Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Parlementaire kritiek op het functioneren van het parlement

door Guido VERHAEGEN

Volksvertegenwoordiger.
Doctor in de Rechten, Licenciaat Notariaat, Licenciaat Criminologie.

*

I. Uitgangspunt.

De mens is onvervangbaar. Zijn geestelijke individuele waarde en vrijheid zo kostbaar dat alleen een evenwichtige staatsstructuur deze individuele vrijheid kan begeleiden in een evolutie naar een verdere ontwikkeling van de maatschappij.

Geen mens en geen enkele partij kan eenzijdig bepalen wat «dem Volke nützt ». De manier waarop een gemeenschap geleid wordt, is in de loop van de geschiedenis zeer verscheiden geweest en werd beïnvloed door de aard van deze gemeenschap, door de maatschappelijke omstandigheden, de graad van ontwikkeling van zijn leden, de kultuurpatronen en het niveau van het vrijheidsstreven van de enkeling.

Tussen de meest extreme vormen van dictatuur en het verst doorgevoerd individueel beslissingsrecht van de Zwitser, die de zondagmorgen zijn mening geeft over het politiek beleid, staat ons parlementair stelsel waarbij de burger zijn individueel beslissingsrecht heeft overgedragen aan zijn vertegenwoordiger in het parlement. Om deze reden is hij of zij geen lasthebber maar een vertegenwoordiger of vertegenwoordigster van het volk, die wel rekenschap heeft af te leggen maar individueel beslist in volle onafhankelijkheid.

Deze parlementaire democratie heeft zich het sterkst ontwikkeld binnen de XIX-eeuwse natiestaten en is niet de enig mogelijke vorm van democratische wilsuiting (1).

---

(1) Voor de historiek van deze bestuursvorm zie het werk van R.C. van CAENEGEM, *Over Koningen en Bureaucraten*. Amsterdam, 1977, 383 blz.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De praktische werking van de verschillende parlementaire democratieën heeft trouwens grote en wezenlijke verschilpunten (2). Het is daarom belangrijk in alle objectiviteit na te gaan waarom ons stelsel op een bepaald ogenblik van de geschiedenis in zijn huidige vorm en huidige werkwijze werd gekozen, wat zijn opdracht is, welke maatschappelijke factoren zijn eerder rustige bedding zijn komen verstoren, welke zijn toekomst is en welke wezenlijke verbeteringen er aan dit parlementair stelsel dienen aangebracht.

Onze grondwet draagt duidelijk de sporen van een dubbele invloed, enerzijds het belangrijk principe van de scheiding der machten van de Franse revolutionnaire grondwetgever en anderzijds de Nederlandse fundamentele wet van 24 augustus 1815 (3).

Het « Esprit des Lois » van Montesquieu en voornamelijk zijn *theorie der drie machten* heeft, zonder het te vermelden, aanzienlijk onze huidige staatsinrichting bepaald. Hierbij wordt de macht verdeeld in drie takken : de uitvoerende macht, de wetgevende en de rechterlijke macht. Voor Montesquieu waren dit respectivelijk het hoofd van de staat, het volk en bevoegde technici zoals de adel. Door zijn scheiding der machten hoopte Montesquieu een middel gevonden te hebben om wederzijdse misbruiken tegen te gaan (4). Een praktische uitwerking van dit principe van de scheiding der machten vindt men terug in het *parlementair stelsel,* dat in feite steunt op een lange politieke gewoonte.

Prof. Haesaert noemde dit een vorm van *polyarchie,* namelijk, de macht verdeeld in afzonderlijke takken, ieder afzonderlijk geleid.

In zijn cursus « Natuurrecht » beschreef Haesaert de voorwaarden van een goed parlementair stelsel.

« Het stelsel berust op de gelijkheid van parlement en regering, op hun innige samenwerking aan de totale bedrijvigheid van de staat en op hun wederzijdse inwerking, met het doel elkander in hun machtsontplooiing te beteugelen. Bedoelde samenwerking en inwerking wordt bewerkstelligd door de ministerraad, (ministerie of kabinet) dat de spil vormt van het systeem » (5).

---

(2) J.-Cl. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains.* Saint-Just-La-Pendue, 1978.

(3) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht.* Gent, 1975, blz. 10.

(4) MONTESQUIEU, *Du Principe de la Démocratie.* Paris. In het hoofdstuk 6 van het Boek XI ontwikkelt hij zijn mening over dit noodzakelijk evenwicht tussen de drie machten met o.a. dit belangrijk element « la liberté politique chez un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen.

(5) J. HAESAERT, *Natuurrecht.* Gent, 1951, blz. 215. Voor een omschrijving van de « rechtsstaat », wat dit begrip inhoudt, de verdeling van de bevoegdheden, de onderlinge spelregels en de genuanceerde verdeling van deze bevoegdheden verwijs ik

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Hij ontwikkelt verder de verschillende elementen van dit noodzakelijk evenwicht.

Terecht kan echter de vraag worden gesteld of dit nauwkeurig afgewogen systeem van evenwicht nog bereikt wordt.

— Hebben parlement en regering gelijk prestige en gelijke invloed ?

— Wordt de eigen aard van de respectievelijke deelneming aan het bestuur geëerbiedigd ?

— Wie stelt de wet ?

— Welk is de werkelijke draagwijdte van het controlerecht van het parlement ?

— Wat is de noodzakelijke onafhankelijkheid van de regering ten opzichte van de partijen en de sociale partners ?

— De ontbinding van het parlement was eigenlijk als uitzondering bedoeld en buiten de inwendige regeringsmoeilijkheden. Wat blijft daarvan nog overeind ?

Men kan de klok niet terugzetten noch de onmacht verdoezelen door het instandhouden van voorbijgestreefde tradities en procedures.

In zijn boek « The Reform of Parliament » zegt Bernard Crick (6) op een cynische manier dat voor veel ministers het parlement een beuzelachtige prettige plaats is.

Het is duidelijk dat de macht van het parlement systematisch vermindert omdat de uitbouw van het huidig parlementair apparaat niet opgewassen is tegen een aantal moderne factoren.

Niemand van ons kan ontkennen, dat het frustrerend is voortdurend voor een voldongen feit te staan, onvoldoende tijd te hebben om de concreet ingediende teksten te bestuderen en onder de spitsroede te moeten lopen van de dwingende tijdslimiet die het parlement meestal wordt opgelegd. Wanneer een inventaris wordt gemaakt van de belangrijkste politieke beslissingen en van de belangrijkste « raamakkoorden » dan is het duidelijk dat de meeste *buiten* het parlement werden genomen.

