

« Conference Committees » in het Congres van de Verenigde Staten van Amerika

door Guy TILLEKAERTS,

Assistent aan de Rijksuniversiteit te Gent.



Zoals de parlementen in de meeste federale staten, is het Amerikaanse Congres bicameraal. Zowel de « House of Representatives » (Huis van Afgevaardigden, bestaande uit vertegenwoordigers verkozen door het Amerikaanse Volk in verhouding tot de bevolking) als de « Senate » (Senaat, samengesteld uit twee senatoren per deelstaat, verkozen door de bevolking van de deelstaten) hebben in hun schoot parlementaire commissies die bij het wetgevend werk een primordiale rol spelen (1).

Naast deze commissies, opgericht en actief binnen een bepaalde Kamer, kent het Congres commissies, die gemeenschappelijk zijn aan beide Kamers en samengesteld zijn uit leden van de House en van de Senaat. Het zijn de zogenaamde « Joint Committees » (gemeenschappelijke commissies).

Deze commissies kunnen permanent zijn of tijdelijk opgericht worden. Bepaalde commissies worden belast met administratieve taken, zoals bijvoorbeeld de « Joint Committee on the Congressional Library » of kunnen een belangrijke rol vervullen zoals bij voorbeeld de « Joint Committee on Atomic Energy » (2).

De belangrijkste van deze joint committees is de « Conference Committee » (bemiddelingscommissie).

Het is een parlementaire commissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van elke Kamer — House of Representatives en Senate — en belast met het wegwerken van verschillen bestaande tussen wetsontwerpen over

(1) BURGESS Fr., *Les Institutions Américaines*, Coll. Que sais-je ?, Paris, PUF, 1974, blz. 71. TUNC A., *Les Etats-Unis*, Coll. Comment ils sont gouvernés, Paris, R. Pichon et Durand-Auzias, troisième édition, blz. 197.

(2) FERGUSON H.J. and McHENRY D.E. *The American System of Government*, New York, McGraw Hill Book Company, ninth edition, blz. 283.

dezelfde materie (« bills »), zoals zij in elk van de Kamers geadopteerd werden (3).

Meer bepaald zal de commissie bemiddelend moeten optreden en pogen de standpunten van de House aan de ene kant, en van de Senate aan de andere kant, met elkaar te verzoenen, wanneer een wetsontwerp, goedgekeurd door één der Kamers, door de andere Kamer wordt geamendeerd, en de eerste Kamer weigert dit amendement te aanvaarden (4).

Een wetsontwerp moet door beide Kamers worden goedgekeurd. Wordt het ontwerp in één der Kamers goedgekeurd, dan wordt het naar de andere Kamer verzonden, die het ontwerp goedkeurt of amendeert. Bij belangrijke verschillen tussen het ontwerp goedgekeurd in de House en het ontwerp goedgekeurd in de Senate, kan beroep gedaan worden op een conference committee (5).

De conference committee wordt op geen enkele plaats in de grondwet van de Verenigde Staten van Amerika vermeld, zoals trouwens over de parlementaire commissies in het algemeen niet gesproken wordt in de grondwet. Het systeem is gegroeid uit de parlementaire praktijk (6).

Het parlement van de Duitse Bondsrepubliek kent een gelijkaardige instelling, de « Vermittlungsausschuss », geïnspireerd op de Amerikaanse conference committee (7). De « Vermittlungsausschuss » wordt daarentegen echter uitdrukkelijk voorzien in art. 77 (2) van de Duitse Federale Grondwet (8).

(3) McCARTHY E.J., *Dictionary of American Politics*, New York, Mac Millan Company, 1968 edit., Vo Conference Committee.

(4) SMITH E.C. and ZURCHER A.J., *Dictionary of American Politics*, New York, Barnes and Noble Inc., 1963, Vo Conference. SCHROEDER R.C., *An Outline of American Government*, US Information Service, 1976, blz. 66.

(5) MILTON C. Cummings jr and WISE D., *Democracy under Pressure. An Introduction to the American Political System*, New York, Harcourt Brace Jovanich Inc., blz. 488.

(6) Zie *Article One of the Constitution of the United States of America*.

(7) MAUNZ Th., *Deutsches Staatsrecht*, München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 22. auflage, 1978, § 27, vol. 5, blz. 256-257.

(8) « Der Bundesrat kann binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, dass ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuss einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesen Ausschuss entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuss eine Aenderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluss zu fassen. »

I. Aanhangigmaking.

Elk van beide Kamers kan verzoeken om aanhangigmaking bij een conference committee, eenmaal beide Kamers van elkaar verschillende ontwerpen over hetzelfde onderwerp hebben goedgekeurd. Gewoonlijk zal de Kamer die het eerst het ontwerp heeft goedgekeurd zich niet akkoord verklaren met de amendementen door de andere Kamer aan het ontwerp aangebracht, en zal zij om een « conference » verzoeken.

