet zou echter hoe dan ook een belangrijke voorafgaande wijziging van de Federale Grondwet vergen, waarbij onder meer een aantal bepalingen uit de Federale Grondwet worden geschrapt die vervolgens kunnen worden opgenomen in de Vlaamse en/of de Waalse Grondwet. Dit zou volgens de auteurs dienen gepaard te gaan met de opname van een homogeniteitsverklaring in de Federale Grondwet, die een aantal fundamentele beginselen vastlegt waarvan de grondwetten van de deelgebieden niet mogen afwijken. Het betreft hier meerbepaald het principe van de scheiding der machten, het democratische karakter van de instellingen van de deelgebieden, en het rechtsstaatbeginsel.

(*)Jan Clement, Wouter Pas, Bruno Seutin, Geert Van Haegendoren en Jeroen Van Nieuwenhove, Proeve van Grondwet voor Vlaanderen, Brugge, Die Keure, 1996.

De spreker legt verder uit dat er in de Proeve een aantal voorstellen vervat zitten om te komen tot een meer eenvoudige federale staatsstructuur. Daarbij willen de auteurs het historisch gegroeide onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten opheffen, evenals de daarmee samenhangende asymmetrie tussen de samengevoegde instellingen langs Vlaamse kant en de niet-samengevoegde langs Franstalige kant. In de plaats van dit tweelagige federalisme stellen zij een federalisme voor met twee soorten deelgebieden. Vertrekkend van de fundamentele tweeledigheid in het Belgische politieke bestel pleiten zij voor een opdeling in twee volwaardige deelstaten, namelijk een Vlaamse en een Franstalige. Daarnaast onderscheiden ze twee deelgebieden op een lager niveau, namelijk het deelgebied Brussel-Hoofdstad en het Duitstalig deelgebied. De twee deelstaten hebben automatisch grondwetgevende bevoegdheid en, daaraan gekoppeld, een ruime fiscale autonomie en financiële verantwoordelijkheid. Het Brusselse deelgebied krijgt die bevoegdheden niet, omwille van zijn tweetalig statuut en bijzonder zijn financiële problemen, die een dotatiesysteem interessanter doen lijken. Het Duitstalige deelgebied zal zelf moeten uitmaken of het voldoende kritische massa heeft om de fiscale bevoegdheid, en de daarmee samenhangende grondwetgevende bevoegdheid, op te nemen. De spreker wijst erop dat dit systeem van een 'federalisme met twee snelheden' niet zo uitzonderlijk is en bijvoorbeeld ook in Spanje wordt toegepast.

Tot besluit van zijn algemene inleiding wijst de spreker erop dat een aantal onderdelen van de voorgestelde Grondwet nu reeds kunnen worden gerealiseerd, zonder voorafgaande wijziging van de Federale Grondwet. Enerzijds zijn er een aantal regelingen die vallen onder de constitutionele autonomie waarover Vlaanderen nu al beschikt, en anderzijds kunnen een aantal aangelegenheden geregeld worden bij gewoon decreet, of door een wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement.

1.2. De Brusselse instellingen

Vervolgens gaat de heer Jeroen Van Nieuwenhove dieper in op de problematiek van de Brusselse instellingen. Op die manier wil hij de kritiek weerleggen, die vooral in de Franstalige pers werd geuit, als zouden de auteurs van de Proeve de Brusselse instellingen onder de voogdij van Vlaanderen en Wallonië willen plaatsen. In de Proeve wordt een onderscheid gemaakt tussen vier soorten instellingen in Brussel. Om te beginnen zijn er de instellingen van het deelgebied Brussel-Hoofdstad, die zul-

len worden geregeld in de bestaande federale bijzondere wet. Hier pleiten de auteurs ervoor om het status quo te bewaren, met uitzondering van een verbetering van de positie van de Brusselse Vlamingen, meerbepaald een gewaarborgde minimale vertegenwoordiging in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Over de instellingen van de Franstalige deelstaat in Brussel spreekt de Proeve zich niet uit. Die zullen worden geregeld in de Grondwet van de Franstalige deelstaat of in de uitvoeringsdecreten daarvan. De instellingen van de Vlaamse deelstaat in Brussel worden geregeld in de Vlaamse Grondwet en in een gewoon decreet. In de Proeve wordt de Vlaamse Gemeenschapscommissie herdoopt in 'Vlaamse Commissie'. Verder wordt voorgesteld om de leden van de Raad van de Vlaamse Commissie, die 15 leden zou tellen, in beginsel samen te stellen uit de Brusselse verkozenen in het Vlaams Parlement. Samenhangend daarmee wordt er in de Proeve voor gepleit om die Brusselse vertegenwoordigers in het Vlaams Parlement rechtstreeks te laten verkiezen door de kiezers die voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een stem uitbrengen op een Nederlandstalige lijst. De auteurs hopen op die manier de band tussen de Brusselse en de andere Vlamingen te versterken. De gemeenschappelijke paritaire instellingen van de Vlaamse en de Franstalige deelstaat, waarover hierna meer, worden door beide deelstaten geregeld bij samenwerkingsakkoord.