Dergelijke reactie van ontmoediging is nochtans niet de kern van het probleem.

De fundamentele klachten liggen dieper.

---

naar de openingsrede van procureur-generaal DUMON « Over de rechtsstaat ». *Rechtskundig Weekblad,* 1979, 43ste jaargang, nr 5 en meer speciaal kol. 275 en 276.

(6) B. CRICK, *The Reform of Parliament*. London, 1970. In dit boek geeft hij tien interessante principes waarop volgens hem de hervorming van het Brits parlement moet steunen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

II. De onzekerheid van het individueel parlementslid.

Als de meest belangrijke elementen die de werking van het huidig parlement sterk hebben gewijzigd, zou ik de volgende elementen durven vooropstellen :

1° de groeiende techniciteit van de maatschappij ;

2° de steeds sterker wordende invloed van de staat op de meest verscheiden menselijke en economische terreinen, wat een grotere macht meebrengt van de administratie en de uitvoerende macht ;

3° de nieuwe vormen van democratische inspraak ;

4° het management van de partijen.

Hoe verwonderd en hoe lichtelijk achterdochtig ook een boek gelezen wordt zoals het werk van Robert Junck « Der Jahrtausendmensch, Bericht aus den Werkstättern der neuen Gesellschaft », toch kan een politicus zijn onrust niet verbergen over de belangrijke en ingrijpende technische verworvenheden van deze periode.

Erger nog. De onzekerheid over een politieke beslissing betreffende het gebruik van kernenergie, de alternatieve energiebronnen, de demografische evolutie, de mogelijkheden van de informatica en de weerslag hiervan op de maatschappij enz., brengen een gevoel van machteloosheid mede.

Niemand kan nog volgen behalve enkele zeer gespecialiseerde technici. Wie beslist dan uiteindelijk : de technicus, de politiek verantwoordelijke persoon en binnen welke periode en voor welke tijdsduur ?

A.H. Harnon heeft het treffend gezegd : « The problem that faces us today is a fundamentally different one. In a sense, it is the traditional problem of parliamentary government in the new setting of mass democracy : how to keep the system as democratic as possible without making it unworkable (or reducing its efficiency to an unacceptably low level » (1).

Het is duidelijk dat hier een breed en nieuw werkterrein ligt op het vlak van het toegepast politologisch onderzoek of « beleidskunde ».

In mijn nota over de modernisering van het parlement heb ik een voorstel gedaan om binnen het parlement te komen tot een gemengde commissie « wetenschap en maatschappij » die over ruime werkmogelijkheden zou beschikken.

Het parlementslid ontvangt inderdaad heel wat documentatie maar niet de juiste, men verdrinkt de vis. Deze documentatie is niet doelgericht, niet

---

(7) A.H. HENSON, « The Purpose of Parliament ». *Parliamentary Affairs*, 1964, blz. 281.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

overzichtelijk, en geeft zeker niet de kostelijke resultaten van een prospectief wetenschappelijk onderzoek.

Alleen de uitvoerende macht beschikt over een moderne informatie. Behalve over de details kan het parlement geen politiek inzicht op lange termijn verwerven noch een objectief oordeel over ingewikkelde politieke problemen, die een vlugge maar juiste beslissing vragen. Dit parlementslid heeft behoefte aan een dubbele soort informatie (8) :

1° onmiddellijke informatie ter gelegenheid van een tussenkomst, discussie, vraag of voorstel ;

2° uitgebreide basisdocumentatie voor een beleid op lange termijn, een belangrijk wetsontwerp of beleidsproject met grote politieke betekenis.

Beide soorten informatie vragen een andere vorm van documentatie en een andere ingesteldheid van de medewerkers.

Het organiseren van een dergelijke dubbele informatie lijkt mij een essentiële voorwaarde te zijn voor de modernisering van het parlement. Dit betekent zeker niet dat het parlementslid een technocraat mag worden. Het parlementslid moet zijn politieke creativiteit behouden door zijn persoonlijk contact met de reëele levende problemen. Hierdoor worden ook niet alle problemen van het parlement opgelost. Het zou getuigen van een struisvogelpolitiek te ontkennen dat de techniciteit van onze maatschappij, de veelheid van de gegevens en de ingewikkeldheid van de problemen nu eenmaal de technische beslissingspolen heeft verlegd.

Het parlementslid dient echter inzake en kennis te hebben van deze beslissingspolen.

III. **Wie stelt de wet ?**

Het lijdt geen twijfel dat de wetgevingsopdracht van het parlement een belangrijke evolutie heeft ondergaan.

De omvang van het aantal wetten en reglementen (9), de techniciteit ervan, de snelheid waarmede zij dienen verwezenlijkt, de voorbereiding

---

(8) Voor een goed overzicht van dit probleem verwijs ik naar volgende bijdragen :
— E. WENK, « Information Required by Members of Parliament in a World Increasingly Governed by Science ». *Inter-parliamentary Bulletin,* 1966, blz. 30.
— D. REMY, M. SOUDAN, « L'Information du parlementaire : mythe ou réalité ? » *Bulletin Interparlementaire,* 1973, nr 1, blz. 32.
— S.A. WALKLAND, « Science and Parliament : The Origines and Influence of the Parliamentary and Scientific Committee ». *Parliamentary Affairs,* 1964, blz. 308-320.

(9) Tijdens de zittijd 1977-1978 werden er 920 parlementaire stukken neergelegd ; er werden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers 193 wetsontwerpen aangenomen en 23 wetsvoorstellen (er werden 295 wetsvoorstellen ingediend).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

van deze teksten door gespecialiseerde ambtenaren, de inspraak van belangrijke drukkingsgroeperingen op de technische uitwerking ervan, heeft meegebracht dat men zich terecht de vraag stelt of het parlement nog deze wetgevende opdracht aankan en indien niet, welke alternatieve voorstellen er vereist zijn. De vraag zou ook als volgt kunnen omschreven worden : dient het parlement de verschillende voorstellen en ontwerpen in detail te bespreken of moet het zich enkel over de algemene doelstellingen uitspreken ?

Deze vraag blijft betwist tussen diverse auteurs, die hierover nagedacht hebben (10).

Naast de vraag die uiteindelijk de wetten maakt is het even belangrijk na te gaan hoe deze wetten worden gemaakt, de manier waarop de normen concreet worden uitgedrukt en medegedeeld.

