

Het Parlement op het einde van de twintigste eeuw. Mogelijkheden en begrenzingen.

Frank SWAELEN

Minister van Staat

Inleiding

Ons grondwettelijk stelsel is gebaseerd op de aloude *trias politica*, die een zekere scheiding van de machten inhoudt, maar wellicht meer nog de eigen taak en de onderlinge samenwerking van elk der drie machten veronderstelt. Essentieel zijn de *checks and balances*, waarin elk zijn eigen bevoegdheden onafhankelijk en ten volle kan uitoefenen. Op die wijze wordt een evenwichtig democratische samenleving behouden en gewaarborgd.

België heeft de jongste decennia meerdere staats hervormingen meegemaakt, waarvan de meest ingrijpende ongetwijfeld de Grondwetherziening van 1993 is geweest. Ons land evolueerde van een unitaire naar een federale staat en ook het parlementair stelsel werd grondig hervormd. Er werd een ingrijpende nieuwe taak- en bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat ingevoerd, het aantal federale parlementsleden werd drastisch verminderd, de onverenigbaarheid met het ministerambt werd ingesteld, het dubbelmandaat werd grotendeels afgeschaft, procedures ter bevordering van een legislatuurparlement en -regering werden ingevoerd.

In dit artikel wordt nagegaan welke de mogelijkheden en de beperkingen van de Wetgevende Macht (het Parlement) zijn op het ogenblik dat wij met de hervormde instellingen een nieuwe eeuw binnenstappen. Oefent het Parlement zijn taak in het kader van de *trias politica* naar behoren uit? Het onderzoek slaat inzonderheid op het federale Parlement (Kamer en Senaat); de meeste gegevens zijn om praktische redenen geput uit de periode 1968 - 1999, ruwweg de laatste dertig jaar van de twintigste eeuw. Er werd niet gestreefd naar volledigheid, er werd integendeel een keuze gemaakt uit een aantal relevante taken van het Parlement zoals die voortvloeien uit de Grondwet en een aantal wetten. Daarbij wordt hier niet nader ingegaan op het debat over de evoluerende rol van het Parlement in een moderne democratische Staat. Evenmin behandelt dit artikel de problemen van het tweekamerstelsel - ondermeer de uitoefening van het evocatierecht - noch de specifieke problemen van elk der beide Kamers.

II. Activiteiten van Kamer en Senaat in de periode 1968 tot 1999

66

TABEL I

Activiteiten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1968 tot 1999

LEGISLATUUR	AFKORTING	AANTAL PLENAIRE VERGADERINGEN	AANTAL UREN PLENAIRE VERGADERINGEN	AANTAL COMMISSIE- VERGADERINGEN	AANTAL INGEDIENDE VOORSTELLEN *	AANTAL AANGENOMEN VOORSTELLEN	AANTAL AANGENOMEN ONTWERPEN	AANTAL INTERPELLATIES	AANTAL MONDELINGE VRAGEN	AANTAL SCHRIFTELIJKE VRAGEN
B.Z. 68-70-71	L1	289	1.090	992	509	54	624	375	680	6.665
71-72-73-74	L2	151	626	582	1.108	23	291	301	436	4.676
B.Z. 74-76-77	L3	325	1.260	1.201	1.711	39	549	365	753	8.851
B.Z. 77-78-79	L4	130	481	446	658	27	293	127	273	4.904
B.Z. 79-80-81	L5	254	1.072	691	610	46	246	326	672	12.784
81-82-84-85	L6	431	1.912	1.389	945	67	325	546	955	17.288
85-86-87-88	L7	137	537	900	752	37	147	484	332	9.118
B.Z. 88-91-92	L8	265	882	2.156	1.098	88	433	707	701	9.522
B.Z. 91-92-94-95	L9	224	763	2.272	1.156	157	338	1.217	1.136	8.920
B.Z. 95-98-99	L10	343	1.155	3.203	1.308	195	692	1.918	3.933	10.110

Bron: Diensten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

TABEL II

Activiteiten van de Senaat van 1968 tot 1999

LEGISLATUUR	AFKORTING	AANTAL PLENAIRE VERGADERINGEN	AANTAL UREN PLENAIRE VERGADERINGEN	AANTAL COMMISSIE- VERGADERINGEN	AANTAL INGEDIENDE VOORSTELLEN *	AANTAL AANGENOMEN VOORSTELLEN	AANTAL AANGENOMEN ONTWERPEN	AANTAL INTERPELLATIES	AANTAL MONDELINGE VRAGEN	AANTAL SCHRIFTELIJKE VRAGEN
B.Z. 68-70-71	L1	270	1.081	1.187	641	51	568	142	117	8.926
71-72-73-74	L2	152	585	588	488	26	285	125	81	4.682
B.Z. 74-76-77	L3	303	1.064	1.114	618	50	531	150	209	7.624
B.Z. 77-78-79	L4	104	367	424	259	18	247	37	77	3.360
B.Z. 79-80-81	L5	214	939	875	443	37	390	135	255	6.068
81-82-84-85	L6	419	1.551	1.286	542	42	557	344	509	9.205
85-86-87-88	L7	219	726	714	469	18	209	211	389	6.422
B.Z. 88-91-92	L8	349	1.113	1.436	850	55	460	255	516	7.537
B.Z. 91-92-94-95	L9	333	1.093	1.383	694	74	381	535	807	7.359
B.Z. 95-98-99	L10	270	784	2.045	649	130	620	571	1.110	3.612

Bron: Diensten van de Senaat

* Voorstellen van resoluties, voorstellen van verklaring tot herziening van de Grondwet, voorstellen tot instelling van een onderzoekscommissie en voorstellen tot wijziging van het Reglement inbegrepen.

De tabellen I en II geven een overzicht van de voornaamste activiteiten van Kamer en Senaat tijdens de periode van 1968 tot 1999. Om de overzichtelijkheid te bevorderen werden de gegevens gegroepeerd per legislatuur (zittingsperiode).

De gebruikte afkortingen (L1,...) om de opeenvolgende legislaturen aan te duiden, worden ook verder in het artikel gebruikt bij de voorstelling van de verschillende staafdiagrammen.

De bron van al de volgende staafdiagrammen berust bij de Diensten van de Senaat.

Om een juister beeld te krijgen van de realiteit, werden in deze staafdiagrammen de totale aantallen per legislatuur gedeeld door het aantal maanden met plenaire vergaderingen: op die wijze werden gemiddelden per maand bekomen.

TABEL III

Afkortingen en aantal maanden per legislatuur ¹

LEGISLATUUR		AANTAL MAANDEN MET ZITTINGEN
L1 =	B.Z. 68 -70-71	33
L2 =	71-72 - 73-74	32
L3 =	B.Z. 74 - 76-77	29
L4 =	B.Z. 77 - 78-79	24
L5 =	B.Z. 79 - 80-81	27
L6 =	81-82 - 84-85	38
L7 =	85-86 - 87-88	30
L8 =	B.Z. 88 91-92	48
L9 =	B.Z. 91-92 - 94-95	33
L10 =	B.Z. 95 - 98-99	39

¹ De afkorting B.Z. staat voor *Buitengewone Zitting*, d.w.z. een zitting die niet op de tweede dinsdag van oktober begint: buitengewone zittingen komen voor wanneer het Parlement is ontbonden en een volgende zitting nog niet is begonnen. De andere zittingen zijn *Gewone Zittingen*: zij nemen van rechtswege een aanvang op de tweede dinsdag van oktober en moeten ieder jaar ten minste 40 dagen duren.