Wat zullen de bevoegdheden zijn van de Brusselse instellingen? In de optiek van de Proeve beschikken enkel de deelstaten over de residuaire bevoegdheid, terwijl de deelgebieden enkel toegevoegde bevoegdheden hebben. In de Proeve wordt voorgesteld om aan het Brusselse deelgebied grotendeels dezelfde bevoegdheden toe te wijzen als die waarover het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest momenteel beschikt, zoals bepaald in de bijzondere wet. De Vlaamse en de Franstalige deelstaat zouden echter in onderling akkoord kunnen beslissen om deze bevoegdheden hetzij uit te breiden, door sommige van hun bevoegdheden aan Brussel toe te wijzen, hetzij in te perken. Politiek gezien verschilt die regeling niet fundamenteel van de huidige, want ook nu kunnen de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest enkel worden gewijzigd door een bijzondere meerderheid in het federale Parlement, met instemming van de Vlamingen en de Franstaligen. Daarnaast kunnen de deelstaten ook eigen bevoegdheden geheel of gedeeltelijk toevertrouwen aan hun respectieve commissies in Brussel. De aangelegenheden die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad niet specifiek aan één deelstaat kunnen worden toegerekend, tenslotte, kunnen door beide

deelstaten gemeenschappelijk geregeld worden. Er wordt voorgesteld om voor de uitoefening van deze gemeenschappelijke bevoegdheden een afzonderlijke paritair samengestelde instelling op te richten, namelijk de Gemeenschappelijke Commissie, die zou bestaan uit vertegenwoordigers van beide deelstaten, en waarvan de werking door beide deelstaten bij samenwerkingsakkoord geregeld wordt. Indien hierover geen akkoord wordt bereikt tussen de deelstaten worden de betrokken bevoegdheden door de federale overheid uitgeoefend. Uit dit alles blijkt duidelijk, aldus de spreker, dat de Proeve niet aanstuurt op een voogdij van Vlaanderen en Wallonië over Brussel. Indien men van oordeel is dat het gezamenlijk beheren van de bevoegdheden van Brussel door de twee deelstaten een vorm van voogdij is, kan men enkel vaststellen dat dit nu ook reeds het geval is, via de twee taalgroepen in de federale Kamers.

1.3. De rechten en de vrijheden

De heer Wouter Pas legt uit dat de titel over de rechten en de vrijheden in de Proeve van Grondwet voor Vlaanderen vertrekt van een dubbele bekommernis. Enerzijds wil deze titel vooral de waarden tot uitdrukking doen komen die aan de Vlaamse Grondwet ten grondslag liggen. De symboolwaarde en de didactische functie van een grondwet vereisen immers dat de keuze voor een rechtvaardige samenleving, gebaseerd op vrijheid, gelijkheid en verdraagzaamheid, duidelijk en expliciet tot uiting komt. Ten tweede moet een grondwet volgens de spreker een pragmatische tekst zijn. De juridische vormgeving van de voornoemde waarden moet realistisch zijn, in die zin dat het recht de opgenomen grondrechten moet kunnen waarborgen. Dit realisme moet bovendien aangepast zijn aan de hedendaagse maatschappij en rechtsorde. Deze zijn niet dezelfde als toen de Belgische Grondwet tot stand kwam. De juridische instrumenten zijn verfijnder geworden en de mogelijkheden van de overheid zijn in 1996 veel groter dan in 1831. Nieuwe technieken om de grondrechten te waarborgen zijn bijvoorbeeld de verfasingsconforme interpretatie en de stand-still werking. Dit alles impliceert onder meer dat Titel II van de Vlaamse Grondwet niet enkel burgerlijke en politieke grondrechten, maar ook sociale en economische grondrechten bevat.

De spreker wijst erop dat de Vlaamse Grondwet voor de burger niet de enige tekst is waarin zijn grondrechten zijn vastgelegd en beschermd. Ook de Federale Grondwet waarborgt ze, net zoals talrijke internationale verdragen. Om te weten welke tekst in een concreet geval van toepassing is, moet

men nagaan welke tekst de ruimste bescherming biedt in concreto. Het principe 'de ruimste bescherming primeert', dat bijvoorbeeld ook terug te vinden is in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens, wordt uitdrukkelijk opgenomen in de Vlaamse Grondwet.

De heer Wouter Pas toont vervolgens aan in welke opzichten de bestaande bescherming inzake grondrechten wordt aangevuld en verfijnd in de Proeve. Op de eerste plaats wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat de waardigheid van ieder mens de grondslag en het doel voor elk overheidshandelen dient te zijn. Dit basisbeginsel komt in de Vlaamse Grondwet beter tot zijn recht dan in de Federale Grondwet. Als tweede basisbeginsel wordt het gelijkheidsbeginsel vooropgesteld. Omwille van het grote maatschappelijke en morele belang wordt aan de overheid uitdrukkelijk de verplichting opgelegd om de gelijke kansen tussen mannen en vrouwen te bevorderen. Op die manier maakt de Vlaamse Grondwet de toepassing mogelijk van wat met een ongelukkige term 'positieve discriminatie' genoemd wordt, maar eigenlijk niet meer is dan een correcte toepassing van het gelijkheidsbeginsel.