Deze wetgevingsproblematiek zal uiteraard aan belang winnen naarmate de techniek ingewikkelder wordt en de normen veelomvattender. Ik verwijs hierbij naar de Duitse rechtsleer hierover (11).

Wat de taak van het parlement zelf betreft, lijkt het mij belangwekkend de mening hierover aan te halen van G. Sartori (12). In zijn artikel « Parlementarisme en démocratie » waarschuwt hij voor een inflatie van wettenmakerij. Dit is volgens hem een overlevering van de vroegere opdrachten van het parlement. Hij trekt echter een omgekeerd gevolg uit de vroegere suprematie van het parlement als wetgever.

Montesquieu en Rousseau hadden bij deze « suprématie de la loi » eerder op het oog de bescherming van de bestaande wetten tegen de neiging van de uitvoerende macht om deze wetten voortdurend te wijzigen. Volgens hem dient het parlement te waken over de basiswetten, de grote lijnen en de technische uitwerking over te laten aan de administratie.

Het parlement dient integendeel opnieuw in het centrum van de « decision-making » te staan en daarvoor de ruimste tijd uit te trekken, eerder dan gedetailleerd wetgevend werk te doen. Dit betekent natuurlijk niet dat het parlement geen belangrijk wetgevend werk meer zou doen.

---

(10) In zijn boek « The Reform of Parliament » geeft B. CRICK als eerste van zijn tien hervormingsprincipes : « Parliament primarily serves to inform the electorate, neither to legislate nor to overthrow governments » (blz. 245).

Omgekeerd wijst P. de STEXHE op het belang van de wetgevende functie van het parlement en haalt hierbij allerlei voorbeelden aan.

P. de STEXHE, The Legislative Function of Parliament, in : *Inter-parliamentary Bulletin*, 1966, blz. 16.

(11) E. BADEN, *Gesetzgebung und Gesetzesanwendung in Kommunikationsprozess*. Baden-Baden, 1977.

Gedächtsnisschrift für Jürgen Rödig. Gesetzgebungstheorie. Berlijn, 1978.

(12) GIOVANNI SARTORI, « Parlementarisme et démocratie ». *Res Publica*, 1960, blz. 112 tot 120.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Vooral in de materies, die behoren tot het levensbeschouwelijk domein blijft het parlement aan zijn beslissende rol gehecht.

Wanneer men de werkzaamheden nagaat van b.v. de beide Commissies van Justitie van Kamer en Senaat o.a. op het vlak van de hervorming van het gerechtelijk wetboek, het huwelijksgoederenrecht, het familierecht, het grondwettelijk recht, het economisch recht, enz., de talrijke diepgaande juridische besprekingen en de menigvuldig aangenomen amendementen, is het verwijt dat het parlement deze belangrijke opdracht zou verwaarlozen, mijns inziens ongegrond. Deze opmerking geldt trouwens voor verscheidene parlementaire commissies.

De vragen en antwoorden en de opmerkingen bij de bespreking van de teksten blijven nog steeds een belangrijke bron bij eventuele onduidelijkheid. Vele ontwerpen steunen dikwijls op vroeger ingediende wetsvoorstellen of tussenkomsten van parlementsleden. Hierbij werden basisideeën van het parlementslid technisch onderzocht en beter uitgewerkt door gespecialiseerde ambtenaren. De essentiële vraag is echter over welke materie en in welke mate het parlement meewerkt aan het totstandkomen van ons wetten-arsenaal. Om die reden zouden wij volgende overdenkingen en suggesties willen maken.

Bij de hervormingsvoorstellen over de modernisering van het parlement is de vraag belangrijk of de klemtoon moet worden gelegd eerder op de legislatieve functie dan wel op de budgettaire en administratieve controle van de uitvoerende macht. Ik herhaal echter dat de hiernavolgende stellingname geen afbreuk doet aan het waardevol werk en de ernstige wijze waarop de ingediende teksten onderzocht worden.

Het is echter goed uit te gaan van de vaststelling dat het wetgevend werk in overgrote mate wordt voorbereid door de administratie. Het lijkt mij dan ook verantwoord dat de opdracht van het parlement er in bestaat vooral de economie van een wet, de politieke betekenis en gevaren van een wetgevend initiatief te bestuderen eerder dan de vormelijkheid en de juridische aspecten, vooral omdat de Raad van State reeds een grondig juridisch onderzoek aan de ingediende wetsontwerpen wijdt. De parlementaire procedure en inrichting moet dan ook aan deze nieuwe oriëntering worden aangepast. Dit kan op verschillende manieren gebeuren :

A. *Toenemend belang van de parlementaire commissies.*

Alle auteurs, die over deze materie hebben geschreven zijn het eens over het toenemend belang van de parlementaire commissies.

Alleen de parlementaire commissies zijn in staat ernstig wetgevend werk te doen. Daarom dienen deze commissies ook beter uitgebouwd te worden.

Na de indiening van mijn werkdocument « modernisering van het parlement » in 1978 werden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

verscheidene verbeteringen aangebracht aan het Kamerreglement en aan de procedure om de werking in de commissies meer efficiënt te maken (13) : het oppuntstellen van de hoorzittingen, de mogelijkheid voor de Kamer om deskundigen aan te duiden voor een bepaald discussiepunt, het organiseren van « vragen om uitleg » aan de bevoegde minister om op die manier tot een open gesprek te komen tussen de parlementsleden en de uitvoerende macht zonder de verplichting te hebben een interpellatieverzoek in te dienen, de wekelijkse ontmoetingen tussen de voorzitters en de pers om uitleg te verschaffen over de belangrijkste agendapunten van de commissies op basis van de belangrijkste beleidsterreinen (sociaal beleid, economisch beleid, financies, enz.), benoeming van een documentalist bij elke kamercommissie. Deze wetenschappelijke medewerker heeft als opdracht ervoor te zorgen dat de commissieleden beschikken over alle gegevens van het dossier : statistieken, adviezen, wetenschappelijke inlichtingen.

Minstens om de maand zal een commissievergadering besteed worden aan de bespreking van de wetsvoorstellen. Het Kamerreglement voorziet immers de voorrang van de wetsontwerpen op de wetsvoorstellen (art. 16). Door het organiseren van afzonderlijke vergaderingen, uitsluitend voor de bespreking van de wetsvoorstellen zal de bevoegde minister verplicht worden te reageren op bepaalde wetsvoorstellen.

B. *Controle op de uitvoeringsbesluiten.*

Het is verantwoord dat het parlement enkel de algemene richtlijnen van een wet zou bepalen en de gedetailleerde uitwerking, vooral in de technische wetgevingen, zou overlaten aan de uitvoerende macht.

