



Parlement

2008

3

I. Kan een begrotingsontwerp ingediend door een vorige regering worden verdedigd door een nieuwe regering?

1. Tijdens de vergadering van de Kamercommissie voor de Justitie over het luik “justitie” van de Algemene uitgavenbegroting voor 2008, werd door een lid de vraag opgeworpen naar de geldigheid van begrotingsontwerpen die opgesteld en ingediend waren door de vorige regering¹. Hoewel die opmerking allicht moet gezien worden in het kader van het spel tussen regering en oppositie, lijkt het ons zinvol om er hier even aandacht aan te besteden, te meer daar de Kamercommissie akkoord ging om een juridisch advies te vragen (dat overigens als bijlage gaat bij het verslag)².

2. Vooreerst zij het duidelijk dat er maar één hypothese is waarin een wetsontwerp vervalt, met name wanneer de wetgevende kamers worden ontbonden³. De nieuwe regering kan in dat geval, door middel van een of meer wetsontwerpen, bepaalde van de vervallen wetsontwerpen van verval laten ontheffen.

Zolang de wetgevende kamers niet worden ontbonden, heeft een wijziging in de samenstelling van de regering dus geen invloed op de geldigheid van de wetsontwerpen die voordien door een andere – of anders samengestelde – regering regelmatig bij de Kamers zijn ingediend. Die wetsontwerpen vervallen daardoor niet. Ze blijven aanhangig zonder dat de nieuwe regering daartoe enige handeling moet stellen.

3. Maar – zullen sommigen allicht opperen –, treedt een nieuwe regering niet meestal aan nadat de Kamers zijn ontbonden en er verkiezingen zijn gehouden? In de praktijk is dat inderdaad meestal het geval, maar sinds de herziening van de artikelen 46 en 96 van de Grondwet hoeft dat niet langer het geval te zijn. Bovendien wordt algemeen aanvaard dat zodra de coalitie wisselt, er ook sprake is van een nieuwe regering (cf. de regeringen Martens I tot IX, Dehaene I en II,

Verhofstadt I tot III enz.). En tot slot is het best mogelijk dat ook zonder coalitiwissel – en dus zonder dat er technisch van een nieuwe regering kan worden gesproken – één of meer ministers worden vervangen.

4. Laten we maar beginnen met de laatstgenoemde hypothese: die van een ontwerp ingediend door een minister die later uit de regering verdwijnt. Een mooi voorbeeld is het wetsontwerp betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken⁴. Het werd op 22 december 1997 ingediend door minister van Justitie De Clerck – lid van de regering-Dehaene II – en werd na aanneming in commissie besproken tijdens de plenaire vergadering van woensdag 22 april 1998. Op 23 april 1998 had erover moeten worden gestemd, maar precies die dag ontsnapte Marc Dutroux, waardoor de stemmingen werden verschoven naar de plenaire vergadering van 28 april 1998. De heer De Clerck nam op 24 april echter ontslag als minister van Justitie en de heer Van Parys volgde hem in die hoedanigheid op. De Kamer nam de wetsontwerpen aan op 28 april 1998. Na bespreking in de Senaat werd de Wet op 27 maart 1999 in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd, medeondertekend door minister Van Parys. De wijziging(en) in de samenstelling van de regering-Dehaene II had(den) dus geen invloed op de geldigheid van de ingediende wetsontwerpen.

5. Best mogelijk, zullen weer anderen stellen, maar een nieuwe regering is toch nog wat anders dan een regering waarin enkele ministerposten worden herschikt. Gelden er geen andere regels indien het ontwerp was ingediend door een vorige regering (en niet door een vorige – inmiddels uit dezelfde regering verdwenen – minister)? En moet men ook niet strenger zijn wanneer het een begrotingsontwerp betreft, dat toch bij uitstek de uitdrukking is van het regeringsbeleid?

Het antwoord op beide vragen luidt ontkennend. Zo werd in het verleden de algemene toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 1981⁵ op 2 oktober 1980 (regering-Martens III) ingediend door de eerste minister, minister van Begroting Geens en minister van Financiën Hatry. De wetsontwerpen houdende respectievelijk de

(1) Verslag Landuyt-Nyssens, *Parl. St.* Kamer 2007-08, nr. 52-0993/004, 33.

(2) “Nota van de Juridische Dienst van de Kamer betreffende de geldigheid van de begrotingsontwerpen die opgesteld en ingediend werden door de vorige regering”, *Parl. St.* Kamer 2007-08, nr. 52-0993/004, 103-105.

(3) Artikel 2 van de wet van 5 mei 1999 betreffende de gevolgen van de ontbinding van de Wetgevende Kamers ten aanzien van de aanhangige wetsontwerpen en wetsvoorstellen (*B.S.* 7 mei 1999).

(4) *Parl. St.* Kamer 1997-98 en 1998-99, nr. 49-1342.

(5) Volgens de toen geldende wetgeving moest de algemene toelichting op de begroting worden voorgelegd aan de Wetgevende Kamers, uiterlijk samen met het ontwerp van begroting (artikel 10 van de wet van 28 juni 1963).