Dit is ook het geval met de derde krachtlijn, namelijk de zorg voor de bescherming van minderheden, gekoppeld aan de zorg voor de participatie aan het algemene maatschappelijke leven. Dit beginsel komt in de eerste plaats tot uiting in verschillende negatieve verplichtingen voor de overheid, namelijk de vrijheid van meningsuiting en informatiegaring, het verbod op monopolies inzake media, de vrijheid van onderwijs, de neutraliteit van het officieel onderwijs, de taalvrijheid, enzovoort. Op de tweede plaats heeft de overheid positieve verplichtingen, namelijk de subsidiëring en de organisatie van het onderwijs, van de media, van culturele verenigingen, enzovoort. Daartegenover staan de burgerplichten voor iedere burger. De twee belangrijkste zijn het stemrecht, gekoppeld aan de opkomstplicht, en de verplichting om het Nederlands te kennen. Deze twee burgerplichten vloeien volgens de spreker logisch voort uit het principe dat wie een aantal jaren in Vlaanderen leeft betrokken dient te worden bij het maatschappelijke en politieke leven van Vlaanderen. Het stemrecht dat wordt verleend zal volgens de spreker een lege doos blijven indien het niet gepaard gaat met kennis van het Nederlands. Die kennis is voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement echter geen verkiesbaarheidsvoorwaarde in de strikte zin, wat wel het geval kan zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen. De vierde krachtlijn die de spreker vermeldt is de versterking van een aantal sociaal-

economische rechten. Zo wordt het recht op bijstand geëxpliciteerd, net als het recht op een behoorlijke huisvesting of het recht op eigendom. Deze rechten worden onmiddellijk afdwingbaar. De spreker vernoemt verder de versterking van het petitierecht door het opleggen van de verplichting aan de overheid om op het verzoekschrift te antwoorden. Deze mogelijkheden tot participatie kunnen bovendien versterkt worden door de decreetgever. De Vlaamse Grondwet geeft de decreetgever immers de mogelijkheid om volksraadplegingen te houden. Daarnaast worden in de Grondwet ook het recht op arbeid en op een gezond leefmilieu erkend, zij het in zwakkere vorm omwille van de grotere beleidsvrijheid van de overheid.

1.4. De wetgevende macht

Een belangrijke innovatie in de Proeve vormt volgens de heer Jeroen Van Nieuwenhove de grondwettelijke erkenning van de politieke partijen, die wordt gekoppeld aan een aantal plichten. Artikel 28 bepaalt dat de politieke partijen democratisch gestructureerd moeten zijn en rekenschap moeten geven over hun inkomsten en uitgaven. Het opstellen van nadere regels met betrekking tot de democratische structuur van een politieke partij wordt aan de decreetgever overgelaten. Partijen die daaraan niet voldoen kunnen eventueel van overheidsfinanciering worden uitgesloten.

Nieuw is ook dat de Proeve aan vreemdelingen die vijf jaar onafgebroken hun woonplaats hebben in een gemeente van de deelstaat Vlaanderen stemrecht verleent voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement. De auteurs beschouwen dit stemrecht als een middel om de vreemdelingen beter in de Vlaamse samenleving te integreren, maar koppelen het -zoals hierboven reeds aangeept- aan de plicht om Nederlands te kennen.

De Proeve stelt ook een aantal veranderingen aan het kiessysteem voor, waaronder een wijziging van het systeem van opvolgers voor de verkiezing van het Vlaams Parlement. Het bestaande systeem, gekoppeld aan de regeling van de onverenigbaarheid tussen het mandaat van minister en parlamentslid, heeft volgens de spreker als nadeel dat het aan de partijen een te grote zeggenschap geeft over de samenstelling van het parlement en te weinig rekening houdt met de door de kiezer uitgesproken voorkeur voor individuele kandidaten. In de Proeve wordt daarom voorgesteld dat de eerstvolgende kandidaat-titularissen op de lijst als opvolgers zouden worden aangeduid. Het huidige systeem van onverenigbaarheid tussen het mandaat van minister en parlamentslid heeft boven-

dien als nadeel dat parlementsleden die zetelen ter vervanging van een minister weinig geneigd zullen zijn de regering ten val te brengen, omdat ze hiermee meteen hun eigen lot als parlements lid bezegelen. De auteurs willen de genoemde onverenigbaarheid behouden, maar pleiten ervoor dat een parlements lid onherroepelijk zijn mandaat zou verliezen wanneer hij minister wordt. Tegelijkertijd wordt gesuggereerd om een regeling uit te werken voor een afscheidsvergoeding voor gewezen Vlaamse ministers die geen inkomen meer zouden hebben na hun ambt in de regering.

Tenslotte vestigt de spreker nog de aandacht op een wijziging van de onschendbaarheidsregeling voor parlementsleden. De strafrechtelijke onschendbaarheid wordt ingeperkt, in die zin dat enerzijds de leden van het Vlaams Parlement kunnen vervolgd worden in rechte, maar dat anderzijds het Vlaams Parlement, met het oog op de voortzetting van zijn normale werking, de tijdelijke schorsing kan bevelen van bepaalde onderzoeksdaaden, van de procedure voor de onderzoeks- en vonnisgerichten en van de tenuitvoerlegging van een straf. De strafrechtelijke immuniteit van de leden van het Vlaams Parlement wordt behouden voor meningen die zij uiten in de uitoefening van hun functie.