Dit gebeurt nu reeds. Het aantal kaderwetten en verwijzingen naar uitvoeringsbesluiten vermeerdert van jaar tot jaar. Nochtans is hier een mogelijkheid tot ontwijking en afwijking van de initiale bedoelingen van de wetgever mogelijk. Dit is trouwens nu reeds het geval.

Het individueel parlementslid beschikt nu enkel over zijn interpellatierecht of over het Bulletin van Vragen en Antwoorden om uitleg te vragen nadat de besluiten getroffen zijn.

Het zou veel efficiënter zijn dat deze uitvoeringsbesluiten vooraleer zij uitgevaardigd worden, zouden voorgelegd worden ter advies of ter inlichting aan de betrokken parlementaire commissies. Dit lijkt mij niet onverenigbaar met het principe van de scheiding der machten.

Dergelijke adviezen worden nu ook gevraagd aan b.v. de Nationale Arbeidsraad, de paritair beheerde parastatale instellingen en andere adviesorganen.

---

(13) Verslag G. VERHAEGEN, C.S., Doc. Kamer 283 (B.Z. 1979), 1, aanvullend verslag Doc. 283 / B.Z. 1979 / nr. 4 en bijgevoegd vademecum.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Hopelijk zal de nieuwe werkwijze in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, nl. het « stellen van vragen om uitleg » in de commissies, het mogelijk maken deze uitvoeringsbesluiten beter te volgen.

C. *Het amenderingsrecht.*

Het amenderingsrecht vormt meer en meer een conflictsituatie tussen parlement en uitvoerende macht.

Behoudens de burgerlijke wetten zien wij meer en meer vooraf ingenomen standpunten waarvan de uitvoerende macht slechts schroomvallig afwijkt.

Wanneer deze wetsontwerpen een financiële repercussie hebben, kan men een dergelijke houding nog begrijpen.

Wanneer het om legistieke, politieke of beleidsredenen gebeurt, is een dergelijke houding eerder een reactie van angst, onbegrip of onzekerheid.

Men kan de gesloten houding van de regering, waar elke minister voor elke beslissing het groene licht moet krijgen van de ministerraad, betreuren. Het parlement zal echter meer en meer rekening moeten houden met deze werkelijkheid en zijn houding hiertegenover moeten bepalen. Het heeft geen zin frustraties te kweken. Er zijn immers oplossingen, die de noodzaak van een sterke regering met duidelijk afgesproken politieke standpunten, kan verzoenen met de inspraak van het parlement.

Ofwel sluit de regering raamakkoorden af die vooraf in de partijen en in de fractie besproken worden. Hierdoor kunnen de grote politieke lijnen worden vastgelegd en kan het parlement de opdracht geven deze raamakkoorden in teksten om te zetten.

Een dergelijke situatie kan trouwens goed worden verzoend met de voorafgaande consultatie van de drukkingsgroeperingen en de sociale partners.

Ofwel worden de belangrijke politieke teksten, vooraleer zij definitief in de regering worden beslist, eerst aan de fracties van de meerderheidsgroepen voorgelegd.

Hier kan natuurlijk de vraag gesteld worden naar de rol van de oppositie.

In een parlementaire democratie is een sterke regering noodzakelijk maar eveneens een sterke oppositie. Een echte oppositie betekent echter niet een reeks vertragingsmaneuvers uitvoeren, maar integendeel verantwoorde alternatieve beleidsbeslissingen voorstellen.

Ik zou toch nog eens de aandacht willen vestigen op het feit dat de wetgevende opdracht van het Parlement vooral over de grote politieke lijnen zal gaan, dat een belangrijke wet niet meer door een enkeling kan worden gemaakt, dat men zelfs kan denken aan de mogelijkheid dat niet-parlementaire instanties voorstellen zouden kunnen indienen maar dat het evenmin opgaat deze wetgevende opdracht van het parlement onmo-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

gelijk te maken. Belangrijk in dit opzicht was de uitvoerige bespreking in de commissie ad hoc betreffende het wetsontwerp houdende de economische en budgettaire hervormingen in augustus 1978 en meer bepaald de discussie bij de artikelen 84 tot 86 over de grondwettelijkheid van de « bijzondere machten » en in het bijzonder over de amendeerbaarheid van koninklijke besluiten, die ter uitvoering van deze delegatie worden getroffen (14).

Wellicht tekenend voor de arbeidsvoorwaarden in het parlement is het feit dat deze boeiende juridische discussie 's nachts werd gehouden in een lokaal waar reeds sinds 's morgens acht uur werd vergaderd.

De verdere studie over een reeks technieken zal dienen verdergezet te worden : de politieke betekenis van de regeringsverklaringen (15), het grondwettelijk of ongrondwettelijk karakter van de bijzondere machten, de volmachtswetten, de kaderwetten, de bekrachtigingswetten, de politieke en syndicale raamakkoorden, de delegatiewetten.

Is het juist dat het parlement voortdurend zijn wetgevende bevoegdheid delegeert, kan dit grondwettelijk en indien wèl op welke basis en volgens welke technieken ?

Er dient in elk geval een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen kaderwetten of raamwetten en de algemene volmachtswetten.

In de eerste soort wetten dient de uitvoerende macht binnen de duidelijke lijnen van de kader- of raamwet te blijven en heeft het parlement zijn politieke wil te kennen gegeven in verband met de grote politieke lijnen. De loutere delegatie integendeel betekent een ontwapening.

IV. **Wie beslist ?**

A. *Het buitenspel zetten van het parlementslid.*

Men kan over het parlement niet schrijven zonder te wijzen op het gevoel van onbehagen waarbij het parlementslid zich uitgesloten acht uit het beleidscircuit. Dit wordt overigens door onderzoek ondersteund (16). Drie factoren spelen hier een rol.

---

(14) Zie verslag Kamer 450 (1977-1978), nr 23, blz. 230 tot 248. Voor een commentaar op deze artikelen verwijs ik ook naar de nota van Leo NEELS in het *Rechtskundig Weekblad* van 24 februari 1979, kol. 1729 tot 1736.

(15) L. NEELS, « Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van het publiek recht. *Rechtskundig Weekblad,* 1975, nr 38, kol. 2369 tot 2410.

