

Overzicht van en beschouwingen bij het toezicht van het parlement op de uitvoerende macht in België.

Jan De Groof

1. SITUERING VAN EN ENKELE BESCHOUWINGEN ROND PARLEMENTAIRE KONTROLE.

Verhouding wetgevende - uitvoerende macht.

1. Ofschoon de grondwetgever weinig gewijzigd heeft aan de verhouding tussen de «staatsmachten» sinds 7 februari 1831, heeft de grondwet toch *geleefd*, is ze geëvolueerd (1). Bij het tot standkomen van ons grondwettelijk regime bestond een onderhuids wantrouwen t.a.v. de centrale, uitvoerende macht, als reactie tegen het autoritair bewind onder vreemde heerschappij (2). Dit wantrouwen werd niet formeel in de grondwet opgenomen, doch kenmerkt wel de verhoudingen tussen Parlement en regering, met als gevolg... «de multiplier les contrôles qui s'exercent sur l'administration et d'en étendre la portée au point parfois de la paralyser» (3). Alleszins werd gepoogd tussen de drie onafhankelijke machten een gelijkheid en een evenwicht tot stand te brengen.

In zijn magistraal werk *Le droit constitutionnel de la Belgique*, toonde Orban uitvoerig aan dat aan de uitvoerende macht nooit de «tâches secondaires, comme des missions d'ordre subalterne» (4) zijn toebedeeld. De wetgevende macht beschikt niet over die volstreckte primauteit waarmee sommige auteurs haar hebben begiftigd (5).

De democratisering van het gezag wijzigde echter fundamenteel de zaak van de Staat ; deze werd verantwoordelijk gesteld voor het welzijn der

(1) A. MAST, De hoofdlijnen van de evolutie van het Belgisch Staatsrecht, *T.B.P.*, 1958, blz. 3 e.v. ; uitgewerkt in *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, 1973.

(2) Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, *La Réforme de l'Etat*, Brussel, 1937. blz. 393 e.v. : «Dans les siècles qui ont précédé notre indépendance, et principalement depuis le milieu du XVI^e siècle, le pouvoir central, chez nous, était en très grande partie entre les mains d'étrangers et les libertés traditionnelles, l'esprit national, les intérêts des citoyens ne trouvaient d'appui contre ses entreprises que dans les pouvoirs locaux» ; ook P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, 1909, blz. 117 ; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Brussel, 1952, dl. I, blz. 149 ; A. VANWELKENHUYZEN, *La constitution belge : objet de structure, Rapports belges au IX^e congrès international de droit comparé*, Brussel, 1974, blz.359.

(3) M. SOMERHAUSEN, Le contrôle parlementaire de l'administration belge, *Rapports belges au VII^e congrès international de droit comparé*, Brussel, 1966, blz.285.

(4) Luik, 1906, dl. I, blz. 402.

(5) «que la législation ne précède la justice et le gouvernement ni dans le temps, ni dans l'enchaînement des notions, ni chronologiquement, ni logiquement» ; *ibid*, blz. 405 ; zie overigens zijn kritiek op het begrip «uitvoerende macht» blz. 150 e.v.

burgers. Dit had tot gevolg dat de grenzen tussen de machten zoals die door het Nationaal Kongres waren getrokken, thans dooreenlopen (6) en dat sommigen nu gewagen van een tegenstelling tussen de juridische voorrang van de wetgevende macht en het feitelijk overwicht van de uitvoerende macht (7).

De vele aspecten en de techniciteit van deze opdracht evenals de kompleksiteit van de sociale verhoudingen vereisten een uitgewerkt instrumentarium voor de Staat.

Verhouding regering - administratie.

2. De rol van de administratie bestaat uit een permanente medewerking aan de realisering van de doelstellingen van het regeringsprogramma. Vandaar ook de onvermijdelijke band regering-administratie, en wat Molitor noemt : « *le système politico-administratif* » (8). Beleid, voorbereiding en uitvoering der beslissingen verenigen zich binnen de uitvoerende macht, als de verschillende en opeenvolgende ogenblikken van eenzelfde beweging.

