

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 mei 2000 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid" (Parl. St., Vl. Parl., 1999-2000, nr. 267-1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 13 juni 2000, 20 juni 2000 en 4 juli 2000, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt een regeling van de communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid. Onder "Vlaamse overheid" wordt verstaan, het Vlaams Parlement, zijn voorzitter en organen; de aan het Vlaams Parlement verbonden instellingen; de Vlaamse regering, haar ministers en het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap; de andere administratieve overheden die onder de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ressorteren, met uitsluiting van de onderwijsinstellingen.

Het voorstel bevat twee luiken : het ene heeft betrekking op de overheidscommunicatie in het algemeen, het andere op de regeringsmededelingen en op de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement in het bijzonder.

Wat de overheidscommunicatie in het algemeen betreft, somt het voorstel een aantal beginselen op waaraan elke communicatie moet voldoen (objectiviteit, niet-discriminatie, herkenbaarheid, inhoudelijke kwaliteit).

Het voorziet voorts in de oprichting van een onafhankelijk Expertencomité voor Overheidscommunicatie, hierna "Expertencomité" te noemen. De leden van het Expertencomité moeten hetzij een wetenschappelijk ambt of een onderwijsambt in de rechtswetenschappen, de bestuurswetenschappen of de pers- en communicatiewetenschappen bekleden, hetzij werkzaam zijn als beroepsjournalist, hetzij actief zijn op het gebied van de

.../...

overheidscommunicatie. Zij worden door het Vlaams Parlement benoemd.

Een overheid die een initiatief tot overheidscommunicatie wenst te nemen, kan vooraf aan het Expertencomit   een advies vragen over de overeenstemming van dit initiatief met de in het voorstel vermelde beginselen.

Het Expertencomit   kan ook achteraf een communicatie-initiatief toetsen aan die beginselen, hetzij na klacht, hetzij ambtshalve. Het onderzoek door het Expertencomit  , dat op tegenspraak gebeurt, resulteert in een beslissing die in elk geval ter kennis wordt gebracht van de betrokken overheid en eventueel van de klager; als een schending van de hierv  r bedoelde beginselen wordt vastgesteld, wordt de beslissing bovendien bekendgemaakt.

Wat de regeringsmedelingen in het bijzonder betreft, voorziet het voorstel in de oprichting van een Controlecommissie voor Regeringsmededelingen, hierna "Controlecommissie" te noemen. De Controlecommissie is een commissie van het Vlaams Parlement, die evenredig samengesteld is.

De Controlecommissie moet nagaan of een regeringsmededeling niet geheel of ten dele tot doel heeft "het imago van de betrokken regeringsleden of van de politieke partij waartoe zij behoren, te verbeteren".

.../...

Ministers kunnen aan de Controlecommissie vooraf een advies vragen i.v.m. een voorgenomen regeringsmededeling.

De Controlecommissie kan ook achteraf een regeringsmededeling beoordelen, na klacht van een Vlaams volksvertegenwoordiger. Het onderzoek door de Controlecommissie, dat gebeurt met inachtneming van het recht van verdediging, resulteert in een beslissing. Als de Controlecommissie van oordeel is dat de regeringsmededeling tot doel had het imago van de betrokken minister of van zijn politieke partij te verbeteren, legt ze aan die minister een blaam op. Die blaam wordt bekendgemaakt tijdens een plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

De bepalingen in verband met de regeringsmededelingen zijn op overeenkomstige wijze van toepassing op mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement.

VOORAFGAANDE OPMERKING

In zoverre het voor advies voorgelegde voorstel betrekking heeft op de controle op de regeringsmededelingen en op de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement, vertoont het gelijkenissen met de regeling die vervat is in artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de

.../...

politieke partijen. Die bepaling voorziet inderdaad in de oprichting van een Controlegecommissie, paritair samengesteld uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat, welke belast is met de toetsing van mededelingen van o.m. de gemeenschaps- en gewestregeringen en hun leden, en van de voorzitters van de gemeenschaps- en gewestraden.

De uitoefening van die bevoegdheid ten aanzien van leden van de Vlaamse regering (1) heeft aanleiding gegeven tot annulatieberoepen bij de Raad van State, afdeling administratie, ingediend door de toenmalige ministers Kelchtermans en Weckx (2). Die beroepen, waarin een aantal prejudiciële vragen zijn gesteld i.v.m. de ontvankelijkheid ervan, waarop het Arbitragehof ondertussen een antwoord heeft gegeven (3), zijn thans nog aanhangig bij de afdeling administratie. In die beroepen wordt o.m. de onbevoegdheid ingeroepen van de (gewone) wetgever om de desbetreffende regeling aan te nemen.