(16) W. DEWACHTER, De machtshiërarchie in de Belgische politiek, in : *Res Publica,* 1971, nr 3-4, blz. 533-550.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

1. *Het sociale overleg.*

Na de opkomst van de grote sociale organisaties vóór de tweede wereldoorlog is, nà deze oorlog, het gestructureerd paritaire overleg georganiseerd.

Het zou ons te ver leiden dit boeiend hoofdstuk in de nieuwe beleidsstructuren van ons land nader te beschrijven, maar ook hier stellen zich een reeks vragen. Is het goed dat een sociaal overleg een politieke dimensie krijgt, b.v. door de oprichting van het zogenaamd Comité voor Economische Expansie (K.B. 25-11-1960) ? Wanneer het gaat over algemene maatschappelijke problemen boven de bedrijfssectoren die rechtstreeks algemene beleidsopties beogen, zijn de overlegstructuren meer en meer onbekwaam gebleken om een eensluidend voorstel te doen. Ik verwijs hierbij b.v. naar de problemen in de sociale zekerheid.

2. *Het management van de politieke partijen.*

Naast de invloed van de sociale partners heeft eveneens het « management » van de partijen het parlement in aanzienlijke mate beïnvloed.

Het is onjuist te beweren dat de politieke partijen slechts een realiteit zijn geworden in de afgelopen tien jaar. Deze politieke partijen hebben reeds lang een grote invloed gehad in het parlement en op het politiek leven.

Het groot verschil met de periode onmiddellijk vóór en onmiddellijk na de tweede wereldoorlog is echter het management van de politieke partijen. Dit management uit zich op diverse terreinen : de oprichting van een studiedienst, de financiële middelen bij verkiezingen en bij het uitbouwen van diensten, het individueel lidmaatschap waar dit vroeger niet het geval was, de aanwezigheid van partijafdelingen op elke gemeente en in elke stadswijk, de invloed op de benoemingen in magistratuur en in de administratie waardoor de aangestelden meer belangstelling hebben om hulp te verlenen aan de partijstructuren dan aan de individuele parlementsleden, de overwegende invloed van de partijverantwoordelijken bij de samenstelling van de lijsten. Het is duidelijk dat het individueel parlementslid hiertegen niet opgewassen is en enkel een stevig uitgebouwde parlementaire fractie in staat is de band te leggen tussen parlement en partij en aan het individueel parlementslid de onafhankelijkheid en de politieke vrijheid kan geven in het kader van zijn mandaat.

3. *De opkomst van versnipperde maar actieve drukkingsgroeperingen.*

In een artikel van maart 1978, wijst André Hella op de groeiende invloed van de drukkingsgroepen (17). Hij verstaat hieronder ook de stafs van de politieke partijen en de sociale partners.

---

(17) A. HELLA, « Vers une démocratie sans parlement », *Revue Générale*, maart 1978.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Hij wijst echter vooral op de drukkingsgroeperingen « parfois occasionnels ou même inavoués, qui agissent par des voies différentes ». De regering reageert trouwens sneller op deze geïnproviseerde acties van spontane drukkingsgroeperingen dan dat zij het oor verleent aan de parlementaire dialoog.

« Ce système hybride et, au fond, antidémocratique permet trop souvent que la majorité légale soit bafouée par des minorités hétéroclites et dispersées ».

Is dit zo ?

Moet men aan deze drukkingsgroeperingen een structuur geven ?

Twee interessante vragen.

Nu is het zo dat vooral op het vlak van de socio-culturele activiteiten heel wat initiatieven worden genomen om deze drukkingsgroeperingen binnen een structuur te brengen (cultuurraden ; het beheer van de culturele centra, het cultuurpact, de wet op de bescherming van de filosofische en ideologische minderheden, het schoolpact, enz.).

Dient men verder te gaan en wordt de tweede kamer niet alleen een kamer van de gewesten maar ook van de drukkingsgroeperingen (18) ? Ik vrees dat uiteindelijk deze structuur dezelfde gebrekken zou vertonen als de spontane stakingsacties die nu worden georganiseerd ondanks het degelijk uitgewerkt stelsel van sociaal overleg en verzoening in ons land.

B. *De deelname van het parlementslid aan de werkelijke beleidsbeslissingen.*

Het zou nochtans fout zijn de invloed van het parlementslid te onderschatten.

Zijn invloed is verscheiden en hangt niet af van de lengte van zijn toespraken noch van de lengte van zijn ingediende rapporten. Het komt er eerder op aan een politieke tussenkomst te doen op de juiste plaats en op het gepaste ogenblik.

Het parlement van de rederijkers of van de woordkunstenaars is verdwenen, ofschoon het nog steeds indruk maakt wanneer op belangrijke politieke momenten een begaafd politiek redenaar op de tribune komt. Deze momenten zijn echter zeldzaam geworden.

De meeste collega's zijn hardwerkende zakelijke en vooral technische experten geworden, gespecialiseerd of ten minste met het verlangen zich te specialiseren in een welbepaald onderdeel van de politieke activiteitspunten.

Wat echter door buitenstaanders teveel uit het oog wordt verloren is het feit dat het individueel parlementslid, ook wat de beleidsbeslissingen

---

(18) Zie in dit verband Bernard LAVEIGNE, *Pour un régime parlementaire rénové.* Paris, 1974.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

betreft, zijn tussenkomst en zijn medewerking niet louter beperkt tot het strikte werk in het parlement zelf.

Het is duidelijk dat de deelname aan de « decision making » door de parlementsleden ook wordt uitgeoefend in de diverse drukkingsgroeperingen waar zij meestal belangrijke en invloedrijke functies hebben. Zeer dikwijls komen deze parlementsleden trouwens uit deze middens en blijven daar invloed uitoefenen. Belangrijk ook is de rol van de parlementsleden bij de voorbereiding van de wetteksten hetzij in de studiegroepen van organisaties, en in de studiegroepen van hun partij of sociale organisaties.

De rol van de parlementsleden is trouwens reeds lang niet meer louter toegespitst op het parlement maar zijn rol in zijn kiesdistrict, zijn invloed in de partij en in de parlementaire fracties, zijn aanwezigheid in de diverse drukkingsgroeperingen en belangengroeperingen is reëel. Dit is niet denigrerend en het is fout deze functie te beschouwen als een soort boodschapper van kleine diensten. Het dienstbetoon is ongetwijfeld een zware erfdienstbaarheid geworden van het verkozen parlementslid, maar de hogervermelde functies, zijn « politieke » functies enz. behoren tot zijn « informatieopdracht » en zijn normale werkwereld.

