

EEN LIBERALE VISIE OP HET GRONDWETTELIJK KONINGSCHAP

Herman Van Impe

1. Het koningschap volgens de Belgische grondwet

De eeuwenlange bloedige strijd tussen koning en parlement werd in een aantal landen beëindigd door het sluiten van een historisch compromis in de vorm van een grondwettelijk koningschap. Het parlement verwierf de wetgevende bevoegdheid en de budgettaire-financiële macht, de vorst behield het bestuur (de zogenaamde uitvoerende macht met inbegrip van de diplomatieke betrekkingen en de legerleiding). De rechtbanken van hun kant werden onafhankelijk om de wetten op onpartijdige wijze te doen naleven.

In de liberale Belgische grondwet van 1831 (met toegevingen aan de katholieke conservatieven) werden de volgende beginselen nauwkeurig gesteld:

- a) volledige bevoegdheid van de Kamers op het stuk van de belastingen, van de begrotingen en van het geldwezen (art. 74 en 110 tot 116);
- b) opperbevelhebberschap van de koning over de land- en zee-macht; het leger wordt nochtans helemaal beheerst door de permanente wetten en door eenjarige wetten houdende vaststelling van het contingent (de legersterkte) (art. 118 tot 124);
- c) de koning is het formele hoofd van de uitvoerende macht, maar zijn besluiten zijn slechts rechtsgeldig als zij bekleed zijn met de medeondertekening van een verantwoordelijke minister (art. 64);
- d) de koning, zelfs bijgestaan door ministers, heeft slechts een toegewezen bevoegdheid (art. 78);
- e) de koning kan een minister niet "dekken" maar een minister kan de koning "dekken" (art. 64 en 89). De ministers zijn verantwoordelijk voor de Kamers, zelfs strafrechtelijk, aangezien de Kamer van Volksvertegenwoordigers hen in beschuldiging kan stellen (art. 90).

Wellicht omdat men in 1830-1831 helemaal niet wist wie staatshoofd ging worden, werden de bevoegdheden van de koning zeer karig toegemeten en zelfs uitgehold door de ministeriële

verantwoordelijkheid. De vrees voor altijd dreigend vorstelijk machtsmisbruik was groot.

De Belgische grondwetgever van 1830-1831 was zich zeer bewust van zijn doelstellingen en stelde principieel dat alle machten van de Natie uitgaan en dat de leden van beide Kamers de Natie vertegenwoordigen (art. 25 en 32). Met andere woorden, de koning is niet souverain, de gekozen Kamers zijn souverain (beginsel van de nationale souvereiniteit, thans omgezet in volkssouvereiniteit door de invoering van het algemeen kiesrecht).

2. De praktijk na 1831

Ondanks de uitgesproken bedoelingen van de oprichters van de Belgische staat en de duidelijke bewoordingen van de Belgische grondwettekst, werd gedurende lange tijd toch aanvaard dat de koning enige in-vloed in het staatkundig leven mocht hebben, meer bepaald op de volgende gebieden:

- hij moest wel ministers benoemen die het vertrouwen van de parlementaire meerderheid genoten (om de begrotingen te doen goedkeuren) maar hij had binnen die grenzen enige keuzemogelijkheid die in latere jaren beperkt werd tot een soort van veto-recht tegen bepaalde kandidaat-ministers;
- in buitenlandse zaken mocht hij blijk geven van enig initiatief, ondermeer in koloniale aangelegenheden;
- hij mocht een bepaalde interesse hebben voor militaire problemen.

Hoe is deze toestand te verklaren?

- a) door het dichterlijk aureool dat rond het begrip "koning" hangt;
- b) door de geringe representativiteit van het toenmalige parlement, dat slechts door een beperkt kiezerscorps werd gekozen;
- c) door de vleierij van mensen rond de koning. Ook vele juristen, weinig democratisch ingesteld, hemelden het koningschap op en spuwden op de politiek.