Soms gebeurt het evenwel dat de Kamer die het ontwerp amendeert, onmiddellijk na adoptie van het geamendeerde ontwerp een conferentie vraagt, ervan uitgaande dat de Kamer die eerst het ontwerp stemde toch de amendementen niet zal aanvaarden (9).

Niet alle ontwerpen die in een verschillende versie door House en Senate worden geadopteerd komen terecht bij een conference committee.

Bij minder belangrijke wetsinitiatieven zal de Kamer die als tweede kennis neemt van het ontwerp, dikwijls slechts minieme wijzigingen aanbrengen aan de versie door de eerste Kamer goedgekeurd. De eerste Kamer zal dan ook gemakkelijker instemmen met de amendementen (10).

Praktisch alle belangrijke of betwiste wetsontwerpen echter komen terecht bij een conference committee.

De twee Kamers van het Congres beschouwen de wetsontwerpen op volledig onafhankelijke wijze. Wanneer het om belangrijke initiatieven gaat, worden identieke wetsontwerpen gelijktijdig bij de twee Kamers ingediend. Na het wetgevend proces in de respectieve Kamers te hebben doorgemaakt, zijn de uiteindelijke ontwerpen zelden overeenstemmend (11).

Er kan slechts overgegaan worden tot oprichting van een conference committee en tot aanhangigmaking van het betrokken ontwerp nadat beide kamers hiertoe formeel hun akkoord hebben gegeven. In de House of Representatives wordt dit akkoord bij unanimitieit gegeven. Wordt de unanimitieit niet bereikt, dan kan het akkoord ook gegeven worden door middel van een speciale resolutie van de Rules Committee (12).

Deze Rules Committee bestaat enkel in de House of Representatives. Zij beslist over de procedure bij de behandeling van ontwerpen door de House. Deze commissie kan onder meer de lengte van de debatten bepalen,

(9) « *Inside Congress* », Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1976, blz. 109.

(10) « *Inside Congress* », op. cit., blz. 109. ZINN Ch.J., *How our Laws are Made*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1976, blz. 38. « *Guide to Congress* », Congressional Quarterly Inc., second edition, blz. 353.

(11) VILE M.J., *Le Régime des Etats-Unis*, Paris, Edition du Seuil, blz. 152.

(12) « *Guide to Congress* », op. cit., blz. 353.

amendementen toelaten, of verbieden. Het geheel van procedureregelen betreffende een ontwerp is een « rule » (13).

Het « akkoord » van de House of Representatives om tot een conferentie over te gaan, kan bekomen worden door de adoptie van een « rule » bij meerderheidsstemming in de House Rules Committee, « rule » die de aanhangigmaking bij een conference committee voorziet (14). De House kan de rule van de Rules Committee slechts tegengaan, door een stemming bij unanimitieit of door een beslissing tot opschorting van de rules, waarvoor een twee-derde meerderheid vereist is (15).

Wat de House of Representatives betreft is er ten slotte nog een derde middel om in te stemmen met een « conference », nl. door een gewone meerderheidsstemming, zonder beroep te doen op de Rules Committee, op voorwaarde dat de commissie van de House die bevoegdheid heeft voor de betrokken materie hiermee instemt. Deze laatste methode wordt echter uiterst zelden aangewend (16).

De Senate van zijn kant geeft zijn akkoord om tot een « conference » over te gaan door een stemming bij unanimitieit (17).

II. Samenstelling.

Beide Kamers van het Congres hebben verschillende regelen voor het aanduiden van de leden van de conference committee. In de praktijk worden de « conferees » of « managers », zoals ze genoemd worden, overeenkomstig een gelijkaardige procedure gekozen. Theoretisch voorziet het reglement van de Senaat de verkiezing van de managers. De Senaat heeft haar managers vrijwel nooit op deze wijze aangeduid.

Eveneens theoretisch verleent het reglement van de House of Representatives aan de voorzitter van de House (de « Speaker ») het recht de managers aan te wijzen.

In de praktijk is het de voorzitter van de Senaat die de managers aanduidt in de Senaat, dit op voordracht van de voorzitter van de senaatscommissie(s) die bevoegd is (zijn) voor de in het ontwerp geregelde materie.

Ook in de House of Representatives zal de Speaker de managers aanduiden, na raadpleging van de bevoegde commissievoorzitter(s) (18).

(13) BURGESS Fr., *op. cit.*, blz. 78.

(14) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 353.

(15) BURGESS Fr., *op. cit.*, blz. 77.

(16) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 354.

(17) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 353.

(18) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 109.