Op het gevaar af dat onderstaande opmerkingen als te gevoelig en te weinig realistisch zouden overkomen wens ik toch uitdrukkelijk te zeggen dat voor mijn persoonlijke ervaring als parlementslid de meest ontroerende en de meest boeiende momenten de ogenblikken zijn geweest waarbij het parlementslid van de « streek » zijn angst, zijn bezorgdheid en zijn eerlijke overtuigingskracht uitdrukt op de parlementaire tribune.

Het is mij herhaalde malen opgevallen hoe de druk in een politieke fractie, de indiening van een motie, het opstellen van een resolutie over een internationaal gebeuren of een noodsituatie in een arrondissement, de kracht van een tussenkomst van een collega die het politiek probleem « ter plaatse » beleeft, een wijziging meebrengt van de oorspronkelijke regeringsbeslissing of een opmerkelijke bespoediging van een noodzakelijke politieke beslissing.

Ik zou dit met tientallen merkwaardige voorbeelden kunnen onderlijnen. Om die reden aarzel ik niet te zeggen dat het meest waardevolle van deze geïnstitutionaliseerde ontmoetingsplaats de mogelijkheid is dat mensen, die over het vertrouwen van een belangrijke groep mensen beschikken, mekaar ontmoeten.

De essentiële opdracht van het parlement blijkt derhalve een plaats voor dialoog te zijn, de plaats voor een vrije meningsuiting, de strijd voor het behoud van de democratie, de verdediging van de individuele vrijheid, het gesprekscentrum waar tegengestelde opinies op een geordende wijze met mekaar geconfronteerd worden.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

V. **Wie controleert wie en wat ?**

Tot op het ogenblik waarop het management van de grote partijen begon, was er in feite een overmacht van het parlement op de regering.

Het parlement beschikt immers staatsrechtelijk over belangrijke machtsmiddelen : medewetgevende macht, begrotingsrecht, recht van wetgevend initiatief, amenderingsrecht, controlerecht onder de vorm van mondelinge en schriftelijke vragen, het interpellatierecht met de vertrouwensmotie, het petitierecht, het recht van onderzoek (19).

Vandaar de vraag of er wel iets dient te veranderen aan deze staatsrechterlijke bevoegdheden ofwel dat het parlement om technische of politieke redenen deze macht niet meer uitoefenen kan. Deze controle dient vanuit een dubbele opdracht te worden beschouwd, enerzijds de begrotings- en financiële controle en anderzijds de controle op de bestuursdaden van de uitvoerende macht.

A. *De financiële opdracht.*

De financiële opdracht van het parlement is dubbel.

Het parlement dient de regering de nodige geldmiddelen ter beschikking te stellen en eventuele alternatieve voorstellen te doen voor de staatsuitgaven en de rijksmiddelen.

Het parlement heeft echter eveneens een belangrijke financiël controle, namelijk het nazicht of de uitvoerende macht zich gehouden heeft aan de begrotingen en of de uitgaven reglementair verantwoord zijn.

Hier stelt zich wellicht het scherpst de vraag in hoever het parlement deze opdracht nog aankan. Nochtans heeft het parlement een eigen technisch hulpmiddel namelijk het Rekenhof. Evenals de Vaste Commissie voor Taaltoezicht is het Rekenhof een typisch parlementaire instantie (20).

Het Rekenhof is als de emanatie van het parlement belast met de externe controle van de financiële verrichtingen van de overheidsorganen. Sinds vele jaren wordt echter een verbetering gevraagd van de werkingsmiddelen en een uitbreiding van de opdracht van dit Rekenhof.

Voor een dergelijke belangrijke hervorming is het parlement in de eerste plaats verantwoordelijk.

---

(19) J. DE GROOF, *Overzicht van en beschouwingen bij het toezicht van het parlement op de uitvoerende macht in België*. Jura Falconis, 1978-1979, deel IV, blz. 581 tot 619.

(20) Ch. HUBERLAU, « Le caractère parlementaire de la cour des comptes en droit belge », *Revue de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1955, blz. 65-69.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Vooraleer zich uit te spreken over de wenselijkheid van bepaalde hervormingen is het aangewezen twee vragen te stellen :

— Kan het parlement zich ook uitspreken over de opportuniteit van de overheidsbestedingen of moet het parlement zich bij de financiële controle strikt houden aan het wettelijkheidsaspect ?

— Laat artikel 116 van de Grondwet toe dat het Rekenhof controle mag uitoefenen op de doelmatigheid van de overheidsuitgaven ?

Het antwoord op deze laatste vraag is belangrijk omdat artikel 116 eveneens werd weerhouden voor een mogelijke herziening door de huidige grondwetgever. Het zou derhalve aan te bevelen zijn over dit artikel een duidelijke en onbetwistbare tekst te maken waardoor de mogelijkheden van het Rekenhof zouden kunnen verruimd worden.

Door het Studiecentrum voor Politieke Hervormingen werd echter positief antwoord op deze vraag gegeven (21).

Wat dient er structureel gewijzigd te worden aan de opdracht van het Rekenhof ?

In een goed gefundeerd artikel (22) beschrijft de eerste voorzitter Vrebos de historische achtergronden van de huidige opdrachten en beperktheden van het Rekenhof.

Hij doet op het einde van zijn studie, de volgende aanbevelingen :

1. Het Rekenhof behouden als voornaamste werktuig van de externe opportuniteitscontrole.

2. Een regeling voorbereiden van de overtredingen waarvoor het Rekenhof zou gemachtigd worden de ambtenaren, die de uitgaven of ontvangsten hebben teweeggebracht, te veroordelen tot het betalen van boeten ofwel tot een zwaardere straf.

3. Het Rekenhof machtigen om een controle ter plaatse in te richten in elk van de sectoren, waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt.

Zowel in de Kamer als in de Senaat werden talrijke voorstellen en commissienota's ingediend om de gewenste hervorming te bekomen. Het

---

(21) Studiecentrum voor Politieke Hervorming, verslag van de tweede commissie over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, blz. 5.

(22) H. VREBOS, De hervorming van de hoge controle op de openbare financiën. *Rechtskundig Weekblad,* 1975, kol. 1785.

Zie eveneens A.C. DOUDELET, Beschouwingen op de hervorming van de controle op de openbare financiën. *Rechtskundig Weekblad,* 1963-1964, kol. 1187.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Studiecentrum voor Politieke Hervormingen heeft een omstandige nota opgesteld waarin tegemoet wordt gekomen aan een aantal bezwaren.