1.5. De uitvoerende macht

De heer Wouter Pas licht eerst een aantal voorgestelde innovaties op het vlak van de regeringsvorming en -samenstelling toe. Het vertrekpunt van die voorstellen is de vaststelling dat de huidige regels in de bijzondere wet op de hervorming van de Instellingen met betrekking tot de regeringsvorming ontoereikend en soms zelfs onwerkzaam zijn. Een nieuwe regeling moet volgens de spreker rekening houden met het feit dat de uitvoerende macht op Vlaams niveau, in tegenstelling tot die op het federale niveau, niet 'tweehoofdig' is. Bovendien wordt er in de Proeve naar gestreefd om de rol van het Parlement en van de parlementaire fracties te versterken. Vertrekkende van deze uitgangspunten wordt voorgesteld om de ministers te laten verkiezen door het Parlement. Dit zou dan als volgt in zijn werk gaan : wanneer een nieuwe regering gevormd dient te worden, belast de parlementsvoorzitter de leider van de grootste fractie met het vormen van die nieuwe regering. Indien die fractieleider daar niet in slaagt, dan kan de voorzitter iemand anders aanduiden. Dit impliceert dat de functie van parlementsvoorzitter in belang toeneemt en onmiddellijk na de parlementsverkiezingen zal moeten ingevuld worden. Daarnaast kan het Parlement, bij volstreekte meerderheid, altijd

iemand anders belasten met de vorming van een regering. Die regeringsvormer legt zijn regeerprogramma en een lijst van ministers vervolgens voor aan de parlementsvoorzitter en aan de fractieleiders naar keuze. Die hervormingen hebben tot doel om het zwaartepunt van de onderhandelingen over het regeerprogramma te verleggen naar de parlementaire fracties. Tenslotte legt de kandidaat minister-president het regeerprogramma en de lijst van ministers voor aan het Parlement en vraagt gelijktijdig voor beide het vertrouwen.

Ook inzake de werking van de regering worden in de Proeve enkele hervormingsvoorstellen gedaan. Zonder in detail te treden legt de heer Wouter Pas uit dat daarbij vooral de nadruk wordt gelegd op onder meer de individuele verantwoordelijkheid van elke minister. Ook het systeem van de vertrouwensstemmingen in het Parlement wordt enigszins aangepast. Inzake de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers wordt in de Proeve voorgesteld om de ministers in beginsel te onderwerpen aan het gemeen recht, zowel wat het strafrecht als de strafprocedure betreft. Voor misdrijven begaan in de uitoefening van hun ambt zouden de ministers echter een voorrecht van rechtsmacht genieten, waardoor ze onder de bevoegdheid van het Hof van Cassatie zouden vallen. Het parket zou dus bevoegd zijn om tegen ministers een onderzoek en een vervolging in te stellen. Daarnaast blijft ook het Parlement bevoegd om ministers in beschuldiging te stellen. Hiermee zou volgens de spreker een historisch prerogatief van het Parlement behouden blijven en wordt het parket beschermd tegen politieke druk. Wel blijft de ministeriële functie als dusdanig beschermd, in die zin dat aan het Parlement de mogelijkheid wordt gegeven om een onderzoek of vervolging eventueel op te schorten indien de goede werking van de regering en van het Parlement dit vereist.

1.6. De rechterlijke macht

De heer Wouter Pas vestigt er de aandacht op dat er in de Proeve niet wordt gekozen voor een afzonderlijke deelstatelijke rechtskolom, zoals in bepaalde federale landen het geval is. Wel wordt voorgesteld om de deelstaten te betrekken bij de benoemingen van rechters. Die betrokkenheid zou hierin bestaan dat een deel van de voordrachten voor ondervoorzitter en voorzitter van de rechtbanken van eerste aanleg, de rechtbanken van koophandel en voor de arbeidsrechtbanken, voor de raadsheren bij het Hof van Beroep en voor de raadsheren bij het Hof van Cassatie, dienen te gebeuren door de parlementen van de respectieve deelstaten en de koning gebonden is door deze voordrachten.

Het Vlaams Parlement zou ook een aantal rechters van het Grondwettelijk Hof en staatsraden bij de Raad van State kunnen voordragen. Daarnaast zouden de deelstaten voor de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren administratieve rechtscolleges kunnen oprichten en zouden ze, in aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, de bevoegdheid en de procedures van de hoven en de rechtbanken kunnen wijzigen en aanvullen, na voorafgaand overleg met de federale overheid.

1.7. De gedecentraliseerde overheden

De heer Wouter Pas legt uit dat er in de Proeve van uit wordt gegaan dat de gehele bevoegdheid inzake de lokale besturen bij de deelstaten berust, zoals dat overigens ook in andere federale staten het geval is. Een belangrijke innovatie die in de Proeve wordt voorgesteld betreft het stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit zou ook aan niet-Belgen toegekend worden, op voorwaarde dat ze een bepaalde minimum-periode in de gemeente verblijven en dat ze onderworpen zijn aan de gemeentelijke belastingsregels. De spreker wijst erop dat deze voorstellen vanzelfsprekend gezien moeten worden in het licht van de geldende Europeesrechtelijke regels, met name artikel 8B van het EG-Verdrag, dat stemrecht voor gemeenteraadsverkiezingen toekent aan iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat, en dit onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat. Dat niet-Belgen pas stemrecht krijgen als ze aan dezelfde belastingsregels worden onderworpen is hiermee volgens de auteurs niet noodzakelijk in strijd. Ook wat de gedecentraliseerde besturen betreft worden een aantal voorstellen gedaan ter versteviging van de democratie. De spreker vermeldt in het bijzonder de voorstellen inzake de rationalisering van de bovengemeentelijke besturen.