Het is gebruikelijk dat de Raad van State, afdeling wetgeving, zich ervan onthoudt om advies te geven over een

(1) Zie de beslissingen van de Controlegecommissie van 12 juli 1995, Parl. St., Kamer, B.Z. 1995, nrs. 28-1 en 29-1, en Parl. St., Senaat, B.Z. 1995, nrs. 1-100/1 en 1-101/1.

(2) Deze beroepen zijn gekend onder de nummers A. 65.601 (Kelchtermans) en A. 65.602 (Weckx).

(3) Arbitragehof, 23 februari 2000, nr. 20/2000, B.S., 13 mei 2000.

ontwerp of een voorstel, als hij zich daarmee zou mengen in betwistingen die bij de afdeling administratie aanhangig zijn. De afdeling wetgeving is van oordeel dat zij het voorliggende advies kan geven, zonder vooruit te lopen op de vraag i.v.m. de bevoegdheid van de federale wetgever om een regeling aan te nemen als bedoeld in artikel 4bis van de wet van 4 juli 1989.

Om elk misverstand terzake te vermijden, wenst de afdeling wetgeving er echter ook de nadruk op te leggen dat het voorliggende advies niet zo gelezen mag worden als zou het, rechtstreeks of onrechtstreeks, een beoordeling inhouden van de bevoegdheid van de federale wetgever i.v.m. de voornoemde wetsbepaling.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

1. In zoverre het voor advies voorgelegde voorstel betrekking heeft op de overheidscommunicatie in het algemeen, bevat het bepalingen die te maken hebben met de wijze waarop de in het voorstel bedoelde overheidsdiensten hun beleid kenbaar maken aan het publiek.

Voor het beoordelen van de bevoegdheid van de decreetgever moet ervan uitgegaan worden dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever, voorzover zij er niet anders over hebben beschikt, geacht moeten worden aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen

.../...

zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen, is m.a.w. het hele beleid in de bedoelde aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen (1).

Tot het voeren van het beleid in een bepaalde aangelegenheid behoort ook het verzorgen van de communicatie in verband met die aangelegenheid. Overheidscommunicatie is een essentieel onderdeel van het overheidsbeleid zelf.

Hieruit volgt dat, in de aangelegenheden die aan de gemeenschappen en de gewesten zijn toegewezen, de decreetgever bevoegd is om de regels vast te stellen i.v.m. de overheidscommunicatie terzake.

Zoals dat het geval is met alle decreten, moeten de door de decreetgever vastgestelde regels de bepalingen in acht nemen die in verband met de geregelde aangelegenheid zouden zijn vastgesteld in de Grondwet en in de bijzondere wetten. Op dat punt doet het voorliggende voorstel echter geen problemen rijzen.

De conclusie is dan ook dat de decreetgever bevoegd is om de bepalingen van het voorstel i.v.m. de overheidscommunicatie in het algemeen aan te nemen. Uiteraard moet daarbij uitgegaan worden van een bevoegdheidsconforme interpretatie van de bedoelde bepalingen, in die zin dat ze enkel van toepassing zijn in de aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn. Dit is te dezen zo

(1) Zie, o.m., Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, overw. B.11.

vanzelfsprekend, dat het niet nodig is zulks uitdrukkelijk te preciseren in de tekst zelf van het voorstel.

2. In zoverre het voorstel betrekking heeft op de regeringsmededelingen in het bijzonder, bevat het bepalingen die te maken hebben met de controle van het Vlaams Parlement op de Vlaamse regering. Het toezicht op de regeringsmededelingen wordt immers toevertrouwd aan een commissie van het Vlaams Parlement, en het zijn leden van de Vlaamse regering die het voorwerp kunnen uitmaken van een beoordeling door die commissie.

De voorgestelde regeling heeft aldus betrekking op een aspect van de verantwoordelijkheid van de regering, en van elk lid ervan, ten aanzien van het Parlement.

Het beginsel van die verantwoordelijkheid wordt gehuldigd in artikel 70 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In de artikelen 71 en 72 van de bijzondere wet komen voorts nadere uitwerkingen van dat beginsel voor, meer bepaald i.v.m. moties van wantrouwen en moties van vertrouwen. De bijzondere wetgever heeft de verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van het Parlement aldus weliswaar als beginsel gehuldigd, maar die verantwoordelijkheid enkel uitgewerkt i.v.m. het vertrouwen dat de regering vanwege het Parlement moet genieten. Over een preventieve en disciplinaire controle op bepaalde handelingen van regeringsleden, in casu i.v.m. de overheidscommunicatie, bevat de bijzondere wet geen specifieke bepalingen.