De minister is verantwoordelijk voor de goede werking van zijn administratie. Alleen de uitvoerende macht kan organisatie en werking van de administratie vastleggen, onder het gezag van de betrokken minister. Onder deze eenheid, schuilt echter een enorme *verscheidenheid* (9). Aan het eenvormige begrip «overheid», beantwoordt een complexe realiteit (10).

Ondanks een zeker gevoelen van minorisering, - omdat de administratie zich soms beperkt ziet tot het strikt technische, en heel wat technische

(6) zo verwierf de regering voortdurend aanzwellend aandeel in de uitoefening der normatieve functies, de ministeriële verantwoordelijkheid kreeg een andere inhoud, de wetgever begaf zich bij herhaling op het terrein van de grondwetgever, . . .

(7) noteer nochtans dat - voor deze omwenteling - naast het feitelijk prestige en de zwaarwichtige invloed van de wetgevende macht, toen reeds de uitvoerende macht enigszins als eerste macht werd aangezien ; O. ORBAN, *o.c.*, dl. II, blz. 147, dl. I, blz. 405.

(8) *L'administration de la Belgique*, Brussel, 1974, blz. 39. Het is beter niet de idee van *scheiding* tussen regerings- en administratieve taken voor te staan, of «de regering beslist en de administratie voert uit». Wel een *onderscheid*, en een stevige en inherente band : noch autonoom, noch identiek. Voor een definitie van «administratie». E. JORION, *Essai sociologique sur les relations de l'Administration publique et de la Science considérée en tant qu'enseignement et recherche, Revue de l'Institut de Sociologie*, U.L.B., 1964, blz. 480 ; ook O. ORBAN, *o.c.*, blz. 150-185.

(9) cfr. S.O. VAN POELJE, *Verscheidenheid in eenheid*, 1966, aangehaald bij L.P. SUETENS, *Administratief recht*, Leuven, dl. III : De bescherming tegen overheidsop treden naar Belgisch recht, blz. 2.

(10) « . . . une multiplicité, une complexité, une variété de fonctions et d'offices confiés à des milliers de citoyens, soumis à une unité de direction, hiérarchiquement subordonnés à des autorités centrales, relevant elles-mêmes d'un chef suprême. » O. ORBAN, *o.c.*, blz. 149 ; ook P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, dl. II, blz. 710 e.v. ; id., *Principes généraux du droit administratif belge*, Brussel, 1947, blz. 75-79.

onderzoeken buiten het departement of in ministeriële kabinetten (11) verlopen, hetgeen voedsel geeft aan een erg kompleks dialektisch «spel» tussen minister en administratie (12) - kan de administratie zich in een stuwende kracht toeëigenen op het politiek en sociaal domein (13). Vaak zal de beslissingsmacht feitelijk gelegen zijn in de handen van het ambtenarenkorps (14).

De administratie verwijst voortdurend meer «la conscience de son existence propre face au pouvoir politique» (15) ; haar alomtegenwoordigheid is kenschetsend. Zij werd de onvervangbare schakel in het beleidsproces en bezit een ruime impact op politiek bedrijf en maatschappelijk gebeuren. Vroeger reeds werd beweerd : «l'administration est devenue maîtresse» (16).

Verhouding administratie - burger.

3. De groeiende invloed van de uitvoerende macht, maakte de individuele burger ook, meer dan ooit, afhankelijk van deze overheid. In democratische regimes gaf dit fenomeen aanleiding tot een zoeken naar meer waarborgen voor een behoorlijk bestuur, tegen de misbruiken, tegen «*maladministration*». De feitelijke primauteit van de uitvoerende macht moest gepaard gaan met een arsenaal van effectieve toezichtsmiddelen.

Welnu, aan dit aspect van evolutie van ons staatsbestel werd niet erg vlug aandacht besteed (18) en eerst bij de toenemende bureaucratisering (19),

(11) o.m. E. VAN LEUVEN, De administratie als leidende groep, *Res Publica*, 1963, blz. 372 ; J. VREBOS, Le rôle de l'administration, *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1964, blz. 394 ; P. WIGNY, o.c., blz. 666 e.v. ; VANDENDRIES, L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique, *R.I.Sc.Adm.*, 1958, blz. 519 e.v. ; over de relatie kabinet-administratie : het recent doctoraat H. VAN HASSEL, *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, KUL.