Dit systeem heeft in feite tot gevolg dat de beslissing omtrent de keuze der afgevaardigden ligt bij de voorzitter(s) van de commissie(s) die voor de behandelde materie bevoegd zijn.

Hoewel de Kamervoorzitter principieel niet gebonden is door het advies of de voordracht van de bevoegde commissievoorzitter, worden ze vrijwel altijd geëerbiedigd. De werkelijke beslissingsmacht ligt derhalve bij deze commissievoorzitters (19).

Bij zijn keuze laat de commissievoorzitter zich in de eerste plaats leiden door het in het Amerikaanse Congres zo belangrijke « seniority system » (anciënniteitssysteem).

In het Amerikaanse Congres kan men slechts een belangrijke invloed hebben, wanneer men lid wordt van een bepaalde commissie. Men wordt maar lid van een commissie na een zeker aantal jaren anciënniteit te hebben verworven in het Congres. Ook binnen de commissies zelf wordt nog eens rekening gehouden met de anciënniteit, zodat de voorzitter (« chairman ») van de commissie automatisch het lid is met de grootste anciënniteit (20).

Doorgetrokken voor wat betreft de aanwijzing van de managers van de conference committee heeft dit seniority system tot gevolg dat de bevoegde commissievoorzitter meestal zichzelf, het oudste minderheidslid en de overigen onder de oudste leden van zijn commissie kiest (21).

Ook gebeurt het dat de commissievoorzitter oudere leden van de subcommissie die zich met het ontwerp heeft beziggehouden aanduidt (22).

Slechts uiterst zelden zal een parlamentslid tot de conference committee geroepen worden, wanneer hij niet behoort tot de bevoegde commissie (23).

Ingevolge de toename van de omvang en de complexiteit van de wetgeving, gebeurt het de laatste jaren ook dat de commissievoorzitters als managers ook leden van de subcommissies (subcommittees) aanduiden, waarin het ontwerp tot stand kwam. Op deze wijze is het mogelijk dat ook jongere leden en experte leden wat de behandelde materie betreft naar de conference committee gaan.

Weinig commissies hebben strikte regelen die de commissievoorzitter eerbiedigen moet bij zijn keuze. Nochtans is het zo dat praktisch elke commissievoorzitter steeds het advies inwint van het oudste lid van de

(19) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 38. VILE M.J., *op. cit.*, blz. 153.

(20) GRIFFITH E.S., *The American System of Government*, London, Methuen, University Paperbacks, blz. 26-27. FERGUSON H.J. and McHENRY D.E., *op. cit.*, blz. 281.

(21) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 354.

(22) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(23) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

minderheidsgroep in zijn commissie, wanneer hij managers aanwijst onder de minderheidsleden van zijn commissie (24).

In een poging om haar managers te verplichten het standpunt van de House of Representatives te verdedigen in de conference committee, heeft de House in 1974 zijn reglement (« rules ») betreffende de keuze van de managers gewijzigd. Bij de keuze van de managers « zal de Speaker niet minder dan een meerderheid van leden aanduiden, die algemeen gezien het standpunt van de House, zoals bepaald door de Speaker, hebben gesteund » (zie verder onder « kritiek ») (25).

De afvaardiging van elke Kamer kan bestaan uit een drie- tot meer dan twintig leden, waarbij het aantal afhankelijk is van de omvang en de complexiteit van de betrokken wetgeving. Het aantal afgevaardigden van de House en van de Senate is niet noodzakelijk gelijk. Over het algemeen worden er meer afgevaardigden door de Senaat gestuurd dan door de House (26). Hoe dan ook, zowel in de groep van de House als in de groep van de Senaat en ongeacht hun respectieve omvang, moet de meerderheid in elke groep de meerderheid in de overeenstemmende Kamer vertegenwoordigen.

Meestal is het aantal meerderheidsleden in elke groep ongeveer twee maal zo sterk als het aantal minderheidsleden (27).

III. Bevoegdheid.

De conference committee heeft tot taak de verschillen bestaande tussen het ontwerp goedgekeurd door de Senaat en het ontwerp goedgekeurd door de House of Representatives weg te werken en tot een compromisontwerp te komen.

Vraag is hoever de bevoegdheid van de leden van de conference committee reikt. Mogen zij een volledig nieuw ontwerp opmaken? In hoever zijn ze gebonden door het standpunt van de Kamer waartoe zij behoren?

In principe is de bevoegdheid van de conferees beperkt tot de aangelegenheden die het voorwerp zijn van de onenigheid tussen de twee Kamers. Wat reeds door beide Kamers werd goedgekeurd mag door de conference committee niet behandeld worden (28). Wanneer beide Kamers

(24) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(25) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 111. ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 38.

(26) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 109.

(27) POLSBY, Nelson W., *Congress and the Presidency*, Foundations of Modern Political Science Series, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, blz. 78.