1.8. De financiën

De heer Jeroen Van Nieuwenhove stelt dat de financiering van de gemeenschappen en de gewesten momenteel grotendeels gebeurt via een stelsel van veredelde dotaties. In de plaats daarvan wordt in de Proeve voorgesteld om een systeem van ruime concurrerende belastingsbevoegdheden in te voeren, zoals dat ook in de meeste andere federale landen bestaat. Dit zou concreet inhouden dat de federale staat en de deelstaten concurrerend bevoegd zijn voor de twee grote belastingen, namelijk de personenbelasting en de vennootschapsbelasting. Met het oog op het in stand houden van de Economische en Monetaire Unie (EMU) moeten de betrokken overheden wel nauw met elkaar

overleggen. Daarnaast wordt er aan de deelstaten een beperkt aantal exclusieve belastingen toegewezen, onder meer het kijk- en luistergeld en de belasting op de inverkeerstelling en het eurovignet. Deze ruime fiscale autonomie voor de deelstaten impliceert ook een financiële verantwoordelijkheid, in die zin dat de deelstaten, volgens eigen inzichten, de inkomsten en de uitgaven met elkaar in overeenstemming moeten brengen. De fiscale autonomie zou volgens de spreker de EMU geenszins in het gedrang brengen. Ook in andere federale landen verschillen de belastingvoeten vaak van deelstaat tot deelstaat, zonder dat de EMU hierdoor onder druk staat. Dat komt onder meer omdat de deelstaten er zelf belang bij hebben om de verschillen in belastingvoet klein te houden. Bovendien wordt de bestaande regeling die de federale overheid toelaat om, ter vrijwaring van de EMU, specifieke maatregelen te nemen in de Proeve niet alleen behouden maar ook uitgebreid.

Vervolgens gaat de spreker in op de problematiek van de solidariteit tussen de deelstaten. Momenteel krijgt die solidariteit concreet gestalte in een transfert via de progressieve tarieven voor de personenbelasting, een transfert via de sociale zekerheid - die op 100 à 110 miljard per jaar wordt geraamd - en een transfert via het financieringsstelsel van gemeenschappen en gewesten. Die derde transfert heeft als resultaat dat Vlaanderen in gewestelijke aangelegenheden 3.044 frank per inwoner minder kan besteden dan het Waalse Gewest en in gemeenschapsaangelegenheden 3.699 frank per inwoner minder dan de Franse Gemeenschap. De auteurs zijn principieel voorstander van een doorzichtige, omkeerbare en objectieve solidariteit tussen de deelstaten, maar vinden dat die tot meer redelijke proporties moet worden teruggebracht. Met het oog daarop stellen ze in de Proeve een solidariteitssysteem voor dat is geïnspireerd op het Duitse stelsel van de Finanzausgleich. Dit laat toe dat er een grote mate van solidariteit blijft bestaan, zonder dat de meer welvarende en solidaire deelstaat aan het einde van de rit armer is dan de ontvangende deelstaat.

1.9. De bevoegdheidsverdeling

Tot besluit van de inleidende uiteenzetting schetst de heer Jeroen Van Nieuwenhove kort de bevoegdheidsverdeling die in de Proeve wordt voorgesteld. Belangrijk daarbij is vooral dat de residuaire bevoegdheid aan de deelstaten wordt toegewezen. Dit neemt echter niet weg dat de auteurs er voorstander van zijn om in de Federale Grondwet toch een lijst van aan de deelstaten toegewezen bevoegdheden op te nemen. Het Arbitragehof

heeft immers een jurisprudentie ontwikkeld waarbij de toewijzing van bevoegdheden ruim wordt geïnterpreteerd. Wanneer in de toekomst enkel de federale overheid over toegewezen bevoegdheden beschikt, dan riskeert een even ruime interpretatie daarvan door het Arbitragehof de autonomie van de deelstaten uit te hollen. De aan de federale overheid toegewezen bevoegdheden worden opgenomen in twee lijsten : een lijst met algemene rubrieken – die onder meer overeenstemmen met de traditionele federale departementen – die in de Federale Grondwet wordt opgenomen, en een lijst met uitzonderingen op de deelstaatbevoegdheden die in de bijzondere wet wordt opgenomen. Verder worden in de Proeve een aantal voorstellen gedaan om de bestaande bevoegdheidsverdeling op een aantal punten aan te passen, op basis van het principe van de subsidiariteit en de homogeniteit van de bevoegdheidspakketten. Dit laatste principe houdt in dat zowel de normering, de uitvoering en de financiering van elke beleidsmaterie bij één en dezelfde overheid berusten.

2. Bespreking

2.1. Algemeen

De heer Paul Van Grembergen : Is er, vertrekkend van het principe dat alle machten uitgaan van het volk, geen scenario denkbaar waarbij het Vlaams Parlement zichzelf de legitimiteit toekent om een Vlaamse Grondwet op te stellen en daartoe overgaat na 'grondwetgevende' verkiezingen te hebben uitgeschreven ? Waarom moeten we wachten op een voorafgaande wijziging van de Federale Grondwet ?

De heer Wouter Pas : Dit zou impliceren dat men het rechtskader van het federale België verlaat, terwijl het behoud van dat rechtskader juist ons uitgangspunt is.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : Aangezien het de federale overheid is die, op grond van haar 'Kompetenzkompetenz', de deelgebieden heeft ingericht moet zij eerst het licht op groen zetten voor een Vlaamse Grondwet.