(12) A. MOLITOR, o.c., blz. 52 : «On y voit alterner ou même coexister la confiance et la méfiance, la collaboration et la mise hors circuit».

(13) J. VREBOS, o.c., blz. 400.

(14) R. CRINCE DE ROY, *De vierde macht*. Openbare les bij de aanvaarding van het ambt van lector aan de Rijksuniversiteit te Utrecht, 5 november 1969, blz. 9 - 11.

(15) A. MOLITOR, *Aspects de la société belge*. Bibliothèque de l'Institut belge de science politique, Brussel, 1959, blz. 126.

(16) Colloquium van 17 maart 1956 : *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*, Institut belge de science politique, Brussel, 1957, blz. 25.

(17) cfr A. MAST, *T.B.P.*, o.c., blz. 9 ; zie ook het rapport «L'adoption du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat», Leuven, gepubliceerd in *Res Publica*, 1964, blz. 320 e.v.. Deze evolutie stelt ook heel wat eisen aan de administratie : zie o.m. SNOY ET D'OPPUERS, La malaise de la fonction publique, *Revue général belge*, maart 1960, blz. 1. e.v.

(18) D. LEVY, Aspects généraux du contrôle, in *Traité de science administrative*, Parijs, 1966, blz. 693.

(19) waardoor een sterkere controle dient uitgebouwd : ORIANNE, Droit public et bureaucratie, *J.T.*, 10 april 1976, blz. 255.

verpolitisering van de administratie (20) en systematisering der misbruiken werd de nood aan controle sterker gevoeld.

«Demokratie» betekent alzo dat geen macht *overpowering* is ; democratie veronderstelt een bevredigend stelsel van controle en evenwicht, en dit lijkt slechts denkbaar zo het zich uitstrekt tot alle beslissingscentra in de staat (21). Er bestaan daarom verscheidene procedures van toezicht (22). Deze die uitgeoefend worden door de uitvoerende macht zelf ; de «sociale controle» (23) door kommunikatiedia, publieke opinie, pressiegroepen, en toezicht door de verkozenen van het volk (24). Van deze *politieke controle*, maakt het Parlement een overwegend deel uit.

Het «evenwicht» : controle van de wetgevende op de uitvoerende macht.

4. Ons parlementair stelsel is een bekende vorm van onvolledige scheiding der machten : er bestaat eerder een *samenwerking* en *evenwicht* der verscheidene machten ; de uitvoerende macht is zelf tak van de wetgever, neemt deel aan de parlementaire debatten, kan het Parlement samenroepen, verdagen, ontbinden. Het Parlement heeft de mogelijkheid de ministers met vragen en interpellaties te bestoken, enquêtes in te stellen, discussies te eisen, maar vooral de regering huiswaarts te zenden zo de vereiste vertrouwensband afwezig is. In elke democratische staat heeft de volksvertegenwoordiging als belangrijke - zo niet belangrijkste - opdracht toezicht uit te oefenen op de uitvoerende macht, dus regering en administratie (25). Naast zijn beleidsfunctie, realiseert het parlement zijn controletaak door een scherp toezicht op het optreden van de regering (26): Het Parlement zal de opdrachten van regering en administratief

(20) over het bijzonder probleem van de verpolitisering van de administratie, zie o.m. aangehaalde artikels van VANDENDRIES, SNOY ET D'OPPUERS, en het dossier, La politisation de l'Administration en Belgique et en France, met bijdragen van L. MOULIN, D. NORRENBERG, H. VAN HASSEL, *Res Publica*, 1971, blz. 167 - 238.

(21) CRINCE LE ROY, *o.c.*, blz. 10-11.

(22) o.m. A. MOLITOR, *o.c.*, blz. 127, e.v. ; L. HAMON, G. MOND, Le contrôle politique de l'administration, in *Traité de science administrative*, blz. 753 e.v.

(23) cfr. *l'Administration publique*, Parijs, Collection U, blz. 364 e.v.

(24) Naar het woord van Max Weber wordt het voornaamste probleem in de Westerse industriële maatschappij de controle van de niet-bureaucratische op de bureaucratische organisatie ; zie in dit verband U. ROSENTHAL, *De ethiek van de politiek-ambachtelijke betrekkingen : enige kanttekeningen*, Leuven, onuitgegeven artikel, s.d.