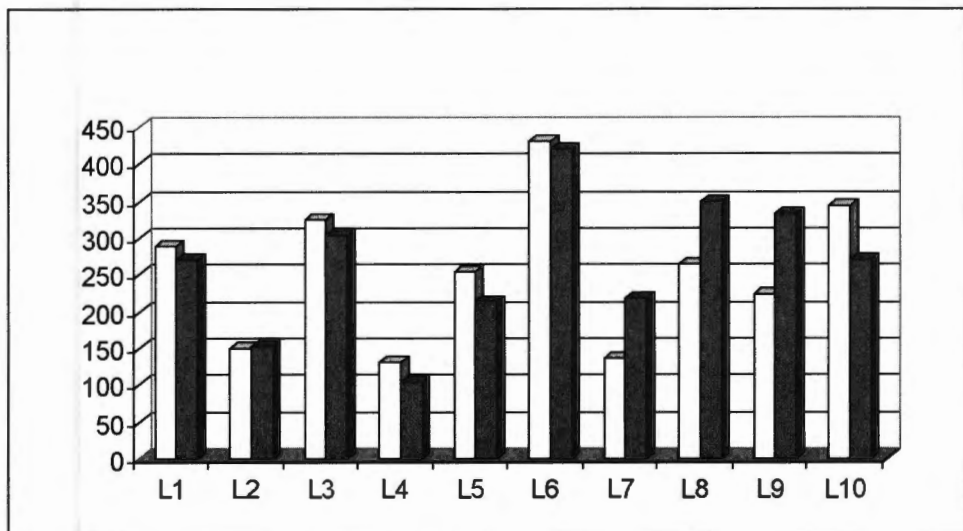
II. Vergaderingen van het parlement

Voor de absolute cijfers per legislatuur, zie nevenstaande tabellen I en II.

□ = Kamer van Volksvertegenwoordigers ■ = Senaat

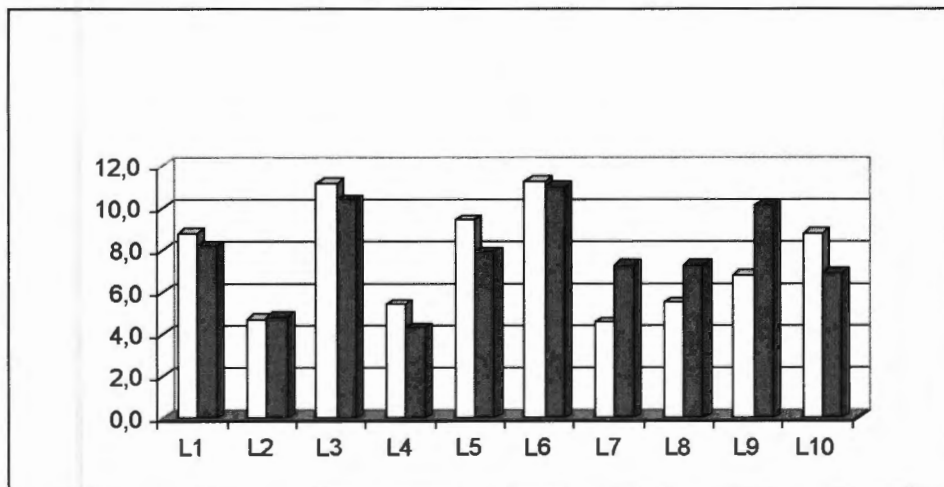
FIGUUR I

Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat. Aantal plenaire vergaderingen



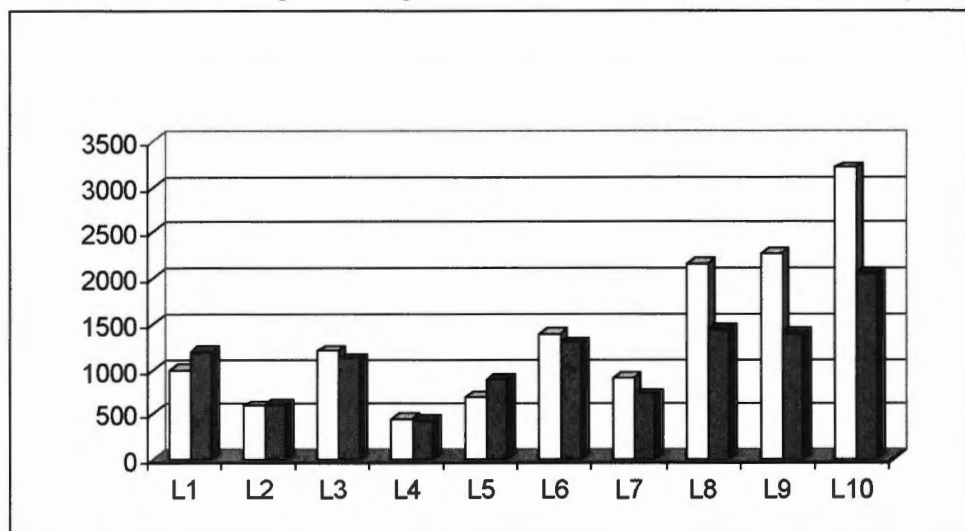
FIGUUR II

Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat. Gemiddeld aantal plenaire vergaderingen per maand



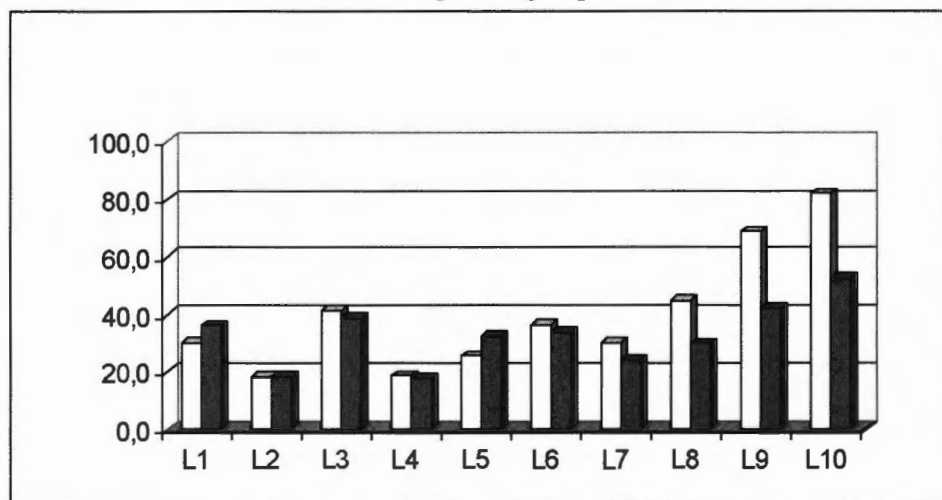
FIGUUR III

Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat. Aantal commissievergaderingen



FIGUUR IV

Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat. Gemiddeld aantal commissievergaderingen per maand



Uit de vergelijking van deze cijfers blijkt dat het gemiddeld aantal plenaire vergaderingen tijdens de jongste legislaturen weliswaar geleidelijk opnieuw is toenomen, maar dat dit aantal aanzienlijk lager ligt dan in de jaren zeventig en tachtig.

Op te merken valt dat het absoluut en gemiddeld aantal plenaire vergaderingen van de Senaat merkkelijk is gedaald sedert de Grondwetsherziening van 1993. Het aantal commissie-vergaderingen daarentegen steeg anderzijds aanzienlijk: van 1.383 in 1991-95 tot 2.045 in 1995-99.

Het aantal commissievergaderingen is zowel in Kamer als Senaat gestaag en gevoelig gestegen (een vermindering in de periode 1985-88 niet te na gesproken). Het bereikte nooit eerder genoteerde gemiddelde aantallen tijdens de jongste twee legislaturen: resp. 68,8 en 82,1 in de Kamer en 41,9 en 52,4 in de Senaat.

De kwantitatieve verschuiving naar de werking in de commissies is duidelijk, vermits de groei van de aantallen aanzienlijker is voor de commissies dan voor de plenaire vergaderingen. Dit is ongetwijfeld een positieve evolutie in de werking van het Parlement.

III. Begrotingsbevoegdheid van het parlement

De begrotingsbevoegdheid dateert van de Magna Charta (1215) en is de oudste van de parlementaire prerogatieven. Het zijn de vertegenwoordigers van het volk die jaarlijks de toelating geven voor de ontvangsten en uitgaven van de Staat. De wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend onderging een grondige wijziging met de hervorming van 1989. Daarenboven is sedert de Grondwetsherziening van 1993 uitsluitend de Kamer van Volksvertegenwoordigers bevoegd in federale begrotingszaken.