.../...

Op grond van artikel 123, § 1, van de Grondwet zou de bijzondere wetgever in een nadere regeling van bepaalde aspecten van de verantwoordelijkheid van de gemeenschaps- en gewestregeringen ten aanzien van de betrokken gemeenschaps- en gewestraden kunnen voorzien. De bepalingen i.v.m. de werking van de gemeenschaps- en gewestregeringen (hoofdstuk III, afdeling II, van de bijzondere wet), waartoe o.m. de voornoemde artikelen 70 tot 72 behoren, mogen echter ook door de gemeenschaps- en gewestraden, bij decreet aangenomen met een bijzondere meerderheid, worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven, op grond van de constitutionele autonomie die aan de raden is toegekend bij artikel 123, § 2, van de Grondwet en artikel 49, § 1, van de bijzondere wet. Die bevoegdheid moet worden uitgeoefend binnen het raam van de aangelegenheid die thans door de voornoemde artikelen 70 tot 72 is geregeld, en mag die aangelegenheid bijgevolg niet te buiten gaan (1). Dit betekent dat de decretale regeling gekaderd moet kunnen worden in de verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van het Vlaams Parlement.

Op zich beantwoordt de voorgestelde regeling aan die voorwaarde. Zoals hiervóór reeds is gezegd, beperkt die regeling zich tot een nader uitwerken van de bedoelde verantwoordelijkheid, zonder die in verband te brengen met het vertrouwen dat het Parlement in de regering moet hebben. Aldus kadert de voorgestelde regeling in hetgeen is bepaald

(1) Zie o.m. advies L. 26.693-26.695/1/V van 21 augustus 1997, Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 497-2, pp. 7-8.

in artikel 70 van de bijzondere wet, en vormt ze een aanvulling van hetgeen is bepaald in de artikelen 71 en 72 van die wet.

Om verenigbaar te zijn met artikel 123, § 2, van de Grondwet, dient de voorgestelde regeling echter aangenomen te worden met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen. Om hieraan te voldoen, moeten de bepalingen i.v.m. de regeringsmededelingen uit het voorstel gelicht worden, en ondergebracht worden in een afzonderlijk voorstel van bijzonder decreet.

3. In zoverre het voorstel betrekking heeft op de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement, regelt het een aspect van de werking van het Parlement.

De verkiezing van de voorzitters van de gemeenschaps- en gewestraden wordt geregeld in artikel 33 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Over de bevoegdheden van het bureau en van de voorzitter wordt gehandeld in de artikelen 46 en 48 van de bijzondere wet. Ook die artikelen kunnen, op grond van de constitutionele autonomie, bij bijzonder decreet gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven worden (zie artikel 118, § 2, van de Grondwet en artikel 49, § 1, van de bijzondere wet).

De voorgestelde regeling bevat een nadere uitwerking van de wijze waarop de voorzitter van het Vlaams Parlement zijn functie uitoefent. Aldus kadert die regeling

.../...

in hetgeen reeds bepaald is in de artikelen 33, 46 en 48 van de bijzondere wet, en vormt ze met name een aanvulling van de desbetreffende bepalingen.

Ook hier moet echter vastgesteld worden dat de voorgestelde regeling aangenomen moet worden met een meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen (artikel 118, § 2, van de Grondwet). Ook de bepaling i.v.m. de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement (artikel 9 van het voorstel) moet dus het voorwerp uitmaken van een voorstel van bijzonder decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Het is niet duidelijk wat in 1°, a, verstaan moet worden onder de "organen" van het Vlaams Parlement. Het zou beter zijn om de beoogde organen met name te vermelden.

Hoofdstuk III

Zoals hiervoor is opgemerkt i.v.m. de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (opmerkingen 2 en 3), dienen de bepalingen van dit hoofdstuk uit het voorliggende decreet te worden gelicht, en ondergebracht te worden in een afzonderlijk voorstel van bijzonder decreet.

.../...

Artikel 10

1. In paragraaf 2, eerste lid, schrijve men : "Elk lid van het Expertencomit   ...".

2. Het is niet duidelijk wat in het eerste lid, 3  , bedoeld wordt met "actief zijn op het gebied van de overheidscommunicatie".

Indien bedoeld wordt dat personen die geregeld zelf betrokken zijn bij voorlichtings- of communicatiecampagnes van de overheid lid kunnen zijn van het Expertencomit  , rijst de vraag of die personen wel kunnen beantwoorden aan het vereiste van de onafhankelijkheid (zie artikel 10,    4).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALLEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

ENDFIELD