(25) J. P. JARRIS, Legislative control of administration : some comparisons of American and European practice, *The Western Political Quarterly*, juni 1957, blz. 465. Zie ook K. BEYME, Hoofdstromingen in de ontwikkeling van de functies der West-Europese parlementen, en bibliografie van vergelijkend «parlementair recht», in verslagboek van het symposium gehouden te Luxemburg op 2 en 3 mei 1974 ; *Europese integratie en de toekomst van de parlementen in Europa*, Brussel, 1975 blz. 11 - 22 ; 283 - 292.

(26) «Le prolongement normal de ce contrôle réside dans le droit pour les Chambres de contrôler jusque dans les moindres détails, le fonctionnement de l'administration». A. MOLITOR, *o.c.*, blz. 142 ; zie ook W. ZAKREZEWSKI, Sur les régimes politiques de la séparation des pouvoirs, d'assemblée et de l'unité de pouvoir, *Liber Amicorum August De Schryver*, Leuven 1967, blz. 814.

apparaat niet overnemen, doch toetsen aan de eisen van een behoorlijk bestuur (27). De parlementaire controle in België wordt hoe langer hoe meer ervaren als het domein waarop het Parlement het verlies op andere vlakken kan compenseren. De parlementsleden klampen zich vast aan de eis van onafhankelijkheid in hun toezicht, en herhalen in openbare zitting dat, zo ook deze taak van haar werkelijke inhoud ontdaan wordt, het parlement alle zin verliest (28). Nochtans bestaan ook voor de uitoefening van deze opdracht betekenisvolle drempels. De administratie verschuilt zich al te graag achter de morele en politieke verantwoordelijkheid van de minister. Een goede interpellatie veronderstelt een uitstekende technische kennis, en noodzakelijkerwijze ontsnapt heel wat aan de aandacht van het parlements lid of blijft buiten het domein van het controleerbare. Er zijn de konfidentiële afspraken, de machtige impact der partijen en de ijzeren klem van de partijdiscipline, de belangen van sociale, kulturele en economische groeperingen, waartegen de parlementariërs moeilijk kunnen optornen. Snel ervaren zij hun beperkingen, en stellen zij vast vanuit een minderwaardige positie te moeten ageren. Ze worden belemmerd door het wisselvallige van het politieke gebeuren (29). Ze kunnen zelden het moeizaam verworven evenwicht van een regeringskoalitie verbreken door het ontslag van een regeringslid te eisen wegens wanbeheer. Kortom : «le contrôleur peut gêner, il ne peut guère empêcher» (30).

5. Nochtans beschikt het parlement over heel wat *troeven*. Het kan op elk moment het beleid van het Kabinet scherp hekelen, en over elk dossier een minister verplichten uitspraak te doen of verduidelijking vragen. Het kan wantoestanden in het openbaar aan de kaak stellen. De minister en zijn administratie blijven hiervoor niet ongevoelig ; veelal wordt het antwoord op een gestelde vraag met zorg voorbereid ; een interpellatie veroorzaakt meestal enige paniek, te meer daar de kommunikatimedia nauwlettend toezien, en de nodige ruchtbaarheid zullen geven, zo ergens een wanklank wordt opgevangen.

Het parlement moet zijn volwaardige plaats opeisen in het toezicht op de

(27) «De plus en plus, des décisions complexes engageant l'avenir du pays, mettant en jeu des masses importantes de capitaux publics, sont prises sans que le Parlement soit mis à même contrôler à posteriori l'efficacité des prévisions et de déceler les erreurs de gestion. L'anonymat, souvent l'imprévision, la médiocrité, le féodalisme, les querelles de clans, : il est nécessaire que le contrôleur parlementaire à même d'exercer utilement son contrôle si l'on veut limiter l'omnipotence d'une bureaucratie qui décide souvent mal et à contretemps». J. CHARITEY, *Le contrôle parlementaire en matière financière, Revue du droit public et de la science politique*, 1974, blz. 1456.

(28) bij de bespreking enige tijd geleden van een bepaald politiek geladen ontwerp, mochten - onder druk van een bepaalde partij - geen amendementen worden ingediend. Door enkele parlementariërs werd er toen mee gedreigd een (symbolisch) enig amendement neer te leggen, houdende een voorstel tot afschaffing van het Parlement...