(28) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

echter een resolutie stemmen waarbij de respectieve managers de bevoegdheid gegeven wordt wijzigingen aan te brengen aan de reeds door beide Kamers goedgekeurde teksten, kan van voormelde regel worden afgeweken.

Evenwel is het niet toegelaten dat één van beide Kamers alleen aan haar afgevaardigden zou toestaan reeds door beide Kamers goedgekeurde teksten te wijzigen (29).

Wanneer het twistpunt tussen beide Kamers betrekking heeft op cijfers, zijn de onderhandelingen in de conference committee beperkt tot de cijferreeks gelegen tussen het laagste cijfer voorgesteld door de ene Kamer en het hoogste cijfer voorgesteld door de andere Kamer (30).

De conferees mogen bovendien principieel geen nieuwe bepalingen aan de ontwerpen toevoegen.

In praktijk hebben de conferees echter een grote handelingsvrijheid, tenzij de twistpunten zeer specifiek zijn. Inderdaad, wanneer een Kamer een ontwerp heeft aangenomen dat volledig verschilt van het ontwerp van de andere Kamer, zijn technisch gezien de ontwerpen in hun geheel betwist, en kunnen de conferees een volledig nieuw ontwerp opstellen.

De Legislative Reorganisation Act van 1946 stelt echter uitdrukkelijk dat dergelijke nieuwe bepalingen een wijziging moeten zijn die betrekking heeft op de betwiste aangelegenheden (« which is a germane modification of subjects in disagreement »). Het toevoegen van volledig nieuwe bepalingen, die geen betrekking hebben op wat in de betwiste ontwerpen vervat was, is dus verboden (31).

De Legislative Organization Act van 1970 legt nogmaals de nadruk op dit principe, en voorziet dat « alle taal betreffende een specifiek onderwerp, vraag, kwestie of voorstel » dat geen van beide Kamers aan de conference committee toeweest « geen wijziging met betrekking tot de betwiste aangelegenheden zal uitmaken » (32).

Elke Kamer heeft ook de mogelijkheid aan haar afgevaardigden instructies te geven nopens het te verdedigen standpunt, en de wijze waarop zij moeten stemmen. De leden van de conference committee zijn echter niet gebonden door deze instructies, die eerder het karakter hebben van richtlijnen zonder bindende kracht. Deze instructies komen dan ook eerder zelden voor (33).

De bevoegdheid van een conference committee kan ook beperkt zijn tot een deel van de twistpunten. Het gebeurt dat voor ingewikkelde

(29) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39.

(30) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(31) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355. ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. GRIFFITH E., *op. cit.*, blz. 38.

(32) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(33) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 111.

en omvangrijke ontwerpen verschillende conference committees worden aangeduid, die tegelijkertijd werkzaam zijn, en elk een deel van de betwistingen voor hun rekening moeten nemen (34).

IV. De procedure binnen de conference committee.

De conference committee vergadert gewoonlijk in de lokalen van de Senaat in het Capitool (35).

Tot 1974 vergaderden de managers bijna altijd in het geheim, met gesloten deuren. Sedert 1970 echter, werd op het Congres een steeds toenemende druk uitgeoefend om zijn handelingen meer openbaar en toegankelijk voor het publiek en de pers te maken. In 1974 hebben twaalf conference committees vrijwillig hun deuren geopend. In Januari 1975 aanvaardde de House of Representatives een wijziging in haar procedure-regels (« rules »). De nieuwe regeling voorzag open vergaderingen van de conference committees, tenzij een meerderheid van managers van elke Kamer, bij stemming in het openbaar, zou beslissen te zetelen met gesloten deuren. In november 1975 werd ook door de Senaat de openbaarheid van de vergaderingen van de conference committees goedgekeurd (36).

Een aantal van de moeizaamste besprekingen in het wetgevend proces grijpen plaats in de conference committee, en het gebeurt dikwijls dat de conferees dagen en zelfs weken lang vergaderen. Het komt voor dat ingewikkelde budgettaire wetsontwerpen uiterst lang besproken worden in de conference committees.

Naar aanleiding van de besprekingen pogen de commissieleden de beide standpunten te verzoenen, doch over het algemeen worden slechts toegevingen gedaan in zoverre de commissieleden zeker blijven dat de Kamer die zij vertegenwoordigen het compromis zal aanvaarden (37).

Elk van beide delegaties stemt als een geheel (« as a unit », « en bloc »). Het is de meerderheid in elke delegatie die beslist op welke wijze de volledige groep stemmen moet. Hoewel de managers samenkomen en vergaderen als één commissie, zijn er dus in feite twee commissies aanwezig, waarbij elke commissie afzonderlijk stemt en handelt overeenkomstig een stemming bij meerderheid (38).