De heer Etienne Van Vaerenbergh : U gaat uit van het principe dat alle macht uitgaat van het federale niveau, en dat vind ik een verkeerde premisse. Dit even terzijde gelaten lijkt mij nu vooral de vraag van belang welke van uw voorstellen we reeds kunnen realiseren op grond van de constitutieve autonomie.

De heer Jos Geysels : De concrete inhoud van het boek steekt positief af tegenover het ietwat overtrokken en emotionele beeld ervan dat door sommigen werd gecreëerd. Na grondige lectuur deel ik het enthousiasme over het boek, maar ik hoop wel dat ook de voorstellen van de auteurs die niet strikt communautair zijn, bijvoorbeeld in verband met de nieuwe politieke cultuur, navolging zullen vinden.

2.2. De Brusselse instellingen

Mevrouw Brigitte Grouwels : Op een aantal niet onbelangrijke punten zijn de auteurs tegemoet gekomen aan de verlangens van de Brusselse Vlamingen, ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de rechtstreekse verkiezing van de Brusselaars in het Vlaams Parlement en het behoud van de huidige bevoegdheden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Het blijft echter een open vraag hoe en tegenover wie de in de Vlaamse Grondwet opgenomen rechten en vrijheden in Brussel afdwingbaar zullen gemaakt worden en hoe men in Brussel de fiscale autonomie in de praktijk zal brengen.

De heer Robert Voorhamme : Ook voor de overdracht van de organieke wetgeving op de gemeenten naar de deelstaten zal een specifieke regeling voor Brussel moeten uitgedokterd worden. Hoe ziet u dat concreet ?

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : De organieke wetgeving op de gemeenten is één van de aangelegenheden die, voor wat het Brusselse grondgebied betreft, niet specifiek aan één van de twee deelstaten kunnen worden toegewezen en waarover beide deelstaten dus een samenwerkingsakkoord moeten afsluiten. Slagen ze daar niet in, dan blijft de federale overheid bevoegd voor de organieke wetgeving voor wat betreft de negentien Brusselse gemeenten en blijft de huidige regeling dus bestaan.

Mevrouw Brigitte Grouwels : Dat laatste zou misschien zo slecht niet zijn, want wat bijvoorbeeld de voogdij betreft is de regionalisering voor de Brusselse gemeenten geen goede zaak geweest. Die waren beter af toen de voogdij nog op federaal niveau werd uitgeoefend. Maar voor wat de meeste andere bevoegdheden betreft lijkt het bilan van de Brusselse instellingen mij positief, in die zin dat Vlamingen en Franstaligen samen constructief naar oplossingen zoeken om Brussel leefbaar te maken, wat vroeger op federaal niveau blijkbaar niet mogelijk was.

Mevrouw Mia De Schamphelaere : Meer in het algemeen stelt zich wat Brussel betreft de grote vraag hoe men op een werkbare wijze verder bevoegdheden kan opsplitsen zonder de subnationaliteit in te voeren.

De heer Wouter Pas : Wij wijzen het principe van de subnationaliteit van de hand. Het zou wellicht ook in het nadeel van de Vlamingen spelen. We moeten vermijden dat de Brusselaars één enkele allesbepalende keuze moeten maken voor hetzij de Vlaamse of de Franstalige subnationaliteit. Wat de personenbelasting betreft denk ik dat er hoe dan ook een akkoord zal moeten komen tussen de deelstaten over een eenvormig tarief in Brussel.

Jeroen Van Nieuwenhove : Dit zal ons inziens inderdaad het voorwerp moeten uitmaken van onderhandelingen tussen de deelstaten, wat eventueel kan leiden tot een Brussels belastingtarief dat verschilt van het Vlaamse of het Waalse. Wat de ziekteverzekering betreft pleiten wij voor een systeem van naar taal opgesplitste landsbonden. Door voor een bepaalde landsbond te kiezen kiest de Brusselaar meteen ook voor het stelsel van hetzij de Vlaamse hetzij de Franstalige deelstaat, met eventueel verschillende tarieven.

De heer André Denys : Het ontgoochelt mij enigszins dat u, meerbepaald wat Brussel betreft, enkel verder bouwt op de bestaande situatie, die uiterst complex is. U zegt enerzijds dat u streeft naar vereenvoudiging van de staatsvorming, maar anderzijds raakt u nauwelijks aan het bijzonder ingewikkelde kluwen van Brusselse instellingen. Zou het niet veel eenvoudiger zijn om de federale overheid opnieuw bevoegd te maken voor Brussel-Hoofdstad, en die bevoegdheid toe te vertrouwen aan een Vlaamse en een Franstalige federale staatssecretaris voor Brusselse aangelegenheden ? Als je dat niet doet zul je het principe van de tweeledigheid nooit helemaal kunnen realiseren.

De heer Wouter Pas : Het is vanuit een zeker realisme dat wij er inderdaad voor hebben gekozen om, wat Brussel betreft, de klok niet terug te draaien in de door de heer Denys gesuggereerde zin. Het huidige institutionele raamwerk van Brussel is het resultaat van een historisch gegroeid compromis tussen verschillende visies over de positie van Brussel in het federale België. Ik wil er ook op wijzen dat de Brusselse instellingen in vele opzichten goed werk hebben verricht en de besluitvorming, na jaren van blokkering, opnieuw vlot hebben getrokken. Wanneer we weer terugkeren naar de vroegere situatie, met federale ministers en staats-

secretarissen voor Brusselse aangelegenheden, dan dreigt een nieuwe blokkering.