Het moet gezegd dat het Parlement in de periode na de tweede wereldoorlog zijn taak op dit gebied op onbevredigende wijze heeft uitgeoefend. Nog in 1989 noteerde Kamervoorzitter Nothomb dat de begrotingen haast altijd te laat werden gehandeld "pour le 31 mars les meilleures années, le 30 juin les années suivantes, le 31 décembre les mauvaises années et même a posteriori les très mauvaises années."² En professor L. Huyse geeft een sterk voorbeeld: "De Kamer behandelde het budget voor 1986 op 5 augustus 1988, een vertraging van tweeëndertig maanden. De Volksvertegenwoordigers bekeken de begroting voor 1987 op diezelfde dag in augustus, een vertraging van twintig maanden."³

Dit alles is radicaal veranderd met de hervorming die geconcretiseerd werd door de wet van 28 juni 1989. Sindsdien worden de Rijksmiddelen en -uitgaven volgens een strakke timing ingediend en door het Parlement behandeld.

Formeel is de orthodoxe parlementaire behandeling van de begroting sedert tien jaar vlekkeloos verlopen. Is hiermee ook *the power of the purse* hersteld? De

2 Ch. F. NOTHOMB, La rénovation du Parlement. *Res Publica*, 1989, p. 176

3 L. HUYSE, *De opmars van de Calimero's, over verantwoordelijkheid in de Politiek*. Leuven, Van Halewyck, 1999, p. 47

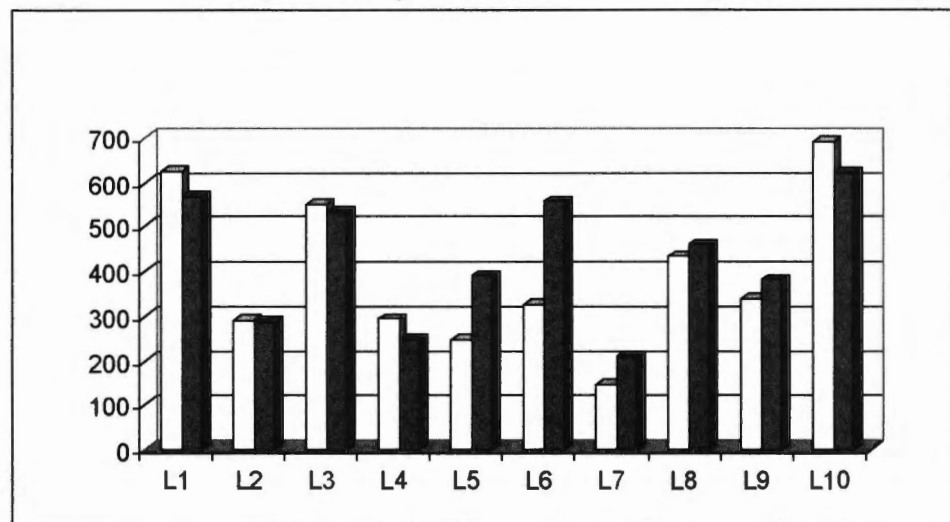
ervaring leert dat de bespreking van de begroting in feite een gedetailleerde bespreking van het algemeen politiek beleid van de Regering is zoals dat blijkt uit de uiteenzetting van de Eerste Minister eind september. (Tijdens de vorige legislatuur werd deze uiteenzetting ook wel "State of the Union" genoemd.) Uitzonderlijk dient de Regering zelf amendementen op haar begrotings-ontwerp in. Een enkele keer wordt ook een amendement van een lid op een minder essentieel punt aangenomen (begrotingen 1999 en 2000).

De behandeling van de jaarlijkse begroting is een algemene politieke evaluatie die besloten wordt met een goedkeuring die a.h.w. de bevestiging is van het vertrouwen dat de meerderheid in de Regering stelt. Zij heeft minder te maken met de begrotingstechnische of zuiver budgettaire aspecten van de voorliggende documenten.

IV. Wetgevende functie van het parlement

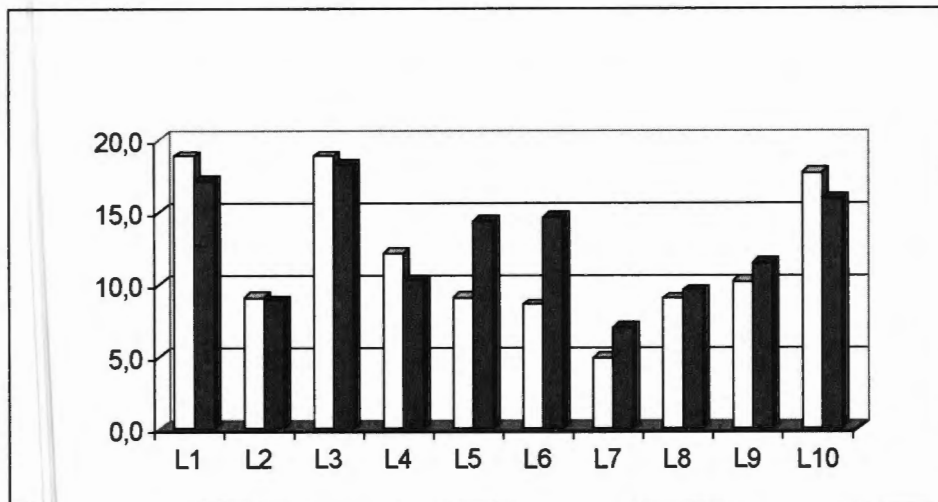
FIGUUR V

Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat. Aantal aangenomen ontwerpen



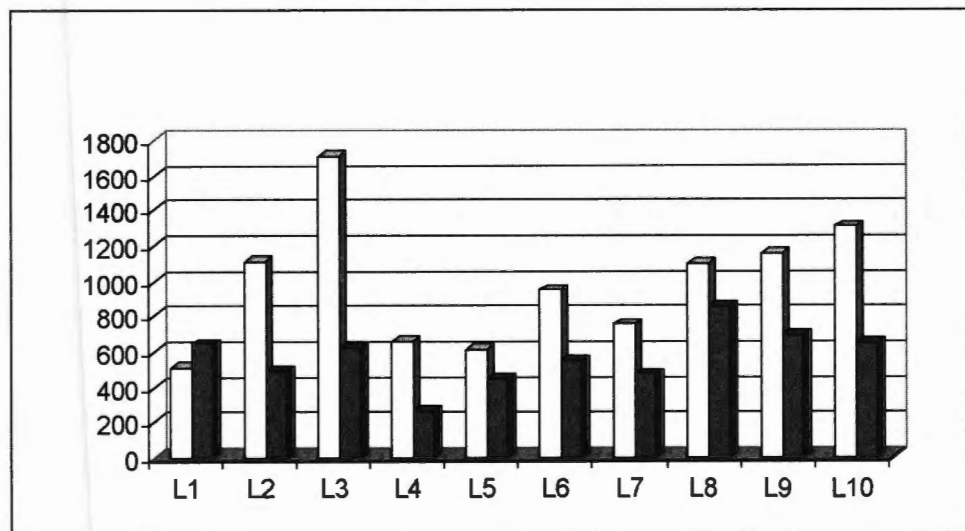
FIGUUR VI

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
 Gemiddeld aantal aangenomen ontwerpen per maand



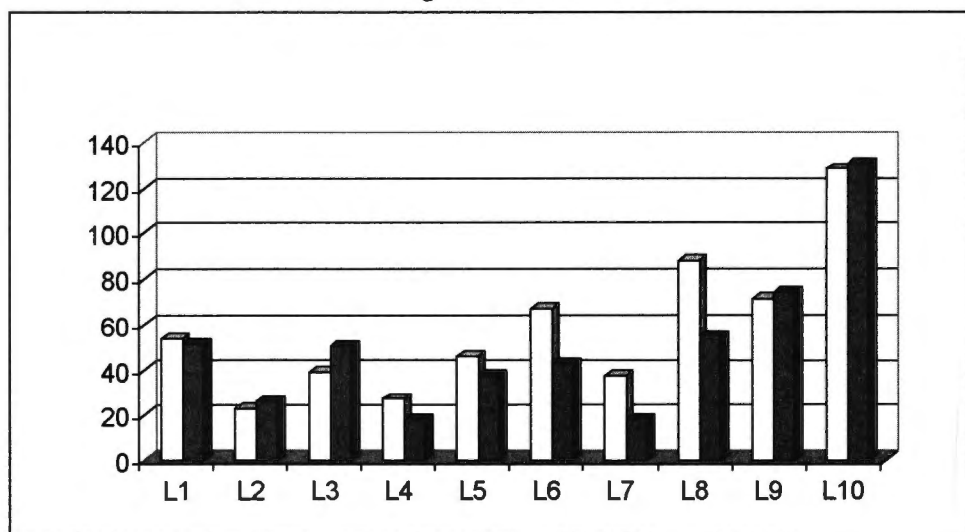
FIGUUR VII

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
 Aantal ingediende voorstellen



FIGUUR VIII

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
Aantal aangenomen voorstellen



In deze figuren zijn ook alle voorstellen van resoluties, voorstellen van verklaring tot herziening van de Grondwet, voorstellen tot instelling van een onderzoeksc commissie en voorstellen tot wijziging van het Reglement inbegrepen.