Het ontstaan van de partijen, waardoor de kiezers hun krachten konden samenbundelen, en de achtereenvolgende verruiming van het kiesrecht beperkten in feite de koninklijke invloed. Ook de geestelijke ontvoogding van steeds ruimere bevolkingslagen, dankzij het toeneemende schoolbezoek, bevorderde dit proces.

In de periode van politieke geestesverwarring in heel Europa in de jaren tussen 1930 en 1940 werd echter een ware persoonsverheerlijking rond koning Leopold III georganiseerd. De zogenaamde koningskwestie begon niet in 1940 maar in 1934.

3. De huidige toestand

De gedwongen troonsafstand van Leopold III betekende dat men, na een periode van pogingen van het staatshoofd om opnieuw een meer actieve rol in 's lands beleid te spelen, terugkeerde naar de grondwettelijke waarheid, al waren de argumenten, door de koningsgezinden en de anti-leopoldisten uitgewisseld, weinig principiële-juridisch.

Ten opzichte van de vroegere praktijk, dubieus in juridisch en democratisch opzicht, traden sinds 1944 enkele veranderingen op:

- de politieke partijen werden sterker en konden beter hun macht uitoefenen;
- de grotere openbaarheid en openheid van het politieke leven verminderden de mogelijkheden van het staatshoofd om zijn occulte invloed te gebruiken;
- de dekolonisering van Kongo was negatief voor het aanzien van het vorstenhuis;
- de beroepsdiplomaten, gevoeliger voor koninklijke wensen, behandelden minder en minder de belangrijke zaken op het stuk van de buitenlandse betrekkingen: de ministers gingen steeds vaker zelf onderhandelen;
- het buitenlandse beleid was minder en minder een eigen Belgische aangelegenheid; de beslissingen werden steeds meer genomen in Atlantisch of Europees verband;
- ook het leger werd in hoofdzaak een N.A.V.O.-aangelegenheid.

De laatste veertig jaren waren er weinig incidenten met de koning. Opnieuw werd beweerd dat de invloed van de koning niet te veronachtzamen was. Dergelijke beweringen van journalisten zijn oncontroleerbaar. Zo werd bijvoorbeeld gezegd dat koning Boudewijn opgevolgd wenste te worden door zijn neef Filips, hoewel volgens de grondwet prins Albert als eerste in aanmerking komt om het ambt van staatshoofd te bekleden.

4. De mini-koningskwestie

De weigering van koning Boudewijn om het wetsontwerp Herman-Michielsens-Lallemand te ondertekenen, was eigenlijk een pseudo-veto, aangezien de in rade vergaderde ministers het probleem oplossen door hem gedurende minder dan twee dagen in de onmogelijkheid te verklaren te regeren en door de wet zelf te bekrachtigen.

Toch zijn daarmee niet alle moeilijkheden van de baan. Normaal handelt een constitutioneel staatshoofd uitsluitend op voorstel van de regering die het vertrouwen van de parlementaire meerderheid geniet. In elk koninklijk besluit wordt herhaald dat het genomen is op voorstel van deze of gene minister («*Op voordracht van onze minister van...*»).

Het staatshoofd heeft, om de traditionele uitdrukking te gebruiken, zelf de kroon ontbloot. Dit heeft bij een flink deel van de bevolking wantrouwen doen ontstaan: de koning had zich bloot gegeven door te weigeren een belangrijk en zeer bekend wetsontwerp te ondertekenen. Had hij dan in het verleden misschien niet geweigerd regeringsbeslissingen te ondertekenen zonder dat het publiek dat te weten kwam?

De kiezers kunnen zich in democratisch opzicht bedrogen voelen: tot wat dient het, parlementariërs en ministers te hebben die rechtstreeks of indirect door het volk zijn aangewezen, als een vorst, door de erfelijkheid tot zijn ambt geroepen, het beleid van de regering kan dwarsbomen?