Rijksmiddelenbegroting en de Rijksschuldbegroting voor het begrotingsjaar 1981 werden op 12 november 1980 (na een regeringswissel waarbij de liberalen de regering verlieten) ingediend door minister van Begroting Mathot en minister van Financiën Eyskens⁶. Niemand nam aanstoot aan het feit dat laatstgenoemde twee ontwerpen werden besproken aan de hand van een algemene toelichting die onder een vorige regering was ingediend. En voortaan is er zeker geen twijfel meer mogelijk, aangezien de Algemene uitgavenbegroting 2008 werd ingediend onder de regering-Verhofstadt III en besproken en goedgekeurd onder de regering-Leterme I.

6. Hoewel de symbolische betekenis wellicht anders kan aanvoelen, is er overigens geen juridische reden om er in deze van uit te gaan dat de regels anders zijn voor een begrotingsontwerp dan voor een “gewoon” wetsontwerp. In het verleden hebben regeringen er immers niet voor gearzeld om begrotingsontwerpen van voorgaande regeringen van verval te ontheffen. Zo werd de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1988, die vervallen was ten gevolge van de ontbinding van de Kamers op 8 november 1987, onder een anders samengestelde regering van verval ontheven bij de Wet van 20 juni 1988⁷; ze werd nadien geamendeerd. En het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1992, dat vervallen was ten gevolge van de ontbinding van de Kamers op 18 oktober 1991, werd van verval ontheven bij de Wet van 28 maart 1992⁸; het werd nadien grondig geamendeerd en in de vorm van een door de commissie voor de Begroting aangenomen tekst op nieuw gedrukt.

7. Samenvattend kan men stellen dat wijzigingen in de samenstelling van de regering geen invloed hebben op de regelmatigheid van de indiening van wetsontwerpen door een vorige regering. Die regelmatigheid moet immers worden beoordeeld op het ogenblik van de indiening.

De nieuwe regering kan de wetsontwerpen die door een vorige regering zijn ingediend – zoals alle wetsontwerpen – amenderen of intrekken; ze kan al of niet aandringen op de verdere behandeling ervan.

Een en ander betekent dat het best mogelijk is dat de medeondertekenende minister op het ogenblik van de indiening een andere is dan de medeondertekenende

minister op het ogenblik van de bekrachtiging. De regelmatigheid van de bekrachtiging moet immers worden beoordeeld op het ogenblik van de bekrachtiging. Telkens moet worden nagegaan of de minister op het ogenblik van de medeondertekening bevoegd was⁹.

II. Onontvankelijke adviesaanvraag bij de Raad van State wegens belangenconflict of onvoldoende samenhang

1. De regering en de voorzitters van de parlementaire assemblees dienen regelmatig adviesaanvragen in bij de afdeling wetgeving van de Raad van State. In sommige gevallen blijft het advies echter beperkt tot de vaststelling dat de aanvraag onontvankelijk is. In de door de Raad van State gepubliceerde *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* worden een aantal onontvankelijkheidsgronden vermeld: het ontbreken van een relevante motivering voor de gevraagde spoedbehandeling¹⁰, de aanvraag heeft betrekking op een regeling waarover de Raad van State niet kan adviseren¹¹, de adviesaanvraag wordt ingediend door een daarvoor niet-bevoegde persoon¹², de stand van het dossier laat geen adviesverlening toe¹³ enzovoort.

Drie recente adviesaanvragen, twee van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en één van de voorzitter van de Senaat, waren dit lot beschoren.

2. De eerste twee gevallen hebben betrekking op de wetsvoorstellen over de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde¹⁴. Nadat de Nederlandstalige

(6) *Parl. St.* Kamer 1980-81, nr. 4, nr. 4-I/1 en nr. 4-II/1. Vóór 1989 werd geen algemene uitgavenbegroting opge maakt. De afzonderlijke departementale begrotingen werden vaak met veel vertraging ingediend en behandeld.
(7) *Parl. St.* Kamer 1988 (B.Z.), nr. 4/1-460/1.
(8) *Parl. St.* Kamer 1991-92 (B.Z.), nr. 411/1.

(9) Zie bijvoorbeeld J. VELU, *Droit public. Tome premier. Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, 655, n° 2: “En principe, ce sont toujours les mêmes ministres qui figurent dans la formule de proposition de l’arrêté de présentation aux Chambres, qui sont chargés par le dispositif de cet arrêté de présenter le projet aux Chambres et qui contresignent l’arrêté de proposition. Ce sont également les mêmes ministres (ou leurs successeurs...), qui, après l’adoption de la loi, apposeront leur contresign” (wij onderstrepen).
(10) RAAD VAN STATE, *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, 2008, nr. 237. Over dit onderwerp verscheen in deze rubriek reeds eerder P.D.G. CABOOR, “Advies binnen vijf werkdagen op het einde van de legislatuur: mag de motivering iets meer zijn?”, *T.v.W.* 2007, 168-169.
(11) RAAD VAN STATE, *o.c.*, nr. 246.
(12) RAAD VAN STATE, *o.c.*, nr. 248.
(13) RAAD VAN STATE, *o.c.*, nr. 236, nr. 237 en nr. 249.
(14) *Parl. St.* Kamer 2007 (B.Z.) en 2007-08, nr. 52-0037; *Parl. St.* Kamer 2007 (B.Z.) en 2007-08, nr. 52-0039.