Ik kan mij volkomen akkoord verklaren met hun uitgangsstelling dat de begroting een « vitaal instrument geworden is bij het opzetten van een dynamisch, economische en sociaal beleid dat een herverdeling van het nationaal inkomen in verschillende vormen mogelijk maakt » en dat derhalve « de prerogatieven van het parlement inzake de controle over het gebruik van de overheidsgelden niet enkel het stricte wettelijkheidsaspect beogen maar tevens het aspect van het goede beheer ».

Het is duidelijk dat het Rekenhof zich niet uit te spreken heeft over de politieke opportuniteit van de beslissingen van de uitvoerende macht, maar het Rekenhof dient organiek zodanig te worden gewijzigd dat het op een moderne manier aan het parlement alle gegevens kan verschaffen over het « goed beheer » van de staat. Nu is dit in onvoldoende mate mogelijk.

De praktische moeilijkheden vanuit het parlement.

Evenals voor de andere opdrachten van het parlementslid ontvangt het individueel lid vanwege het Rekenhof een overvloed aan documentatie en technische gegevens, waarin het niet altijd zo eenvoudig is zijn weg te vinden en deze deskundige en belangrijke gegevens efficiënt aan te wenden.

In mijn hervormingsvoorstellen van het parlement heb ik eveneens de mondelinge toelichting gevraagd in de gespecialiseerde commissie per departement door de raadsleden van het Rekenhof (23). Zeer recent heeft de eerste voorzitter zich akkoord verklaard met de afvaardiging van een lid van het Rekenhof om de commissieleden bij te staan bij de bespreking van de begroting en speciaal met betrekking tot de duidelijke onderschattingen of overschattingen van de uitgave. Vroeger had voorzitter Vrebos reeds voorgesteld hiervoor een gespecialiseerde functionele dienst op te richten in de bureau's van het parlement.

De meest praktische bezwaren vanwege de parlementsleden kunnen als volgt worden samengevat :

— De bemerkingen over de rekeningen komen te laat zodat er behoefte is aan het actualiseren van de medegedeelde cijfers.

— Het is zeer moeilijk na te gaan of er een opzettelijke onder- of overschatting is geweest van bepaalde begrotingsposten.

---

(23) VAN DE VOORDE heeft in een artikel Rekenhof en het Parlement, verschenen in *Intermediair* van 9 februari 1979, deze hervormingsvoorstellen in vraag gesteld met echter belangrijke nieuwe aspecten voor een betere verhouding van het Rekenhof en het Parlement.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

— Het parlementslid kent onvoldoende de inwendige richtlijnen bij de uitwerking van de verschillende begrotingsposten om de al of niet verantwoorde uitgaven kritisch te beoordelen.

— Het parlementslid kan zich niet informeren naar de juiste weerslag op de begroting van een ingediend voorstel of ontwerp. Het Rekenhof zou hem hierbij moeten kunnen adviseren.

Na een grondige bespreking van deze moeilijkheden werd onlangs besloten een reeks verbeteringen in te voeren bij de hulp van het Rekenhof.

Er zullen voortaan, zowel voor de Kamer als voor de Senaat, begrotingsanalyses worden opgemaakt waardoor het parlement per dienst en per uitgavepost, de evolutie van deze uitgaven ziet met de verplichting tot verantwoording van deze uitgaven.

Persoonlijk meen ik dat er op dit ogenblik een sterke wil aanwezig is in het parlement om deze financiële controle zeer doeltreffend uit te bouwen.

De vraag blijft natuurlijk of het parlement ook politiek de consequenties van zijn controle zal kunnen doortrekken.

B. *De controle op de bestuursdaden van de uitvoerende macht.*

Het is een wezenlijk recht van het parlement om de regering en langs de regering de uitvoerende macht te ondervragen, hetzij schriftelijk hetzij mondeling, over de werking van de regering, de efficiëntie van uitvoerende reglementen (koninklijke en ministeriële besluiten) en ook over de tekorten of eventuele misbruiken in de administratie.

Het zou een ernstige fout zijn de voogdij over de beslissingen van de openbare overheid over te dragen aan de uitvoerende macht zelf of aan de rechterlijke macht (24).

Dit controlerecht dat in feite een verlenging is van het recht van de burger op inspraak en controle op het beheer van een rechtsstaat in een parlementaire democratie, vertoont vele aspecten waarvan wij er slechts enkele vermelden :

1. Controle op de begrotingen. Dit hebben wij echter ondergebracht bij de financiële opdracht van het parlement.

2. Nazicht of de uitgevaardigde koninklijke en ministeriële besluiten en de administratieve richtlijnen, wel degelijk de geest en de bedoeling van de wetgever weerspiegelen.

---

(24) Zie voor deze delicate materie het interessant advies van eerste advocaat-generaal F. DUMON, Ontwerpen voor hervormingen en jurisdictionele functie, in : *Rechtskundig Weekblad*, 1977, nr 5 en nr 6.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

3. Controle op de ministeriële fouten.

4. Controle op de werking van de administratie. Normaal moet de vertrouwensman van de individuele burger het parlement zelf zijn en indien er een ombudsman komt, dient hij de ombudsman van het parlement te worden.

De ombudsopdracht is niet alleen het opvangen van de individuele klachten van de staatsburger, die zijn weg niet vindt in de administratieve doolhof of zich benadeeld voelt, maar ook de zorgen van een groep of een streek.

Deze bezorgdheid van het parlementslid kan zich op de meest diverse vormen uiten. Meestal gebeurt dit door het stellen van een dringende vraag of een tussenkomst bij een begroting. Zelfs wanneer een minister geen onmiddellijk antwoord kan of wil geven, is het belangrijk dat een dringend probleem of een noodsituatie publiek in het parlement kan gesteld worden. De recente wijziging van het Kamerreglement voorziet zelfs dat het kamerlid een vraag kan stellen, zelfs wanneer de minister niet onmiddellijk kan antwoorden.

5. Terug rechtstreeks naar het parlement brengen van belangrijke controlecommissies (b.v. informatica).

Normaal zijn de rechtbanken bevoegd over de eerbiediging van de individuele rechten. De rechtbanken dienen zich uit te spreken over individuele klachten.

Nochtans kan alleen het parlement vragen stellen en controle uitoefenen over de talrijke discretionnaire bevoegdheden welke aan de uitvoerende macht zijn toegewezen.

De parlementaire controle op de daden van de administratie en de uitvoerende macht is noodzakelijk om het evenwicht in een parlementaire democratie te bewaren.