(34) PLANO J.C. and GREENBERG M., *The American Political Dictionary*, New York, Edit. Holt, Rinehart and Winston, fifth edition, 1979, Vo Conference Committee, onder « significance ».

(35) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40.

(36) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 108 e.v.

(37) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(38) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 109.

Wanneer de managers er niet in slagen een akkoord te bereiken, brengen zij hierover verslag uit bij hun respectieve Kamers. In dat geval is het mogelijk nieuwe managers aan te wijzen in beide Kamers. De Kamers hebben dan de mogelijkheid deze nieuwe conferees instructies te geven. Terwijl slechts uiterst zelden aan de oorspronkelijke managers instructies worden gegeven, gebeurt het wel eens meer dat aan de nieuwe managers instructies gegeven worden (39).

Ook is het mogelijk dat de conferees een akkoord bereiken omtrent een deel van de betwistingen, en niet omtrent het overige. In dat geval brengen zij hierover verslag uit aan hun respectieve Kamers en kan over de overblijvende twistpunten afzonderlijk gesproken en beslist worden (40).

Overeenkomstig de in 1931 aangenomen procedureregelen in de House, heeft deze laatste Kamer de mogelijkheid hetzij de managers van de House te ontlasten van hun taak en nieuwe managers te benoemen, hetzij aan de oorspronkelijke managers van de House instructies te geven, wanneer de conferees er niet in slagen een verslag op te maken binnen de twintig dagen volgend op hun aanstelling. De House beschikt over dezelfde bevoegdheid wanneer de conferees, tijdens de laatste zes dagen van de zitting, meer dan 36 uren zijn aangeduid zonder een rapport te hebben opgesteld (41).

Wanneer de managers uiteindelijk tot een akkoord gekomen zijn, stellen zij een verslag op (« conference report ») waarin zij het compromis opnemen. Dit conference report moet in dubbel exemplaar worden opgemaakt en ondertekend door de meerderheid der managers in elk van beide groepen. De minderheidsgroep in elk van beide afvaardigingen heeft niet het recht een minderheidsrapport op te stellen met betrekking tot het officieel rapport (42).

Sedert 1971 moet het rapport in beide Kamers gedrukt worden en vergezeld zijn van een toelichting opgesteld door de conferees van House en Senate samen. Voorheen werd het rapport enkel gedrukt in de House en waren het enkel de House conferees die er een toelichtende nota ten behoeve van hun Kamer aan toevoegden (43).

De toelichtende nota moet voldoende gedetailleerd zijn en expliciet en moet het Congres inlichten omtrent de gevolgen van de amendementen en voorstellen vervat in het rapport op de maatregelen waarop deze amendementen en voorstellen betrekking hebben (44).

(39) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40.

(40) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40.

(41) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 40. « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 355.

(42) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 41.

(43) ZINN Ch.J., *ibidem*. « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 356.

(44) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 41.

Een kopie van het wetsontwerp en de amendementen, samen met een kopie van het rapport en de toelichtende nota wordt eerst overgemaakt aan de Kamer die het eerst op het rapport zal moeten reageren en handelen. Dit is de Kamer die zich akkoord verklaarde met het houden van een conferentie op voorstel van de andere Kamer (45).

V. De procedure na het rapport van de conference committee.

In beide Kamers is het in overweging nemen van de conference reports een bevoorrechte materie en kan dit de meeste andere werkzaamheden onderbreken (46).

Het rapport mag noch in de House noch in de Senate geamendeerd worden en moet in zijn geheel aanvaard of verworpen worden (47).

Wanneer de Senaat als eerste het rapport onderzoekt en er niet mee akkoord gaat, dan kan de Senaat bij meerderheidsstemming beslissen dat het rapport terug verzonden wordt naar de conference committee.

Wanneer de Senaat instemt met het rapport van de conference committee, worden de managers van de Senaat hierdoor ontlast en worden de stukken verzonden naar de House of Representatives, vergezeld van een bericht omtrent het standpunt van de Senaat met betrekking tot het rapport (48).

In de House of Representatives wordt het rapport onderzocht voor de House en mag het niet verzonden worden naar de « Committee on the Whole » (49).

Bij het verrichten van haar wetgevend werk heeft de House inderdaad de mogelijkheid een simpele procedure toe te passen. Zij kan bij motie beslissen te zetelen als « Committee on the Whole ». Dit heeft tot gevolg dat het vereiste quorum slechts 100 leden bedraagt, en dat na stemming van het Committee on the Whole er geen amendementen meer kunnen ingediend worden. Deze werkwijze is bij de stemming over het conference report niet toegelaten (50).

Het rapport mag in de House niet worden onderzocht zo de vereiste toelichtende nota er niet aan toegevoegd is. Overeenkomstig het reglement van de House kan een conference report niet onderzocht worden vóór

(45) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 41.