Beperken wij de cijfers tot de eigenlijke wetsvoorstellen, dan blijken de volgende gegevens voor de legislatuur 1995-99.

TABEL IV

Aantal wetsvoorstellen 1995-99

	Ingediend	Aangenomen	Procent aangenomen
Kamer	1078	128	12
Senaat	512	95	18,7

TABEL V

Aantal aangenomen wetsontwerpen en wetsvoorstellen 1995-99

	Aangenomen wetsontwerpen	%	Aangenomen wetsvoorstellen	%
Kamer	692	84,4	128	15,6
Senaat	620	86,7	95	13,3

Bron: - Kamer van Volksvertegenwoordigers, Statistieken van de Parlementaire Werkzaamheden Gewone zitting 1998-9 p. 15-16
 - Senaat, Statistieken van de Parlementaire Werkzaamheden, zitting 1998-99 Gedr. Stuk 1 - 824/2, p. 16

Het staat vast dat het aandeel van de Regering in het wetgevend initiatief veel groter is dan het aandeel van de parlementsleden. Dit is op zichzelf geen abnormaal verschijnsel: de Regering zet haar aangekondigd beleid om in ontwerpen van wet waarvoor zij de goedkeuring van het Parlement vraagt. Uit een internationale enquête blijkt trouwens dat het feitelijk overwicht van de Regering ook op wetgevend vlak een algemeen en toenemend fenomeen is.⁴ Hierbij is het van belang te weten of het Parlement zijn eigen rol, inz. via het amenderingsrecht onverkort kan blijven uitoefenen. Juridisch is zulks in ons land - in tegenstelling met talrijke andere nochtans democratische landen - wel degelijk het geval. In de praktijk is het antwoord echter genuanceerd. Enerzijds beperken akkoorden tussen de Regering en de meerderheidsfracties dit recht (voor de parlementsleden van de meerderheid) soms drastisch. Anderzijds is de lijst van de regeringsontwerpen die tijdens de afgelopen legislatuur ingrijpend werden geamendeerd, indrukwekkend.⁵ Belangrijk is anderzijds dat de indieners van een wetsvoorstel die er de behandeling van vragen (hetgeen niet altijd het geval is), een eerlijke kans op bespreking en stemming krijgen.

Tenslotte moet worden onderstreept dat naast de kwantitatieve benadering, ook het maatschappelijk en politiek belang van de resp. ontwerpen en voorstellen moet nagegaan worden. Vele regeringsontwerpen zijn louter routine-initiatieven, terwijl een aantal wetsvoorstellen een bijzonder groot politiek gewicht hebben: bvb. de voorstellen inzake abortus, euthanasie, controle op de financies van de politieke partijen, wijzigingen van de strafwetgeving, enz.

Cruciaal in de relatie tussen Parlement en Regering is eveneens het feit dat sedert de tweede wereldoorlog tijdens niet minder dan zeven legislaturen met zgn.

⁴ Les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la création des textes de loi, in Informations constitutionnelles et parlementaires, Revue de l'ASGP, n° 170, 2^e semestre 1995, pp. 116-156

⁵ Om er enkele te noemen: de ontwerpen betreffende de onbemande camera's, de wet-Franchimont, de fiscale procedure, de voorwaardelijke invrijheidstelling, de verzekeringsbemiddeling, de niet-conventionele geneeswijzen, de herverdeling van de arbeid in de openbare sector, de sociale programmawetten 1997 en 1998, de telefoontap, de V.Z.W.'s, het hypothecair krediet, de uitzetting, de Raad voor Duurzame Ontwikkeling...

"bijzondere machten" werd geregeerd.⁶ Over de noodwendigheid en de grondwettelijkheid van deze praktijk zijn de meningen erg verdeeld. Feit is alleszins dat zij een uitholling van de parlementaire bevoegdheden inhoudt.

Uit bovenstaande statistieken blijkt dat er elke legislatuur vele honderden wetten bijkomen. Volgens gegevens van de Raad van State zouden er op dit ogenblik ruim 45.000 normatieve teksten in België bestaan. De toenemende omvang van de overheidsregulering leidt tot onoverzichtelijke en vaak onaangepaste, zelfs tegenstrijdige normen.

Een belangrijke eigentijdse taak van het Parlement bestaat dan ook in een grondige *wetsevaluatie*, zowel bij de voorbereiding van de wetgeving, als achteraf bij de toepassing ervan. De vorige Regering had een wetsontwerp ingediend waarin een bijzondere taak was weggelegd voor de Senaat bij het constant evalueren van de bestaande wetten en federale reglementen. Dit ontwerp werd echter in extremis niet aangenomen door de Kamer, zodat het werk te hernemen is.

Inmiddels heeft de Senaat beslist, onverwijld een Dienst Wetsevaluatie op te richten met het oog op de kwaliteitsbewaking van de wetgeving. Deze dienst past uiteraard zeer goed in de opdracht van de Senaat als reflexiekamer.⁷

V. De controlerende functie van het parlement

A. Uitoefening van het interpellatierecht

Het belangrijkste instrument van het Parlement (*in casu* de Kamer) om de Regering te controleren, is het interpellatierecht. " Een interpellatie verschilt van een vraag in twee opzichten: de inhoud van een interpellatie betreft doorgaans een *belangrijk actueel politiek probleem, dat de politieke verantwoordelijkheid van de federale Regering in het gedrang kan brengen* en een interpellatie wordt gevolgd door een stemming over een motie".⁸ Deze motie drukt impliciet of expliciet het vertrouwen of wantrouwen in de Regering uit.

In de loop der jaren is het beroep op het interpellatierecht geleidelijk toenomen en groeide het in de meeste gevallen uit tot het stellen van een ietwat uitgebreide mondelinge vraag aan de bevoegde Minister. Tijdens de jongste zittingsperiodes maken wij een ware inflatie van interpellaties mee; veruit de meeste van hen handelen niet over "belangrijke actuele politieke problemen" en brengen evenmin "de politieke verantwoordelijkheid van de Regering in het gedrang." In de zitting 1995-1996 werden in de Kamer niet minder dan 577 interpellaties ontwikkeld; in 1996-1997 waren het er 764.

⁶ De laatste in de reeks, de zgn. "Kaderwetten" van 26 juli 1996 vormen wellicht een meer aanvaardbare toepassing, vermits zij in ruime mate evolueerden naar de formule van de echte kaderwetten waarbij het Parlement de grote objectieven van de wetgeving blijft vastleggen en de concrete uitwerking ervan aan de Regering overlaat.