De heer Michiel Vandebussche : Wat de heer Pas zegt is juist. Vergeet niet dat er tijdens de 10 jaar vóór 1989 geen enkele wet is goedgekeurd met betrekking tot het Brusselse Gewest, en dat terwijl de andere gewesten via decreten volop gestalte gaven aan hun autonomie. Ik waardeer dan ook de positieve wijze waarop de auteurs de Brusselse problematiek benaderen, al heb ik toch een aantal kritische bedenkingen. Het grote voordeel van de Proeve is onmiskenbaar dat de manier waarop de Brusselse problematiek wordt aangepakt de zaak helemaal uit de emotionele sfeer haalt. Bovendien kan ik ten volle instemmen met de afschaffing van het onderscheid tussen gemeenschaps- en gewestmateries. Ik sta ook achter de voorstellen met betrekking tot de verkiezing van de Brusselse afgevaardigden in het Vlaams Parlement. Meer in het algemeen denk ik dat de Franstaligen veel positiever zouden staan tegenover de inhoud van de Proeve, mochten ze zelf kennis kunnen nemen van de exacte inhoud ervan. Een vertaling van het werk dringt zich derhalve op.

2.3. De financiering

De heer Karel De Gucht : De vraag is ook hoe we de financiële leefbaarheid van Brussel kunnen garanderen. Brussel zou wellicht kunnen overleven met de inkomsten van de vennootschapsbelasting, maar niet met die van de personenbelasting. Wanneer je echter het vereveningssysteem federaal zou vastleggen dan maakt het minder uit welke belasting je precies overhevelt naar de deelstaten. Ik zou er wel voor pleiten om zeker de BTW over te hevelen omdat die belasting reeds grotendeels op Europees niveau is geregeld en de divergentie tussen de deelstaten dus automatisch beperkt zal blijven.

De heer Robert Voorhamme : Gezien de hoofdstedelijke functie van het Brusselse Gewest lijkt het me niet onlogisch dat de financiering van de Brusselse instellingen grotendeels op basis van dotaties zou gebeuren, waarbij zich dan wel de vraag zal stellen welke verdeelsleutel men daarbij zal hantieren. Ik sta wel positief tegenover de suggestie van collega De Gucht om voornamelijk de indirecte belastingen te regionaliseren, omdat die door de deelstaten moeilijker kunnen gebruikt worden om aan concurrentievervalsing te doen.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : Het probleem is dat je niet a priori weet hoeveel een bepaalde belasting zal opbrengen, zodat het moeilijk is om

alle belastingen exclusief over de verschillende overheden te verdelen. Daarom pleiten wij voor een systeem van ruime concurrerende belastingen voor de deelstaten en de federale overheid, gekoppeld aan de exclusieve toewijzing van een aantal kleinere belastingen. Daartoe rekenen we ook de BTW, die in onze optiek federaal blijft. Precies om te vermijden dat de fiscale autonomie tot economische distorties zou leiden krijgt de federale overheid, ter vrijwaring van de EMU, een zeker interventierecht, waarbij onder meer de minimum- en de maximumpercentages kunnen worden bepaald voor de kortingen en de opcentiemen op de personen- en vennootschapsbelasting. Overigens is het nu al zo dat de Europese subsidiepolitiek leidt tot economische distorties tussen de regio's.

De heer Jos Geysels : Mocht er op Europees niveau een CO²-belasting worden ingevoerd, dan zou het wel eens kunnen zijn dat de relatieve opbrengst van de indirecte belastingen exponentieel zal toenemen. Ik stel me daarenboven de vraag of je met het interventierecht van de federale overheid inzake de fiscale autonomie niet een vorm van normenhiërarchie invoert tussen wetten en decreten.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : In een federale staat zijn de grondwetten van de deelstaten in principe ondergeschikt aan de Federale Grondwet, ook wanneer de wetten van de deelstaten en die van de federale overheid juridisch evenwaardig zijn. Die ondergeschiktheid komt in de Proeve bijvoorbeeld tot uiting in de homogeniteitsbepaling die in de Federale Grondwet wordt opgenomen. Dit is een juridische verplichting voor de deelstaten, die door het Grondwettelijk Hof kan worden gesanctioneerd. Bovendien sluit een systeem van overwegend exclusieve wetgevende bevoegdheden niet uit dat bepaalde bevoegdheden concurrerend blijven, zoals nu trouwens al het geval is. Wij willen de huidige situatie, met overwegend exclusieve en een beperkt aantal concurrerende bevoegdheden, behouden. De interventiemogelijkheid van de federale overheid met het oog op de EMU kan zeker niet gezien worden als een stap naar een systeem met concurrerende bevoegdheden.

De heer Robert Voorhamme : U pleit ervoor dat de deelstaten, bij een grotere fiscale autonomie, ook meer zouden bijdragen tot de aflossing van de federale staatsschuld. Ik begrijp echter niet goed waarom u enkel het gedeelte van de schuld dat de 60 procent van het BNP overstijgt in aanmerking neemt daarvoor. Vanwaar dit criterium ?