(46) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 356.

(47) PLANO J.C. and GREENBERG M., *op. cit.*, *loco citato*.

(48) ZINN C.J., *op. cit.*, blz. 41.

(49) ZINN C.J., *op. cit.*, blz. 41.

(50) HAVARD W.C., *The Government and Politics of the United States*, London, Hutchinson University Library. blz. 128. FERGUSON and McHENRY, *op. cit.*, blz. 290.

de derde dag, met uitsluiting van zaterdagen, zondagen en feestdagen, nadat het rapport en de toelichtende nota in de House werden neergelegd. Bovendien moeten zowel het rapport als de toelichtende nota gepubliceerd zijn geweest in de dagelijkse editie van de « Congressional Record » van de dag waarop het rapport en de toelichtende nota werden neergelegd.

Deze laatste twee regelen zijn echter niet toepasselijk gedurende de laatste zes dagen van de zitting. Bovendien mag een conference report slechts in overweging genomen worden in de House wanneer zowel rapport, toelichtende nota en de tekst van het betrokken amendement verkrijgbaar waren voor de leden van de House ten minste twee uren voor het begin van de besprekingen.

Bij de bespreking van de conference report wordt de tijd, voorzien voor de debatten op gelijke wijze verdeeld tussen de meerderheidspartij en de minderheidspartij.

Wanneer de House niet akkoord is met het rapport, dan kan het rapport niet meer terug naar de conference committee verzonden worden, wanneer de Senaat voordien reeds het rapport heeft goedgekeurd en haar managers van hun taak heeft ontlast (51).

In tegenstelling tot de Senaat, heeft de House of Representatives strenge regelen die verbieden amendementen in overweging te nemen die vreemd zijn aan de bepalingen van het oorspronkelijk ontwerp (zie hoger, onder III. Bevoegdheid : het betreft de volledig nieuwe bepalingen, die geen « germane modifications » zijn).

Jarenlang heeft de Senaat de gewoonte gehad volledig nieuwe bepalingen toe te voegen aan het in de House goedgekeurd ontwerp, en deze amendementen werden dikwijls weerhouden in de conference committees. Tot 1970 was het volgens de reglementen van de House niet mogelijk afzonderlijk te stemmen over dergelijke amendementen. In 1970 werd aan de reglementen een wijziging gebracht waarbij toegelaten werd afzonderlijk over de « nongermane amendments » te stemmen. Bij gebrek aan procedureregels en wegens strijdigheid van dit nieuw reglement met andere reglementering, is de toepassing van deze nieuwe regel in de praktijk eerder mislukt.

Om deze redenen wijzigde de House in 1972 opnieuw haar reglementen en maakte het mogelijk voor de leden van de House bezwaren op te werpen tegen het rapport nadat dit laatste werd gelezen, doch vóór de lezing van de toelichtende nota en vóór de debatten. Wordt het bezwaar gesteund, dan wordt het deel van het rapport waartegen bezwaar werd geopperd onmiddellijk het voorwerp van een afzonderlijk debat van 40 minuten

(51) ZINN Ch.J., op. cit., blz. 41-42.

en van een afzonderlijke stemming. Gedurende dit veertig minuten durend debat wordt gedurende twintig minuten gedebatteerd ter ondersteuning van het bezwaar en gedurende twintig minuten ter verwerping ervan.

Wordt een als « nieuw » beschouwd amendement (« nongermane amendment ») verworpen, dan wordt het volledige rapport als verworpen beschouwd.

In dit laatste geval kan de House of Representatives een motie in overweging nemen om de versie van de Senaat aan te nemen, mits een amendement, bestaande uit alle bepalingen die door de House niet uit het conference report werden geweerd. Wanneer de House deze motie aanneemt, kan de Senaat akkoord gaan met de versie van de House, zonder de « nieuwe amendementen » (nongermane amendments).

De Senaat heeft dan ook de mogelijkheid de versie van de House te verwerpen, en kan ook verzoeken om een tweede conferentie betreffende het ontwerp (52).

Wanneer zowel House als Senate het rapport van de conference committee aannemen, wordt het ontwerp verondersteld gestemd te zijn in de vorm zoals voorgesteld door de conference committee (53).

VI. Kritiek.

De conference committee wordt soms « The Third House of Congress » genoemd, ingevolge haar belangrijke feitelijke macht bij het tot stand brengen van een wet (54).

Het beroep doen op de conference committee wordt dikwijls als inconsequent beschouwd ten opzichte van de autonomie van beide Kamers van het Congres, die eerst veel tijd en energie besteden om een ontwerp uit te werken, en daarna verplicht zijn de uiteindelijke beslissing over te laten aan een kleine groep parlementsleden, die meestal in het geheim werkzaam zijn en de definitieve tekst opstellen. Deze tekst is dan nog dikwijls zeer verschillend van de teksten voorgesteld door elk van beide Kamers.