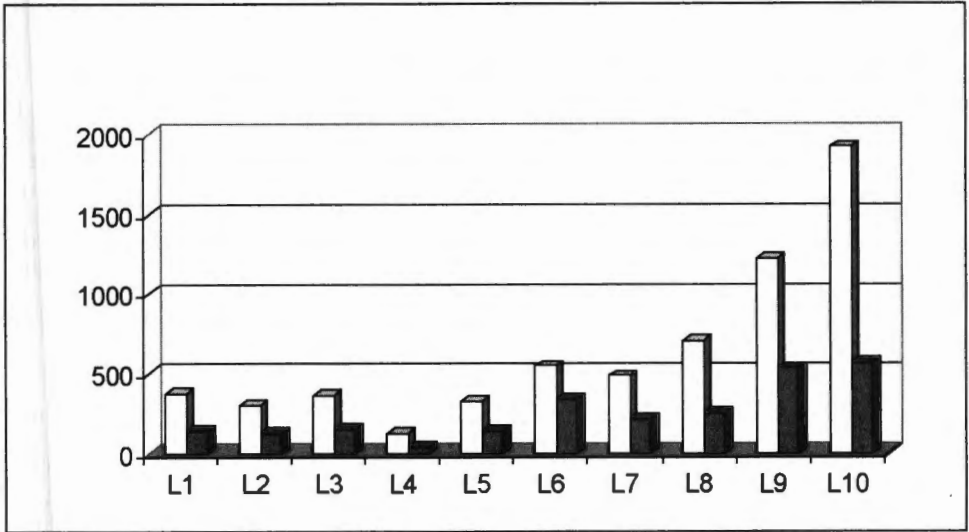
⁷ Verslag namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heer Caluwé, Gedr. Stuk Senaat 1 - 955/3, 1998-99

⁸ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer Rechtswetenschappen, België 1995, nummer 188, p. 172

Sedert de Staatshervorming van 1993 bestaat het interpellatierecht niet meer in de Senaat; het artikel 68 van het Senaatsreglement voorziet thans de mogelijkheid om "vragen om uitleg" aan de Regering te stellen.

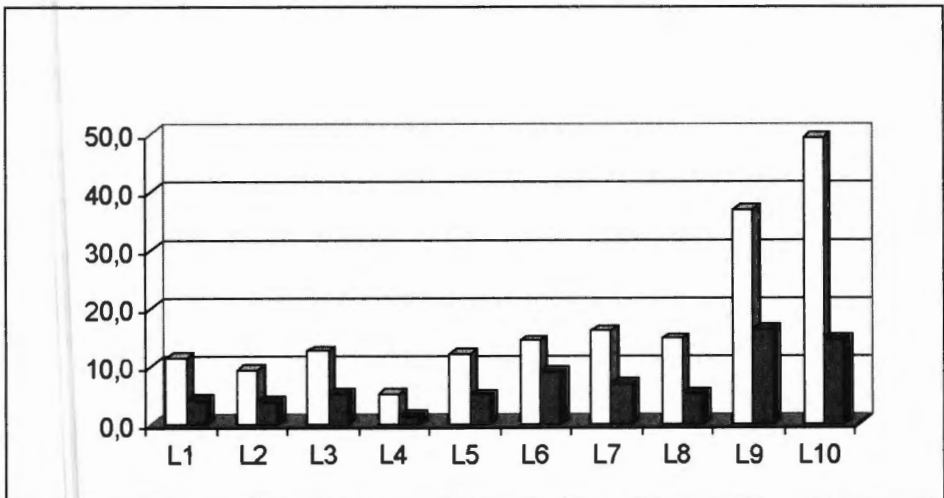
FIGUUR IX

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
Aantal interpellaties



FIGUUR X

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
Gemiddeld aantal interpellaties per maand



Op te merken valt dat in de Kamer de tendens bestaat om steeds meer interpellaties te laten plaatsvinden in -uiteraard openbare -vergadering van de bevoegde commissie (1716 of 89,4 % van de 1918 interpellaties tijdens de voorbije legislatuur).

De Senaat kent precies de tegenoverstelde tendens (164 of 28,7 % van de vragen om uitleg werden in commissie behandeld op een totaal van 571); deze nog toenemende praktijk gaat op het eerste gezicht in tegen een normale evolutie, maar is in hoofdzaak te wijten aan de overlast van een aantal commissies en aan het te gering aantal senatoren. Op dit ogenblik is het slechts in uitzonderlijke omstandigheden dat een vraag om uitleg in openbare commissievergaderingen wordt gesteld.

Herhaaldelijk werd in parlementaire en academische kringen gewaarschuwd tegen een overmatig gebruik van het interpellatierecht⁹. De vrees is dat de politieke betekenis van dit instrument hierdoor ontkracht wordt. Bovenstaande statistieken illustreren op treffende wijze dat de parlementsleden zelf de devaluatie van dit belangrijk controle-instrument hebben in de hand gewerkt. Zoals de andere mondelinge en schriftelijke vragen behouden de interpellaties hun waarde als nuttig informatie- en controlemiddel, maar behoudens enkele uitzonderingen, hebben zij geleidelijk hun politieke impact op de Regering ingeboet.

B. *Mondelinge en schriftelijke vragen*

Het vragenrecht van de parlementsleden vindt zijn oorsprong in het principe dat de Ministers verantwoording verschuldigd zijn tegenover het Parlement. Globaal genomen neemt het aantal mondelinge vragen voortdurend toe, ook na de vermindering van het aantal federale parlementsleden in 1995. (uitzondering: in de Senaat viel het aantal schriftelijke vragen op de helft terug tijdens de legislatuur 1995-99)

De enorme stijging van het aantal mondelinge vragen in de Kamer tijdens de legislatuur 1995-99 lijkt veroorzaakt te zijn door de nieuwe regeling waarbij mondelinge vragen zeer vaak in de bevoegde commissies kunnen worden gesteld (en door het toenemend aantal wetenschappelijke medewerkers van de fracties?)

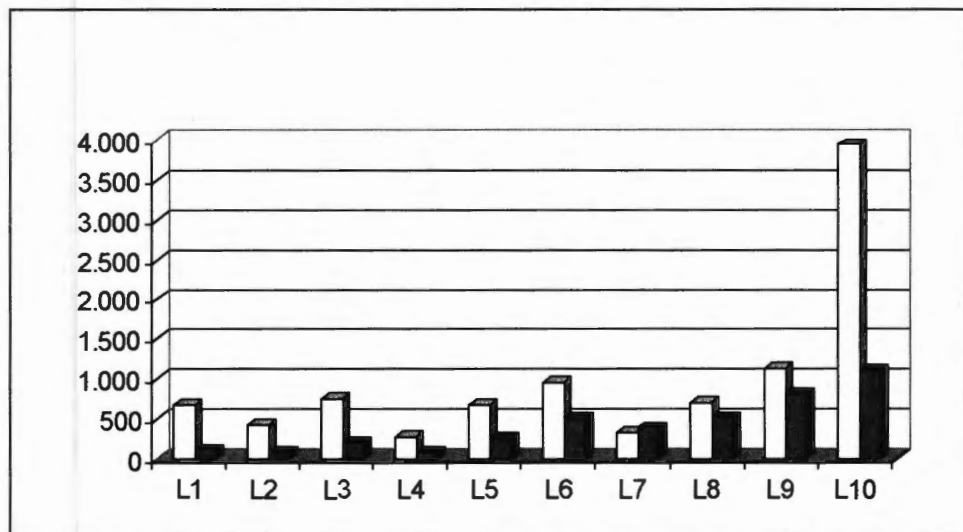
De daling van het aantal schriftelijke vragen in de Senaat is wellicht te wijten aan de vermindering van het aantal senatoren en aan het feit dat 21 Gemeenschapssenatoren hun werk over twee assemblees moeten verdelen.

In verband met de schriftelijke vragen moet worden vastgesteld dat een aantal ministers verzuimen te antwoorden of tijdig te antwoorden. Zo hadden twee Ministers op 26 januari 2000 ongeveer 40% van de vragen van Kamerleden niet tijdig beantwoord; de percentages van de verschillende ministers varieerden die dag van 0 tot 41,9%. De lijst van de niet beantwoorde vragen wordt geregeld gepubliceerd en de beide Parlementsvoorzitters manen de achterblijvers herhaaldelijk in het publiek aan tot grotere stiptheid. In de Senaat bleven op het einde van de vorige legislatuur 495 of 12,7% van de schriftelijke vragen onbeantwoord.