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : De mate waarin de deelstaten participeren in de federale overheidsschuld is in wezen een politieke kwestie, die niet in een grondwet dient te worden geregeld. Wij breken in ons boek enkel een lans voor het principe van de deelname, zonder te zeer in detail te treden over een concrete regeling. We suggereren wel om de deelname van de deelstaten te beperken tot de vanuit Europees oogpunt 'onaanvaardbare' schuld, namelijk de schuld die de maximumdrempel van 60 procent van het BNP overstijgt, hetgeen we het 'Maastrichtaandeel' noemen.

2.4. De bevoegdheidsverdeling

De heer Karel De Gucht : Volgens mij zal het door u voorgestelde interventierecht van de federale overheid, met het oog op het behoud van de EMU, vroeg of laat in botsing komen met het feit dat de deelstaten over de residuaire bevoegdheid beschikken. De interventiedrang van de federale overheid zal het moeilijker maken voor de deelstaten om nieuwe bevoegdheden op te nemen.

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : Het toekennen van de residuaire bevoegdheid aan de deelstaten, op zich beschouwd, zal niet noodzakelijk hun autonomie versterken. Het tegendeel kan eerder het geval zijn, gezien de jurisprudentie van het Arbitragehof, die de neiging heeft om de toegewezen bevoegdheden ruim te interpreteren en op die manier de autonomie van de betrokken overheid te beschermen. Om dit te vermijden pleiten wij, zoals al gezegd, voor het opnemen van een lijst van aan de deelstaten toegewezen bevoegdheden in de Federale Grondwet.

De heer Robert Voorhamme : Wat is volgens u het aangewezen criterium om bevoegdheden hetzij aan de federale overheid, hetzij aan de deelstaten toe te wijzen, en wat ervaart u als de belangrijkste knelpunten daarbij ?

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : Het aflijnen van bevoegdheidscategorieën is altijd een bijzonder moeilijke oefening. In de praktijk kan men daarbij hetzij naar bestaande normen verwijzen, hetzij naar de materie zelf. Die aflijning zal echter nooit helemaal sluitend zijn. Het is de rol van het Arbitragehof om knelpunten te beslechten, zodat de bevoegdheidsverdeling langs juridictionele weg verder kan worden verfijnd.

2.5. De wetgevende macht

De heer John Taylor : Op papier formuleert u mooie voorstellen om de rol van de parlementaire

fracties te versterken, maar zou dat in de praktijk geen dode letter blijven ?

De heer Wouter Pas : Die vraag kan ten opzichte van alle grondwetsbepalingen worden gesteld. Een grondwet legt de verhoudingen tussen de verschillende machten formeel vast, maar kan niet garanderen dat de werkelijke verhoudingen daar aan beantwoorden, al werkt een grondwet uiteraard sturend.

De heer Karel De Gucht : U wil de positie van de parlementsleden ook versterken door de aanduiding van de vervangers te wijzigen, maar zou het dan niet consequenter zijn gewoonweg de stemoverdracht af te schaffen ?

De heer Jeroen Van Nieuwenhove : In een grondwet moeten enkel de hoofdlijnen worden opgenomen van de staatsinrichting. Wat het kiessysteem betreft dienen enkel de grote principes, zoals het beginsel van de evenredigheid en de opkomstplicht, grondwettelijk te worden geregeld. De concrete invulling daarvan moet gebeuren via afzonderlijke decreten. Wat uw concrete vraag betreft vind ik persoonlijk wel dat er een reden bestaat om het onderscheid te behouden tussen een stem voor één of meerdere individuele kandidaten en een stem voor de hele lijst, in de volgorde zoals door de partij bepaald.

2.6. De grondrechten

Mevrouw Mia De Schamphelaere : U hebt er zelf op gewezen dat uw titel betreffende de grondrechten op een aantal punten afwijkt van de Federale Grondwet, bijvoorbeeld wat de gelijkheid tussen man en vrouw betreft. In uw optiek vormt de grondrechtenbescherming dus in zekere zin een concurrerende bevoegdheid waarbij de ruimste bescherming primeert. Maar hoever kan een deelstaat gaan in het leggen van eigen accenten volgens hun respectievelijke waardenopvattingen ?

De heer Wouter Pas : Wat betreft de bescherming van de grondrechten kunnen er inderdaad verschillende snelheden bestaan tussen de deelstaten, als gevolg van verschillende waardenopvattingen. Op het vlak van de interpretatie van de grondrechten kan er echter geen divergentie zijn, aangezien wij geen afzonderlijke grondwettelijke hoven voorstellen voor de deelstaten.

De heer Karel De Gucht : Een belangrijk verschil tussen de grondrechtenbescherming in uw voorstel en in de Federale Grondwet betreft het onderwijs. In tegenstelling tot de Federale Grondwet wordt

de gelijkheid op het vlak van onderwijs niet expliciet gegarandeerd in uw voorstel, wat de rechtszekerheid niet ten goede zou komen.

De heer Wouter Pas : Het gelijkheidsbeginsel wordt in zijn algemeenheid beschermd in artikel 6 van de Proeve. Juridisch-technisch is een herhaling daarvan in het artikel over het onderwijs dan ook overbodig. In de mate dat de vrees voor minorisering nog steeds een politieke realiteit is zou het echter nuttig kunnen zijn om het gelijkheidsbeginsel te hernemen in het artikel over het onderwijs.

Voorzitter : Ik dank de heren Wouter Pas en Jeroen Van Nieuwenhove voor hun interessante uiteenzetting en hun antwoord op de vragen van de commissieleden.

De verslaggever,

De voorzitter,

Mia DE SCHAMPHELAERE Johan SAUWENS