Hoewel in principe de conference committee er zich toe beperkt aan beide Kamers een rapport voor te leggen om deze toe te laten er zich over uit te spreken, bezit de conference committee toch een grote macht omdat de Kamers het rapport niet kunnen amenderen en verplicht zijn het in zijn geheel te aanvaarden of te verwerpen. Het amenderen van het rapport zou dienen te gebeuren door het houden van een nieuwe conferentie,

(52) « *Guide to Congress* », *op. cit.*, blz. 356.

(53) FERGUSON and McHENRY, *op. cit.*, blz. 283.

(54) ZINN Ch.J., *op. cit.*, blz. 39. « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 108.

met het risico dat het voordien bereikt akkoord volledig tenietgedaan wordt en geen akkoord meer kan worden bereikt (55).

Tegenstanders van de « Derde Kamer » van het Congres werpen op dat de conference committee bestaat uit leden die niet verkozen worden door het volk, dat het volk geen enkele zeggingschap heeft over de aanduiding van de conferees, dat bovendien de persoon die de conference committee samenstelt absoluut niet weet hoe de aangeduide leden zullen stemmen en er zelfs geen register bestaat waarin de houding van de verschillende leden wordt opgenomen (56). Men kan m.i. evenwel niet voorhouden dat de conference committee ongrondwettelijk is, nu deze commissie geen enkele juridische beslissingsmacht heeft en zich ertoe beperkt een bepaald compromisvoorstel te doen. De juridische beslissingsmacht ligt bij de beide Kamers, terwijl de conference committee valt onder de Article One, Section Five van de Grondwet van de Verenigde Staten dat aan het Congres toelaat haar eigen procedure en organisatie te bepalen.

De wijze waarop de managers worden aangewezen heeft de hevigste kritieken op de conference committee uitgelokt. Commissievoorzitters werden het verwijt gemaakt de managers voor te dragen in functie van hun persoonlijke opinie omtrent het betrokken ontwerp, daar waar men verwacht dat de keuze van de managers zal gebeuren in functie van de wil van de meerderheid van de Kamer die deze managers in de conference committee zullen vertegenwoordigen (57). Ook het « seniority system », geëerbiedigd bij de keuze van de conferees wordt op de korrel genomen. Herhaaldelijk werd in het Congres geklaagd over het feit dat steeds de leden met de hoogste anciënniteit naar de conference committee gaan, en de conservatieve gezindheid van de meeste van deze oudste leden dikwijls ertoe leidt dat de wensen van de volledige Kamer gedwarsboomd worden. Dit is onder meer gebeurd in 1973 bij de behandeling van een wet betreffende het budget van het Leger. In de House werd een amendement ingediend en aanvaard waarbij 950 miljoen dollar in mindering gebracht werd van het oorspronkelijk door de Armed Services Committee aanbevolene. De Senaat van haar kant kende een hoger bedrag toe. Wanneer werd besloten tot het oprichten van een conference committee, wees de voorzitter van de Armed Services committee zichzelf, de vier oudste democraten en de vier oudste Republikeinen aan als conferees. Aangezien over het algemeen de oudere leden sterke voorstanders waren van grote uitgaven voor militaire doeleinden, werd in de conference committee het amende-

(55) VILE M.J., *op. cit.*, blz. 152.

(56) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 108.

(57) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

verlaten, hoewel de House dit amendement voordien had goedgekeurd (58).

Een twistpunt dat nog belangrijker is dan het « seniority system » bij de benoeming van de conferees, is de vraag of deze conferees, ongeacht de wijze waarop zij werden aangeduid, mogen verondersteld worden het standpunt van de Kamer waartoe zij behoren in de conference committee te zullen verdedigen. Herhaalde malen werd opgeworpen dat de managers niet voldoende het standpunt van hun respectieve Kamers verdedigen (59).

Om deze redenen stipuleerde de Legislative Reorganization Act van 1946 reeds dat de conferees moeten blijk gegeven hebben van hun steun aan het ontwerp zoals door hun Kamer gestemd, doch deze bepaling werd niet toegepast. In een poging om zich ervan te verzekeren dat de managers het standpunt van hun Kamer zouden verdedigen, wijzigde de House in 1974 haar reglementen betreffende hun aanduiding, en werd voorzien dat de Speaker « niet minder dan een meerderheid van leden zal aanduiden, die algemeen gezien het standpunt van de House, zoals bepaald door de Speaker, hebben gesteund ». Om dezelfde reden heeft elke Kamer de mogelijkheid aan haar managers instructies te geven. Zoals hoger reeds gezegd, zijn deze instructies voor de managers echter niet bindend en worden ze dan ook eerder zelden gegeven.