⁹ Toespraak van Kamervoorzitter Dequae, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Handelingen, 14 oktober 1975, p. 460; J. VELU, *Droit public*, Brussel, Bruylant, 1986, pp. 721-727; A. MAST, J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*. Gent, Story-Scientia, 1985, pp. 141-142

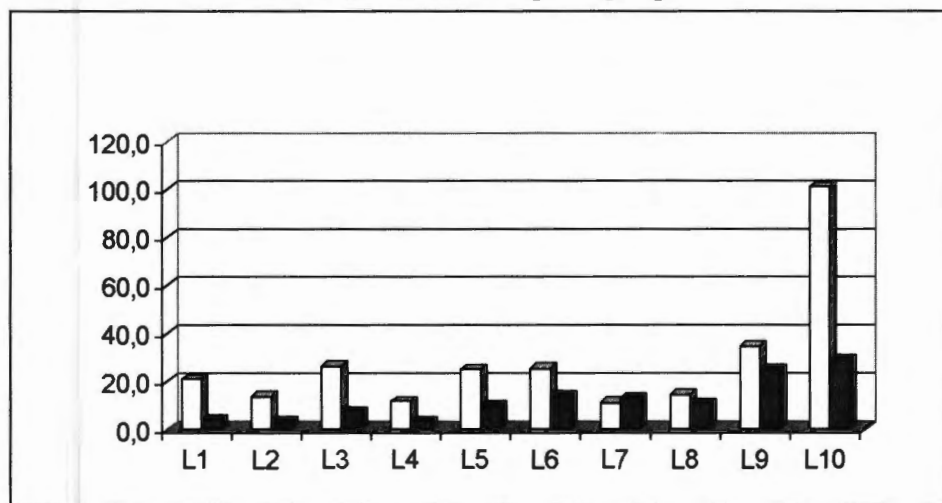
FIGUUR XI

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
Aantal mondelinge vragen



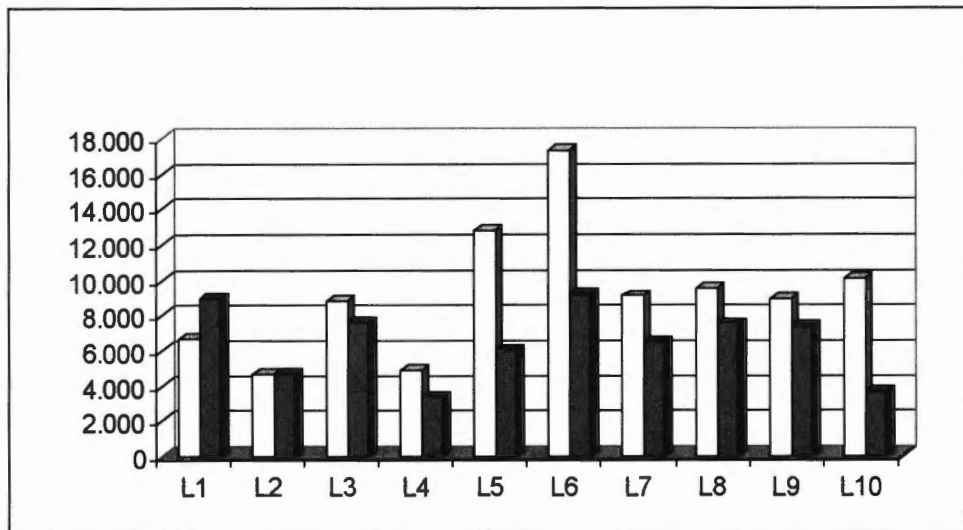
FIGUUR XII

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
Gemiddeld aantal mondelinge vragen per maand



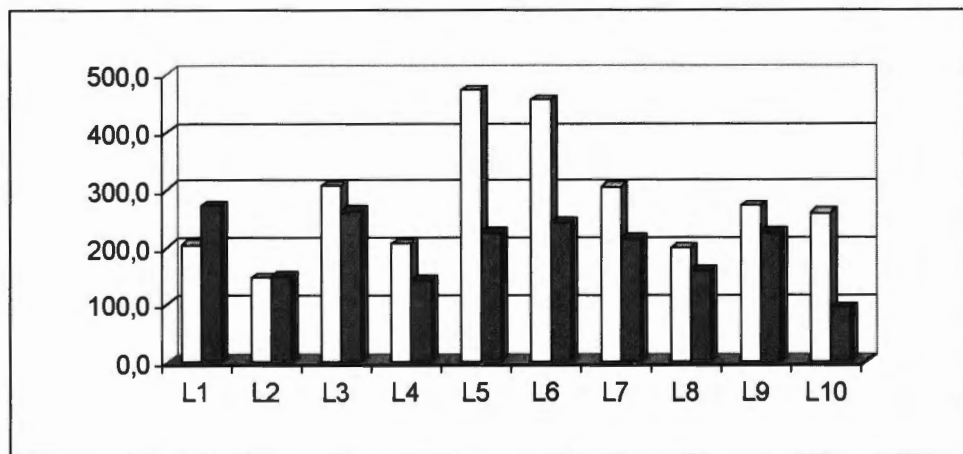
FIGUUR XIII

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
 Aantal schriftelijke vragen



FIGUUR XIV

Kamer van volksvertegenwoordigers = □ en Senaat = ■
 Gemiddeld aantal schriftelijke vragen per maand



Al deze cijfers behoeven nuancering en nadere uitleg, maar wijzen toch op een relatief in gebreke blijven van de Uitvoerende Macht op dit stuk.

C. Commissie belast met de parlementaire begeleiding van de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten.

Deze commissie, die gewoonlijk samen vergaderde met de overeenstemmende Kamer-commissie, ondervond grote moeilijkheden sedert zij door de wet van 18 juli 1991 werd opgericht. Door het gebrekkig functioneren en de opeenvolgende personeelsproblemen van de Vaste Comités P en I werd de commissie verplicht zich voortdurend bezig te houden met de evaluatie van hun werking en het onderzoeken van voorstellen tot hervorming. De langverwachte hervorming werd ingevoerd door de wet van 1 april 1999, die eveneens de samenstelling en de bevoegdheid van de parlementaire begeleidingscommissies in gunstige zin wijzigt.

Met deze commissies beschikt het Parlement over een geschikt instrument van rechtstreekse controle op de werking van enkele gevoelige onderdelen van de uitvoerende macht.

VI. Parlementaire onderzoekscommissies

Het parlementaire recht van onderzoek is door artikel 56 van de Grondwet vastgelegd en vormt een van de voornaamste - en vaak spectaculairste - instrumenten van controle op de Uitvoerende Macht. Sedert de wet van 1880 hebben 24 parlementaire onderzoekscommissies gefunctioneerd. Merkwaardig is dat er in de periode 1880-1980 slechts 6 commissies aan het werk geweest zijn, terwijl er sedert 1980 niet minder dan 18 werden opgericht, waarvan 12 in de Kamer¹⁰ en 6 in de Senaat.

Globaal gezien is het resultaat van deze onderzoekscommissies tijdens de jongste 20 jaar, niettegenstaande hun soms gebrekkige werking en procedures, positief te noemen.¹¹ Mits een onontbeerlijke verfijning van het instrument kan het Parlement er ook in de toekomst een (zuinig) gebruik van maken. Inzonderheid het beleidsvoorbereidend en beleidscorrigerend aspect moet hierbij worden in de verf gezet.

De verantwoordelijkheid voor het correct uitoefenen van het parlementair onderzoek ligt in hoofdzaak bij het Parlement en de parlamentsleden zelf. Bijzonder nu de meer spectaculaire onderzoekscommissies rechtstreeks door de media worden verslagen, maken sommige commissieleden een ergerlijk misbruik van de geboden tribune om de meest elementaire deontologische regels te overtreden, waarbij bijvoorbeeld de opgeroepen getuigen openlijk worden behandeld als beklaagden en/of schuldigen.

¹⁰ De in 1996 opgerichte commissie van onderzoek naar de moord op André Cools is nooit aan het werk gegaan.

¹¹ Zie bv. Van der Hulst M., Het federale Parlement, UGA 1994, p. 217-218 voor een beperkte opsomming van positieve resultaten. Hieraan zijn toe te voegen de gevolgen die gegeven werden aan de besluiten van de Commissies Rwanda, georganiseerde criminaliteit, Dutroux, eventueel zelfs de dioxinecrisis,...

