



Parlementaire commissies leggen hun oor te luisteren

2010
—
1

1. Hoewel boze ‘slachtoffers’ van nieuwe wetgeving al eens durven beweren dat de wetgever in een ivoren toren leeft en voeling mist met de realiteit op het terrein, bestaat in de parlementaire fase van de wetgevingsprocedure wel degelijk de mogelijkheid om adviezen in te winnen en hoorzittingen te houden. Met name de parlementaire commissies van Kamer en Senaat winnen frequent het advies in, hetzij van andere commissies, hetzij van extraparlamentaire personen en instellingen.

Adviezen van andere commissies

2. In de Kamer kan een commissie in twee hypothesen het advies inwinnen van een andere commissie. De eerste hypothese is die waarin de Kamervoorzitter vaststelt dat een wetsontwerp behoort tot de bevoegdheid van twee of meer vaste commissies. Hij zal het ontwerp in dat geval verzenden naar één commissie die bij de plenaire vergadering verslag moet uitbrengen, evenals naar één (of meer) commissie(s) die advies moet(en) geven aan eerstgenoemde commissie². Hij kan de bevoegdheid van de adviserende commissie(s) bij die gelegenheid beperken tot bepaalde artikelen van het ontwerp.

De tweede hypothese is die waarin de commissie zelf het initiatief neemt om het advies van een andere commissie in te winnen. Dat gebeurt meestal in het kader van de bespreking van een wetsvoorstel of wetsontwerp, maar is ook mogelijk in een andere context³. Ieder lid van de commissie heeft het recht in die zin een voorstel te doen en de commissie spreekt zich bij gewone meerderheid

over dat voorstel uit⁴. Wordt het voorstel aangenomen, dan wordt het verzoek van de commissie meegedeeld aan de voorzitter van de Kamer, die beslist⁵. Indien de voorzitter het verzoek inwilligt, wordt het advies van de adviserende commissie gepubliceerd als bijlage bij het verslag van de commissie die aan de plenaire vergadering rapporteert⁶.

3. Ook in de Senaat is het de voorzitter die beslist dat het advies van een andere commissie moet worden ingewonnen, hetzij ambtshalve – omdat hij het inwinnen van het advies zelf nodig vindt – , hetzij op verzoek van de voorzitter van een commissie. De voorzitter van de Senaat stelt bij die gelegenheid de termijn vast binnen welke het advies moet worden uitgebracht. De ‘adviesvragende’ commissie mag de bespreking niet afsluiten voor zij het advies van de ‘adviserende’ commissie heeft ontvangen of, bij gebreke daarvan, voor het einde van de vastgestelde termijn⁷.

Advies van extraparlamentaire personen en instellingen

4. Wat het advies van extraparlamentaire personen en instellingen betreft, is de regeling in de Senaat vrij duidelijk: een commissie kan “bij de uitvoering van haar opdrachten het advies inwinnen van personen of instellingen die niet tot de Senaat behoren, hun om documentaire inlichtingen vragen of om hun medewerking ver-

(1) We beperken ons in deze bijdrage tot de gevallen waarin Kamer of Senaat ‘vrijwillig’ advies inwinnen. We laten dus wetens en willens de adviezen buiten beschouwing die op grond van wetten en verdragen moeten worden ingewonnen bij de totstandkoming van bepaalde wetgeving.
(2) Art. 74, nr. 4, a) en art. 75, nr. 7 Rgt.K.
(3) De commissie voor Verzoekschriften behandelde een voorstel van het College van federale ombudsmannen om een audit te houden over de werking van de gesloten centra van de Dienst Vreemdelingenzaken. Ze vroeg in dat kader het advies van de commissie voor Binnenlandse Zaken (*Parl. St. Kamer* 2007-08, nr. 144/3, 3-4).

(4) In de commissie voor Justitie werd een voorstel om het bij die commissie aanhangige wetsontwerp “tot wijziging van de wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen staten van de geïmporteerde personen en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen” voor advies aan de commissie voor Binnenlandse Zaken voor te leggen, bij een eerste stemming verworpen. Een alternatief voorstel om het advies te beperken tot vier artikelen van het ontwerp werd wel aangenomen en aan de Kamervoorzitter voorgelegd (*Parl. St. Kamer* 2004-05, nr. 1555/6, 7-8).
(5) Art. 28, nr. 4 Rgt.K.
(6) *Parl. St. Kamer* 2004-05, nr. 1555/6, 33-38.
(7) Art. 24 Rgt.S.

zoeken". De mogelijkheid om advies in te winnen is met andere woorden niet beperkt tot het wetgevende werk⁸. Ze vereist altijd de principiële toestemming van hetzij het bureau, hetzij de voorzitter van de Senaat. De concrete voorwaarden waaronder extraparlamentairen gehoord worden, worden evenwel voorgesteld door de commissievoorzitter, met de instemming van zijn commissie⁹.

5. In de Kamer, daarentegen, is de situatie allesbehalve transparant: er bestaan voor het inwinnen van extraparlamentair advies niet minder dan drie verschillende regelingen naast elkaar, waartussen het onderscheid lang niet altijd even duidelijk is.