Een groot aantal congresleden is bovendien gekant tegen de instructies en is van oordeel dat deze zelfs overbodig zijn, nu de besprekingen in de conference committee gepaard moeten gaan met « geven en nemen », en de instructies de onderhandelingen zullen hinderen ten nadele van de wetgeving (60).

Het feit dat het akkoord in elke Kamer om over te gaan tot aanstelling van een conference committee bij unanimité moet gegeven worden, kan door bepaalde leden worden aangewend als een drukkingsmiddel. Het gebeurt inderdaad dat de parlementsleden die tegen een bepaald wetsontwerp, zoals het in een bepaalde Kamer aangenomen werd, gekant zijn, van de conferees officieuze beloften afdwingen met betrekking tot het wetsontwerp, in ruil waarvoor de tegen het ontwerp gekante leden zich niet zullen verzetten tegen het unaniem akkoord vereist voor de aanstelling van een conference committee (61).

Niet-conservatieve leden van de House of Representatives, rekening houdend met het feit dat de Senaat over het algemeen minder conservatief is dan de House, zullen dikwijls niet pogen de door hen gewenste bepa-

(58) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(59) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 110.

(60) « *Inside Congress* », *op. cit.*, blz. 111.

(61) POLSBY N.W., *op. cit.*, blz. 79.

lingen in het wetsontwerp in de House te doen opnemen. Zij pogen deze bepalingen in het ontwerp van de Senaat te doen opnemen. Op deze wijze vermijden zij dat deze bepalingen van in den beginne zouden verworpen worden door de House. Wanneer bepaalde voorzieningen reeds expliciet door de House verworpen werden, is het inderdaad zeer moeilijk om in de House een conference report te doen aannemen dat de reeds verworpen bepalingen aanneemt.

Men zorgt er dus voor dat de bepalingen in kwestie voorkomen in het Senaatsontwerp, om er daarna voor te zorgen dat deze bepalingen van het Senaatsontwerp in het conference report opgenomen worden, dit alles zonder dat de House vóór de aanstelling van de conference committee zich expliciet uitsprak over de gewenste voorzieningen. Op deze wijze slaagt men er dikwijls in langs de conference committee bepalingen te doen aannemen, die langs de gewone weg zouden verworpen zijn (62).

De conference committees passen zich aan en komen vooral de laatste jaren tegemoet aan de erop uitgeoefende kritiek. Zo zijn de vergaderingen thans principieel openbaar; men wijkt wel eens af van het seniority system om het criterium van de deskundigheid te hanteren; jongere leden en leden van de subcommissies worden soms als manager aangeduid; er werd reeds voorgesteld in de House een « rule » aan te nemen waarbij bepaald zou worden dat leden van de subcommissie zouden worden aangeduid om in de conference committees te zetelen, evenals de auteurs van de belangrijkste voorgestelde amendementen; bepaalde Congresleden uitten de wens dat de auteur van een amendement in de conference committee zou plaatsnemen om zijn amendement te verdedigen.

De conference committees bestaan thans bijna 200 jaar (de eerste conference werd gehouden in 1789). Deze commissies zijn verantwoordelijk voor ongeveer één derde van de wetgeving. Alle belangrijke wetten komen tot stand langs de conference committees om.

Deze commissie waarin vertegenwoordigers van het Amerikaanse volk en de afgevaardigden van de deelstaten elkaar ontmoeten om hun wederzijdse standpunten te verzoenen, mag een succesvolle instelling genoemd worden.

Summary : « Conference Committees » in the Congress of the United States of America.

The conference committee is one of the most important joint committees in the American Congress, appointed to reconcile differences between bills adopted in the two houses of Congress in different forms.

(62) POLSBY N.W., *op. cit.*, blz. 79.

Each house is authorized to call for a conference. Usually, only the most important bills are submitted to a conference committee, and minor bills will be adopted by concessions of one of the houses.

Each house commits his conferees, and can give them instructions on how to vote. These instructions however are not imperative. The number of conferees in each delegation is not necessarily equal, but each delegation votes as a unit and in the way determined by the majority in the delegation. The committee only is allowed to examine the matters in disagreement and cannot add any new provisions to the bills.

When an agreement is reached a conference report is written and signed by the majority of the conferees in each delegation, after which it is sent back to the houses for approval.

The bill as modified by the conference committee can be adopted or rejected, in which case a second conference can be asked for. No amendments are allowed.

The conference committee, sometimes called the « Third House of Congress » not only has become a very powerful institution but also a necessary one. It is responsible for about one third of the legislation including the most important bills.

Its necessity is confirmed by its two century-existence, and the fact that it has been copied in other federal states such as the Federal Republic of Germany and Switzerland.