Er is strenge kritiek uitgebracht op sommige parlementaire onderzoekscommissies, niet het minst door de procureurs-generaal van Cassatie Liekendael en Velu¹² in verband o.m. met de vermenging van het gerechtelijk en het parlementair onderzoek. Ook in academische, parlementaire en mediamilieus werden geïntegreerde bezwaren geuit. In de conclusies van het uitmuntend verzamelwerk *Parlementaire onderzoekscommissies, Mogelijkheden, grenzen en risico's*¹³ sommen de professoren Fijnaut, Huyse en Verstraeten terecht een viertal minimale vereisten op voor het behoorlijk functioneren van de parlementaire onderzoekscommissies. "Deze kunnen eigenlijk in één woord worden samengevat: zorgvuldigheid, zowel waar het gaat over de erkenning van de procedurele normen als om de uitvoering van het feitelijk onderzoek."

VII. De parlementaire overlegcommissie

Deze overlegcommissie tussen Kamer en Senaat is een *novum*; zij werd opgericht krachtens artikel 82 van de Grondwet en heeft als taak bevoegdheidsconflicten tussen beide Kamers te regelen en evocatietermijnen te bepalen. Zij functioneerde voor het eerst tijdens de afgelopen legislatuur en vergaderde 45 maal. Zij besliste meestal bij consensus en bleek een nuttig instrument te zijn voor een harmonisch samenwerken van beide Kamers. Zo gaf zij een voorlopige en pragmatische oplossing aan het probleem van de zgn. "gemengde" wetsontwerpen, die gedeeltelijk zuiver bicameraal en gedeeltelijk optioneel bicameraal zijn.¹⁴

De bevoegdheid van de Overlegcommissie is echter grondwettelijk en wettelijk beperkt en zou dienen te worden uitgebreid tot andere domeinen waar overleg binnen de wetgevende macht aangewezen is.

VIII. Het parlement als maatschappelijk forum

Naast zijn traditionele en formele taken, krijgt het Parlement steeds meer een rol te vervullen als vertegenwoordiger van de kiezers, als klankbord van de zorgen en problemen die leven bij de bevolking, als forum voor de grote debatten die de maatschappij beroeren en die het beleid van de toekomst moeten inspireren. Deze rol komt dagelijks tot uiting in de debatten, de vragen en de interpellaties in plenaire vergadering en in de commissies. Hij manifesteert zich meer specifiek in een aantal themadebatten en colloquia die, inzonderheid in de Senaat, werden gewijd aan problemen zoals de euthanasie, de maatschappelijke uitsluiting, de hervorming van het strafrecht, de relatie tussen justitie, pers en politiek, enz.

Deze taak van het Parlement, en dan vooral maar niet uitsluitend van de Senaat als reflexiekamer, is van essentieel belang om een toekomstgericht beleid op langere termijn voor te bereiden. Zij moet systematisch en vaker dan tot op heden worden georganiseerd; zij moet beleidsvoorbereidend zijn en niet blijven

12 Velu J., Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissies en de rechterlijke macht, Rechtskundig weekblad, 1993-94, pp. 209-220.

13 Fijnaut C., Huyse L. & Verstraeten R. (red.), *Parlementaire onderzoekscommissies, Mogelijkheden, grenzen en risico's*, Van Halewyck 1998, pp. 173 en vlg.

14 Gedr.St. Kamer nr 82/14-1995 en Gedr. St. Senaat nr 1-82/14.

stilstaan bij louter academische beschouwingen. Zij vergt een grondige mentale aanpassing van de parlementsleden (en van de Regering!), die telkens weer worden opgeslorpt door de dagelijkse actualiteit.

De taak van forum en klankbord is van essentieel belang om de plaats van het Parlement tegenover de publieke opinie en tegenover de media te affirmeren. Het is immers in de eerste plaats in het Paleis der Natie en door de wettelijk verkozen vertegenwoordigers van het volk dat de grote en kleine maatschappelijke problemen van het land aan bod moeten komen. Dààr moeten de grote vragen van het ogenblik worden gesteld en de oplossingen geformuleerd. Daar moeten de politieke verantwoordelijken hun voorstellen en beslissingen verantwoorden. Daar ook moet de primauteit van de volksvertegenwoordiging in de *trias politica* ook naar buiten duidelijk blijven.

Het Parlement heeft in de jongste decennia ook meer en meer de gewoonte aangenomen, ter voorbereiding van het wetgevend werk hoorzittingen te organiseren, waar experts, bevoegde ambtenaren en vertegenwoordigers van de betrokken middens, meestal in openbare of besloten commissievergaderingen, hun mening of advies komen geven en antwoorden op de vragen van de parlementsleden. Zo organiseerde de Kamer tijdens de voorbije legislatuur niet minder dan 251 hoorzittingen, de Senaat 320. Voor haar evaluatie van de werking van de federale structuren hoorde de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden 57 deskundigen. Dergelijke hoorzittingen vormen een interessant klankbord en een bron van informatie. Zij dragen vaak bij tot de kwaliteit van het parlementair werk.

IX. Andere taken van het parlement

A. Voorkoming en regeling van belangenconflicten

Wanneer een wetgevende Kamer of Raad oordeelt ernstig te kunnen worden benadeeld door een in een andere assemblee ingediend wetgevend voorstel of ontwerp, kan een overlegprocedure worden ingesteld. Voor de Staatshervorming van 1993 was de Kamer hiervoor bevoegd; deze heeft achtmaal een gemotiveerd advies uitgebracht. Sedert 1993 werd deze bevoegdheid overgedragen aan de Senaat; deze brengt een gemotiveerd advies uit bij het Overlegcomité.

Tijdens de legislatuur 1995-99 heeft de Senaat vier gemotiveerde adviezen uitgebracht.¹⁵ De ervaring leert dat het erg moeilijk is voor een parlementaire assemblee, waarin daarenboven uiteraard leden zetelen die tot een bepaalde taalgroep behoren of die afgevaardigd werden door een bepaald Gewest- of Gemeenschapsbehoort, om, *idealiter* bij consensus, een bemiddelend advies uit te brengen. Een dergelijke poging tot arbitrage zou in een toekomstige hervorming beter aan een beperkte groep van vertrouwenspersonen worden toevertrouwd.

¹⁵ De Senaat tijdens de zittingsperiode 1995-99, Persconferentie van de voorzitter van de Senaat, Senaat, Zitting 1998-1999, Stuk 1-1434/1, p. 7.

B. *Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden*

Als gevolg van de Europese verdragen van Maastricht en Amsterdam wordt de rol van de nationale parlementen belangrijker in het samenspel tussen de verscheidene Europese instellingen. Als uitvloeisel van de Staatshervorming werd een federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden opgericht, bestaande uit 10 kamerleden, 10 senatoren en 10 Belgische europarlementsleden. Deze originele samenstelling staat model voor een aantal andere nationale parlementen en resulteerde in een efficiëntere controle op het Europees beleid van de Belgische Regering. De werking van dit Adviescomité kan ongetwijfeld nog worden verbeterd en geïntensifieerd; zij vormt één van de belangrijkste pijlers van het federaal parlementair werk in de toekomst en verhelpt in beperkte mate het democratisch deficit van de Europese Unie.

C. *Controle op de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen.*

Een gemengde Commissie Kamer-Senaat moet toezien op deze controle. Feit is echter dat de fracties die in de commissie vertegenwoordigd zijn, vaak tegelijkertijd rechter en partij zijn, hetgeen soms tot betwistbare beslissingen heeft geleid. Beter ware het, dit toezicht aan het Rekenhof toe te vertrouwen.

De commissie is eveneens bevoegd om na te gaan of publieke mededelingen die door de federale en gewest- of gemeenschapsregeringen met openbare gelden geschieden, niet aangewend worden om het persoonlijk imago van de betrokken Minister te bevorderen. De uitoefening van deze taak gaf aanleiding tot een scherp bevoegdheidsconflict met de vorige Vlaamse Regering, dat onlangs in een eerste fase werd beslecht door het Arbitragehof.¹⁶ Inmiddels is ook duidelijk gebleken dat bij de beslissingen over een aantal dossiers louter partijpolitieke overwegingen de overhand hebben gehaald, hetgeen de geloofwaardigheid van de commissie onherstelbaar heeft aangetast. Het lijkt aangewezen, ook deze bevoegdheid aan een onafhankelijke, niet-parlementaire instantie toe te vertrouwen.