6. Ten eerste kan een commissie "het advies inwinnen van personen of instellingen die niet tot het parlement behoren, hun om documentaire inlichtingen vragen, hun medewerking aanvaarden of erom verzoeken" (advies/hoorzitting "art. 28, nr. 1 Rgt.K."). In tegenstelling tot wat het geval is in de Senaat, kan dat advies echter alleen worden ingewonnen "voor de voorbereiding van wetgevend werk dat tot haar specifieke bevoegdheid behoort". De beslissing wordt genomen door de commissie, bij volstrekte meerderheid van haar leden (met andere woorden altijd minstens 9 van de 17 leden van een vaste commissie, ongeacht het aantal aanwezigen) en ze wordt gewoonweg meegedeeld aan de voorzitter van de Kamer¹⁰. Het advies hoeft niet noodzakelijk mondeling te worden gegeven tijdens een 'hoorzitting', het kan ook schriftelijk worden gegeven¹¹.

7. Ten tweede kan (de plenaire vergadering van) de Kamer – op voorstel van de voorzitter en na advies van de Conferentie van voorzitters – beslissen dat een commissie vertegenwoordigers van extraparlamentaire groepen en instellingen "op tegenspraak" zal horen (advies/hoorzitting "art. 28, nr. 2 Rgt.K."). In dat geval is het dus de plenaire vergadering die de commissie als het

ware verplicht om hoorzittingen te organiseren met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld¹². Ook hier is die mogelijkheid tot het inwinnen van advies inhoudelijk beperkt tot de voorbereiding van wetgevend werk dat tot de specifieke bevoegdheid van de commissie behoort¹³.

8. Naast deze eerste twee mogelijkheden om extraparlamentair advies in te winnen (die dateren van 1935 respectievelijk 1973), werd in 1979 echter een meer algemeen geformuleerde bepaling in het Kamerreglement ingeschreven, die de commissies toelaat "vergaderingen (te) houden ter informatie van de leden" (advies/hoorzitting "art. 32 Rgt.K."). Deze 'hoorzittingen' hoeven geen verband te houden met de voorbereiding van het wetgevend werk en dat was volgens de parlementaire voorbereiding ook de uitdrukkelijke bedoeling¹⁴. Men wilde immers op die manier de praktijk van hoorzittingen die geen verband houden met het onderzoek van wetsontwerpen en voorstellen, in het toenmalige artikel over de 'taken van de commissies' verankeren. Het was echter niet de bedoeling om de meerderheid waarbij men tot het houden van dergelijke hoorzittingen kon beslissen (meerderheid van de leden, *cf. supra*), bij die gelegenheid te versoepelen¹⁵.

Intussen is de in 1979 ingevoerde bepaling echter van plaats veranderd en kan haar oorspronkelijk beperkte draagwijdte niet meer uit de context worden afgeleid. In de praktijk wordt ze dan ook steeds vaker gelezen als een soort algemene bepaling, die onder meer kan worden gebruikt voor het organiseren van hoorzittingen ter voorbereiding van het wetgevend werk. Dat is op zich geen groot probleem, ware het niet dat in het bewuste artikel 32 geen sprake meer is van een "volstrekte meerderheid van de leden" en dat sommige commissies zich

(8) Hoorzittingen die losstaan van onmiddellijk wetgevend werk zijn in de Senaat frequenter dan in de Kamer. Onder de talrijke voorbeelden citeren we de verslagen over de hoorzittingen inzake mobiliteit (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-448/2), over de analyse van de strijd tegen het terrorisme (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-774/1), over de kinderrechten (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-725), over de problematiek van de toetreding van Turkije tot de EU (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-866), over de betrekkingen tussen België en Centraal-Afrika (*Parl.St.* Senaat 2003-04, nrs. 3-253 tot 256) enz.

(9) Art. 28 Rgt.S.

(10) Art. 28, nr. 1 Rgt.K.

(11) Voor een voorbeeld: advies van de Motorcycle Action Group aan de commissie voor Infrastructuur (*Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 1937/2, 22-23).

(12) Uit het verslag-D'Alcantara-Deruelles-De Croo blijkt dat het de bedoeling was de Kamer aldus onafhankelijker te maken van de regering. Vreemd genoeg vond men het echter ook nodig om de plenaire vergadering uitdrukkelijk in staat te stellen de commissies te verplichten tot het horen op tegenspraak van extraparlamentaire personen of instellingen (*Parl.St.* Kamer 1972-73, nr. 525/1, 3).

(13) Art. 28, nr. 2 Rgt.K.

(14) *Parl.St.* Kamer, BZ 1979, nr. 283/4, 2-3.

(15) Zie in dat verband het "Ontwerp van vademecum voor de werkwijze in de commissies" in *Parl.St.* Kamer, BZ 1979, nr. 283/4, 8), waarin duidelijk staat: "De werkwijze inzake hoorzittingen is vastgelegd in artikel 21 van het Reglement ongeacht of de hoorzitting al dan niet betrekking heeft op een wetsontwerp of een voorstel". Het art. 21 waarnaar verwezen wordt is nu art. 28 van het Kamerreglement en schrijft een meerderheid van de leden van de commissie voor om tot het houden van een hoorzitting te beslissen.



daarop blijkbaar baseren om met een gewone meerderheid (meer ja- dan nee-stemmen) tot het houden van hoorzittingen te besluiten¹⁶.