5. Een republikeinse oplossing?

Tijdens de jongste mini-koningskwestie schoven sommigen het denkbeeld naar voren van de uitroeping van een republiek. Zij werden weinig gevolgd. Een van de contra-argumenten was dat een president van de republiek een bepaalde taalaanhangigheid zou hebben, wat in België voor bijkomende moeilijkheden zou zorgen.

Hierop moet worden geantwoord dat een waarachtige republiek geen staatshoofd heeft: Zwitserland kent het ambt van staatshoofd niet. Frankrijk is met zijn presidentieel stelsel een slecht voorbeeld: het is geen republiek maar een kiesmonarchie.

Een beter argument is de houding van een zeer ruim publiek dat dol is op verhaaltjes over het wel en wee van vorsten, prinsen en prinsessen: Berichten over huwelijken, geboorten, echtscheidingen,

overlijdens in vorstelijke families genieten een levendige belangstelling bij zeer veel mensen. Zij vinden dit minder prozaïsch dan de saaie mededelingen over beleidsproblemen. Dit hoeft ons niet te verwonderen: de adel heeft sinds lang zijn machtspositie en zijn voorrechten verloren; niettemin behouden adellijke titels voor een groot deel van de mensen een roman-tische bekooring.

6. Een verbetering van de grondwettekst

Een democratische verbetering van de Belgische grondwet en haar aanpassing aan meer eigentijdse opvattingen dringen zich op.

Sinds 1830-1831 is de erfelijkheid als legitimering voor het toewijzen van openbare ambten steeds zwakker geworden. De enige rechtmatige grondslag van het overheidsgezag is thans de verkiezing.

In de particuliere economische sector (in de 19e eeuw de burgerlijke maatschappij genoemd) heeft zich een parallelle ontwikkelig voorgedaan: de heiligheid en de onschendbaarheid van de erfelijke eigendom is als legitimatie vervangen door de markteconomie onder verwijzing naar haar doeltreffendheid.

De oplossing ligt in het vervangen van de woorden: «De uitvoerende macht, zoals zij door de grondwet is geregeld, berust bij de Koning» door de zin: «De uitvoerende macht wordt door de ministerraad in naam des Konings uitgeoefend» (art. 29 van de grondwet). Ook in andere artikels van de grondwet zou een gelijkaardige verbetering moeten worden aangebracht. Zo zou de zinsnede «de Koning bekrachtigd de wetten en kondigt ze af» als volgt kunnen worden herschreven: «De ministerraad bekrachtigd de wetten in naam des Konings en kondigt ze af» (art. 69). Een nieuwe bepaling over het premierschap zou eveneens moeten worden ingelast. De Nederlandse grondwet van 1983 kan hierbij een inspiratiebron zijn.

Het grote probleem blijft de regeringsvorming. Gevreesd kan worden dat het staatshoofd hierbij een niet-bestaand vetorecht gebruikt. Het is bovendien twijfelachtig dat dit zou worden uitgeoefend op een democratisch wenselijke wijze. Om de koning aan alle kritiek te onttrekken, zou de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (eventueel de uittredende voorzitter) belast kunnen worden met het leggen van de nodige contacten die leiden naar de vorming van een parlementaire meerderheid. Daarna zou bijvoorbeeld de regering kunnen worden aangesteld door de Kamers

in verenigde vergadering. Het is immers niet nodig dat de koning zich daar persoonlijk mee inlaat. Reeds nu worden de gemeenschaps- en gewestregeringen gevormd zonder dat een staatshoofd hierbij bemiddeld.

Tenslotte moet worden gezegd dat deze voorstellen slechts verwezenlijkt kunnen worden na de volgende algemene parlementsverkiezingen. Maar de huidige Kamers zouden nu al een inventaris kunnen opstellen van alle grondwetsartikels waarvoor er redenen zijn tot herziening om grote of kleine koningskwesties voortaan te vermijden.

(juni 1990)