D. *Vertegenwoordiging in internationale parlementaire vergaderingen*

Het Parlement is vertegenwoordigd in een aantal belangrijke internationale parlementaire assemblees, inz. de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, de Assemblee van de West-Europese Unie, de Parlementaire Assemblee van de OVSE en de Raadgevende interparlementaire Beneluxraad. Deze vertegenwoordiging, evenals de aanwezigheid in de parlementaire assemblee van de NAVO, is belangrijk als compensatie voor het democratisch deficit van de meeste internationale organisaties; zij is echter in vele gevallen zeer tijdrovend en organisatorisch moeilijk te verwezenlijken; zij doet daarenboven een blijvend probleem rijzen van *feedback* naar de eigen assemblee toe.

In dit verband blijft een belangrijk bevoegdheidsprobleem onopgelost. Een aantal materies die in de Raad van Europa en in de Benelux worden behandeld, be-

¹⁶ Arbitragehof, Arrest nr. 20/2000 van 23 februari 2000, rolnummers 1457 en 1461.

horen in België zonder twijfel tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten. De parlementaire assemblees van deze beide instellingen erkennen echter uitsluitend *nationale* (of *federale*) vertegenwoordigers, met als gevolg dat de Belgische delegatie, met uitzondering van de eventueel afgevaardigde Gemeenschapssenatoren, niet bevoegd is om de bovengenoemde problemen te behandelen. Tijdens de afgelopen legislatuur werd, zonder succes overigens, in overleg met de betrokken internationale instellingen en tussen de zeven Belgische parlementen, naar een oplossing gezocht. Voor de raadgevende Beneluxraad werd een pragmatische voorlopige oplossing uitgedokterd. Voor de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa daarentegen blijft de moeilijkheid onverkort bestaan ingevolge de weigering van deze assemblee om Gemeenschaps- of Gewestparlementsleden toe te laten.¹⁷

X. Intellectuele en materiële uitrusting van het parlement

In de loop van het laatste derde van de eeuw kende het Parlement een nooit geziene uitbreiding van zijn materiële uitrusting, maar bijzonder van zijn intellectuele omkadering. De staf van de verschillende parlementsdiensden werd uitgebreid, nieuwe diensten w.o. informaticadiensden werden opgericht, de parlementsbibliotheek werd gemoderniseerd en geïnformatiseerd. De hele omgeving en begeleiding van het parlementair werk zijn in een tijdspanne van minder dan 30 jaar onherkenbaar gewijzigd en verbeterd.

Sedert enkele jaren beschikt elk parlements lid over een eigen ingericht kantoor in het Huis der Parlementairen, heeft hij/zij recht op een bezoldigd voltijds administratief medewerker, op een financiële tussenkomst voor een persoonlijke computer en een fax-toestel, alsmede op allerhande bureelbenodigdheden.

Via hun parlementaire functies beschikken de parlementsleden daarenboven over de hulp van een aanzienlijke groep gespecialiseerde universitaire medewerkers. In de Kamer werken op die wijze ongeveer 150 universitaire medewerkers, evenredig over de fracties verdeeld, in de Senaat ongeveer 50. Dit betekent dat, naast de diensten van het Parlement, een 200-tal universitaire kamerleden en senatoren bijstaan in hun parlementair werk.

Enkele slotbeschouwingen

Het federaal Parlement volbracht zijn taak in het laatste derde van de XXe eeuw naar behoren. Het maakte een geleidelijke aanpassing mee aan de subtiele verschuivingen in de *trias politica*.

Veel beter dan dertig jaar geleden is het Parlement intellectueel en materieel uitgerust om het hoofd te bieden aan zijn veeleisende opdrachten. De voorwaarden zijn nu aanwezig om met de nodige assertiviteit te kunnen functioneren in de *checks and balances* die essentieel zijn voor de parlementaire democratie.

Er werd orde op zaken gesteld in de procedures voor de behandeling van de jaarlijkse Rijksbegrotingen. De wetgevende functie kende een ambivalente evo-

¹⁷ Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, doc. 8331, 15 februari 1999 en resolutie 1189 (1999).

lutie, maar won in de loop der jaren aan kwaliteit en invloed. De verschillende controlefuncties ondergingen eveneens een merkwaardige ontwikkeling, met minpunten (inflatie van de interpellaties) en sensationele nieuwigheden (onderzoekscommissies).

Een aantal begrenzings van het Parlement werden duidelijk: de eigenlijke *power of the purse* is gering, het stelsel van de "bijzondere machten" betekent een feitelijke uitholling van de bevoegdheden van het Parlement, het instrument van de parlementaire onderzoekscommissies moet verfijnd worden, de mogelijkheid om in belangenconflicten te bemiddelen is erg aleatoir, de parlementaire controle op partijfinanciering en verkiezingsuitgaven is aan grondige herziening toe...

Het Parlement blijft kampen met een aantal handicaps die zijn goede werking in de weg staan. Het dubbelmandaat van de Gemeenschapssenatoren - die nochtans een essentiële rol vervullen in ons federaal bestel - weegt (te) zwaar.

Niettegenstaande uitstekende hervormingen van het Reglement blijven de kwalen van het te gering aantal parlementaire werkuren en -dagen, de versnippering van de activiteiten van vele leden en een zeker absentisme voortduren.

Rigide en te gedetailleerde regeerakkoorden en buiten het Parlement afgesloten meerderheidsafspraken werken remmend op de normale werking van het Parlement.

Toch staan vandaag uiterst interessante nieuwe mogelijkheden voor het Parlement open. De merkbare evolutie van het Parlement naar een functie als *maatschappelijk forum*, als ontmoetingsplaats en klankbord heeft reeds goede resultaten opgeleverd en moet in de komende jaren nog verder worden uitgebreid, met dien verstande dat de doelgerichtheid steeds politiek en wetgevend blijft.

Een ander belangrijk werkterrein is ongetwijfeld de *wetsevaluatie*, waarin de drie Machten elk hun rol te vervullen hebben, met de Senaat als voornaamste verantwoordelijke.

Tenslotte moet het Parlement zich in de eerste jaren van de nieuwe eeuw blijvend toeleggen op zijn *core business*, nml. zijn drie kerntaken in de *trias politica*: budgettair, wetgevend, controlerend. De uitoefening van elk dezer taken is nog voor verdere verbetering en verfijning vatbaar. Een efficiënt Parlement moet ook in de XXIe eeuw een der pijlers van ons democratisch stelsel blijven.

Summary: An Analysis of the Functions of the Belgian Federal Parliament

The Belgian constitutional system is based upon the classic principle of the trias politica, which means that there is a separation of powers, but also a balanced cooperation between them. This article focuses on the Belgian federal Parliament, which has been, together with the reform of the state from a unitary to a federal state, radically reformed.

The Belgian Parliament nowadays is much better equipped to fulfil the function of checks and balances than thirty years ago. The number of staff and the

material equipment has increased considerably. At the same time, the emphasis in parliamentary activity has shifted from the plenary session to the committees.

The control upon the budget was long time a nearly empty box. Since the reform of 1989, it has become a much stronger instrument to hold the government to account. The annual debate on the budget is rather a general political evaluation of the government policy and is always ended by a vote of confidence.

As for the law-making function, the share of the government in adopted laws is much bigger than that of Parliament. Parliament has still the power to amend government bills, but this power is limited because there is often already an agreement between the government and the parliamentary party of the coalition-parties. Nevertheless, several important amendments have been adopted in the last legislature.

The control function has evolved in different directions. Due to an enormous increase in the number of interpellations, they have lost a great part of their importance. They constitute no longer a real threaten to the survival of the government. On the other hand, there are more oral and written questions than before and the use of parliamentary inquiry committees has augmented considerably. Despite their inherent shortages, these committees play, an important role in preparing and correcting policy.

The new challenges for Parliament in the future are serving as forum of the nation and the evaluation of laws. The core business of the trias politica, namely budgetary, law-making and controlling duties, also remain to be fulfilled by Parliament.