Wegens de techniciteit en de groeiende opdrachten van de staat, wordt de controle van de parlementsleden op de discretionnaire bevoegdheden van de uitvoerende macht van dag tot dag moeilijker. Voor de technische hulpmiddelen van het parlement om die controleopdracht te vervullen, verwijs ik naar mijn voorstellen om het Rekenhof te hervormen en mijn voorstel in verband met de hervorming van de parlementaire Commissie van Verzoekschriften die als speciale onderzoekscommissie zou kunnen optreden voor de ontvangen klachten inzake de discretionnaire macht van de administratie. Of deze laatste een werkelijke enquêtecommissie moet worden is een andere vraag. Dit ligt zeker niet in onze parlementaire traditie.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

In andere landen o.a. Nederland, kan het parlement ofwel een wetgevingsenquête uitvoeren nopens de wenselijkheid van een bepaalde wet, ofwel een politieke enquête waarbij alle Nederlanders en in Nederland verblijvende buitenlanders, kunnen gedagvaard worden voor een enquêtecommissie, de mogelijkheid om getuigen de eed af te nemen en inzage in schriftelijke stukken kunnen eisen (25). Helemaal academisch is deze discussie niet wanneer men ziet hoe dikwijls beroep wordt gedaan op gespecialiseerde commissies van deskundigen voor zeer delicate materies o.a. grondwetsherziening, abortus.

Dit doet helemaal geen afbreuk aan het principe van de scheiding der machten. Het parlement dient uiteindelijk de emanatie te blijven van de volkswil. Ondanks het feit dat het volk meer en meer voor partijen kiest en in feite voor de aanduiding van de regering.

Dit is echter geen absoluut principe. Bij de kiezer en ook bij de organisaties leeft nog steeds het vertrouwen naar de controle en de evenwichtsfactor van het parlement.

Besluit.

In de inleiding van zijn boek « Pour un régime parlementaire renové » beschrijft Laveigne de voor- en nadelen van het presidentieel regime in Frankrijk. Hij verwijst nogal bitter naar de wirwar van regeringen, die zich onophoudelijk hebben opgevolgd tijdens de IV° Republiek wat uiteindelijk heeft geleid tot de grondwetswijziging van 1958 met de instelling van een stabiel maar strak presidentieel regime. Volgens Laveigne heeft Frankrijk voortaan twee soevereine machten : de Assemblée Nationale (of het parlement) en de president. Hij voegt er aan toe « De deux pouvoirs souverains dans la même nation il y en a un qui est de trop ». Wat gebeurt er inderdaad wanneer beiden een tegengestelde politieke richting inwillen ? Hij haalt voorbeelden aan waaruit blijkt dat de regering alleen nog verantwoording verschuldigd is aan de Franse president (26).

De grotere opdrachten van de staat en de invloed van grote politieke partijen, die mekaar in evenwicht houden, brengt de noodzaak mede van een sterke regering.

Het parlement moet derhalve de totstandkoming van een stevige regering mogelijk maken, ze in stand houden en deze regering niet om de haverklap het vertrouwen ontzeggen.

---

(25) Zie over het resultaat van deze enquêtes G. VISSCHER, De parlementaire enquête in vergelijkend perspectief, in : *Acta Politica*, 1978, nr 2, blz. 212 tot 260 en A.H.M. DÖLLE, Parlementaire enquête in Nederland, in : *Bestuurswetenschappen*, maart-april 1978, blz. 108-118.

(26) B. LAVEIGNE, *a.w.*, blz.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Er is inderdaad een duidelijk onderscheid in het Belgisch parlementair stelsel tussen het parlement en de regering. Wij hebben geen « gouvernement d'assemblées ». Hierdoor heeft de uitvoerende macht een eigen verantwoordelijkheid en een eigen beslissingsrecht. Als duidelijk voorbeeld verwijs ik naar artikel 86 van de Grondwet waarbij in militaire zaken de regering beslist en slechts daarna het parlement kan interpelleren.

Ik herhaal echter eveneens wat ik hier reeds meermalen heb gesteld. Dit politiek spel dient eerlijk gespeeld zoniet wordt de invloed van de uitvoerende macht te groot en dreigt er een conflictsituatie, die het politiek beleid onmogelijk maakt.

Het zal dus belangrijk zijn deze groeiende machtsconflicten tussen regering, partij, sociale partners en parlement te bespreken en nieuwe overlegstructuren na te gaan.

Het is daarenboven niet goed dat een regering voortdurend kan dreigen met een parlementsontbinding en hierdoor de macht van het parlement kan afzwakken.

Het probleem van een stabiele regering en een stabiel parlement is gesteld.

De oplossing wordt in diverse richtingen gezocht : een legislatuurregering, een legislatuurparlement, het mechanisme van een positieve motie van afkeuring, het opleggen van beperkende voorwaarden aan het staatshoofd om het parlement te ontbinden, de mogelijkheid dat alleen het parlement zichzelf kan ontbinden (27).

Het is niet mogelijk om hier uitvoerig op deze problematiek in te gaan maar het is een fundamenteel probleem.

In elk geval is artikel 71 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard (Belgisch Staatsblad, 15 november 1978). De kamercommissie specifieerde dat de herziening van artikel 71 de mogelijkheid opent de formule te onderzoeken zowel van een legislatuurregering als van een legislatuurparlement.

Ik ontveins mij de technische en grondwettelijke bezwaren niet van een dergelijke hervorming, maar wij zullen verplicht worden een grote dosis vindingrijkheid aan de dag te leggen willen wij onze grondwettelijke parlementaire democratie efficiënt en doeltreffend behouden.

---

(27) Voor een vergelijkende situatieschets zie J.C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*. Saint-Just-La-Pendue, 1978, blz. 59.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Summary : The Criticism of the Functioning of Parliament.

The role of Parliament has been fundamentally changed by the following factors : 1° the growing technicality of society, 2° the growing influence of administration and the executive, 3° the new forms of democratic practice, 4° the management of political parties.

In practice, the legislative function turns more and more into a control of the general objectives of the law rather than of the technical and juridical aspects.

Besides, it is important to examine, from a constitutional point of view, the different forms of delegation.

The control of both executive power and ombudsfunction remain the basic tasks of Parliament.

The technical means, needed to perform these tasks, have therefore to be considerably improved. Beside the evolution of these two classical functions, it is vital to meet the growing power conflicts between government, parties, social partners and Parliament by creating new patterns of deliberation.

To maintain the parliamentary system it is essential to carry through such constitutional reforms as will prevent arbitrary dissolution of Parliament.

★