Persoonlijk zijn we van oordeel dat minstens voor de hoorzittingen die verband houden met de voorbereiding van wetgevend werk, de specifieke meerderheid van artikel 28, nr. 1 Rgt.K. (meerderheid van de leden) moet worden gerespecteerd, niet alleen om de redenen die hierboven zijn uiteengezet¹⁷, maar vooral omdat anders het risico erg groot wordt dat het inwinnen van extraparlamenteair advies wordt misbruikt om de werkzaamheden te vertragen. We kunnen echter niet voorbij aan de vaststelling dat een letterlijke lezing van artikel 32 tot een andere conclusie kan leiden en dat de situatie verdient te worden verduidelijkt.

9. Hoewel het niet altijd even duidelijk is of het organiseren van een hoorzitting gebeurt op grond van de eerste (art. 28, nr. 1 Rgt.K.) dan wel de derde hypothese (art. 32 Rgt.K.), kunnen er toch een aantal gemeenschappelijke kenmerken worden onderscheiden. Zo geldt voor de drie types van 'hoorzittingen' die in de Kamer mogelijk zijn, steeds als regel dat de commissie vooraf beslist op welke wijze er verslag zal worden uitgebracht¹⁸. De commissie kan bijvoorbeeld beslissen dat het verslag van de hoorzittingen op drukproef aan de leden moet worden bezorgd vooraleer de bespreking van het ontwerp/voorstel wordt aangevat, of dat het ter inzage zal liggen bij het commissiesecretariaat, of dat het als bijlage bij het verslag over het ontwerp/voorstel zal gaan ... Ze kan ook beslissen of het de vorm zal aannemen van een proces-verbaal dan wel van een syntheseverslag.

10. Voor alle types hoorzittingen – zowel in de Kamer als in de Senaat – geldt bovendien dat ze alleen een raadgevend karakter kunnen hebben¹⁹. Wat de uitgenodigde personen betreft gaat het meestal om experts (academi-

ci, medici, juristen ...), om vertegenwoordigers van bedrijven, pressiegroepen, belangenverenigingen en ngo's, of om personeelsleden van overheidsbedrijven of federale overheidsdiensten²⁰. Maar het is ook al voorgekomen dat een commissie een 'extern' (*sic*) advies vroeg aan een regeringslid²¹... of een hoorzitting organiseerde met vertegenwoordigers van buitenlandse politieke partijen²². Tot slot geldt als algemene regel in Kamer en Senaat dat tijdens een hoorzitting alleen vragen gesteld worden door parlementsleden. Het is dus niet de bedoeling dat de genodigde sprekers elkaar beginnen te ondervragen, al durven sommigen dat in het vuur van het debat wel eens vergeten²³.

Auteur²⁴

Marc VAN DER HULST

Bestuursdirecteur van de Juridische dienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Medewerker Centrum voor Staatsrecht (VUB) en praktijkassistent FUSL

- (16) Zie bijvoorbeeld het verzoek om hoorzittingen te organiseren dat werd aangenomen met 4 tegen 3 stemmen en 3 onthoudingen (gewone meerderheid) in de commissie voor het Bedrijfsleven, in het kader van de bespreking van het wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 24 juli 1973 tot instelling van een verplichte avondsluiting in handel, ambacht en dienstverlening, teneinde een verplichte sluitingstijd voor dancings in te stellen" (*Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2231/4, 3).
- (17) Art. 28, nr. 1 Rgt.K. moet ons inziens immers gelezen worden als een *lex specialis* die op het moment van de invoering van art. 32 niet werd opgeheven alhoewel men zich zeer goed van het bestaan ervan bewust was.
- (18) Art. 28, nr. 3 Rgt. en art. 32 Rgt.K.
- (19) Art. 28, nr. 1 Rgt.S. en art. 28, nrs. 1 en 2 Rgt.K.

- (20) Aangezien ambtenaren onder het hiërarchisch gezag van hun minister staan, moeten zij de toestemming krijgen van hun hiërarchie om te kunnen worden gehoord door een parlementaire commissie.
- (21) De commissie voor Infrastructuur vroeg tijdens de bespreking van diverse voorstellen inzake verkeer het (schriftelijk) advies van de staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging (*Parl.St.* Kamer 2006-07, 1937/2, 4).
- (22) De commissie voor Binnenlandse Zaken organiseerde een hoorzitting met een delegatie van de vier grootste Nederlandse partijen, in het kader van de bespreking van wetsvoorstellen betreffende de berekening van de financiële impact van partijprogramma's (*Parl.St.* Kamer, BZ 2003, nrs. 31/1 en 32/1).
- (23) Zie bijvoorbeeld *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 898/1, 46-47 en 50-51.
- (24) De auteur schrijft in eigen naam en zijn standpunten binden de instelling waarvoor hij werkt niet.