(29) cfr. bijdrage van J. GROOTAERS, *Vijfendertig jaar parlementaire meteorologie in Liber Amicorum August De Schryver, o.c.*, blz. 445.

(30) J. CHARITEY, *o.c.*, blz. 1455.

uitvoerende macht, ofschoon er soms op aangedrongen wordt aan deze parlementaire controle niet te veel ruimte te geven (31) en het spookbeeld van «le gouvernement d'assemblée» (32) of het «parlementarisme» (33) wordt opgeroepen.

In de loop van de besprekingen van de hervorming van de Staat heeft men een tijdlang vastgehouden aan de idee van een beperking van de uitoefening van de politieke controle tot de Kamer van Volksvertegenwoordigers alleen (33bis). Een verantwoorde taakverdeling onder beide Kamers dient evenwel op andere gronden te verlopen.

Het Parlement beschikt over eigen middelen, - gestoeld op het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid en de *power to unmake governments* -, om aan zijn toezicht op regering en administratie een reële vorm te geven. Deze instrumenten kunnen, naargelang het gebruik, inderdaad een effectieve invloed uitoefenen op beleid en beheer van het land, want «le contrôleur a pour lui la liberté d'allure, l'indépendance, la curiosité, le courage politique nécessaire pour définir ce qu'il importe de contrôler étroitement et demander les sanctions réelles» (34).

2. HET PARLEMENTAIR VRAGENRECHT.

1. Inleiding en historiek.

De meeste auteurs menen dat de parlementaire vragen één der *meest efficiënte middelen* zijn ter controle van regering en administratie (35). Deze formule van parlementaire controle op de uitvoerende macht bestaat in elk land waar de regering politiek verantwoordelijk is voor het Parlement. Ook in de landen waar het geen (mogelijke) sanctie in zich draagt, wordt het aangewend als toezichtsmiddel (36).

(31) «Le contrôle des représentants de la nation ne peut aboutir à énerver le pouvoir...», L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat, *o.c.*, blz. 323.

(32) zie bvb. J. M. MOREELS, Hervorming van de parlementaire instelling. Een nieuw reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *T.B.P.*, 1962, blz. 139.

(33) cfr. : «Nous déplorons deux choses différentes : d'un côté la toute-puissance, ou l'excès de pouvoir du Parlement, et de l'autre côté sa vacuité et son impuissance substantielle» : G. SARTORI, Parlementarisme et démocratie, *Res Publica*, 1960, blz. 112.

(33 bis) Zie o.m. *Doc.*, Kamer, 1964-65, nr 993, blz. 28.

(34) J. CHARITEY, *o.c.*, blz. 1456.

(35) zie bvb. H.F. DE CROO, Le Parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation, *Res Publica*, 1967, blz. 516 ; P. ERRERA, *o.c.*, blz. 189 ; A. MAST, *Overzicht, o.c.*, blz. 115 ; A. MOLITOR, *o.c.*, blz. 142 ; M. SOMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 290 ; J. TEMMERMAN, Les questions parlementaires en Belgique, *Annales de droit et de science politique*, 1955, blz. 137 ; id., *Droit public*, Brussel, 1967, blz. 189 ; H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire en Belgique*, Brussel, 1967, blz. 175 ; P. WIGNY, *o.c.*, blz. 534 van dl. II.

(36) Union Parlementaire, Parlements. *Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Parijs, 1966, blz. 337. (omwille van het plaatsgebrek kan niet verder worden ingegaan op andere gegevens van deze studie en andere rechtsvergelijkende werken).

Niet alle rechtsgeleerden evenwel zien het zo ; voor sommigen kan men enkel gewagen van een informatiemogelijkheid langs de parlementaire vragen (37).

Heel wat vragen hebben inderdaad geen rechtstreekse politieke draagwijdte en kunnen als informatief worden aangezien. Heel wat vragen anderzijds worden welbewust als controle-instrumenten gehanteerd (38) : een vraag wenst dan een verduidelijking, een bevestiging, een ontkenning, wenst een vergetelheid of een misbruik kenbaar te maken, een verkeerde toepassing van de wet te hekelen of zelfs een verbetering of hervorming te suggereren.

Het vragenrecht werd niet in de Grondwet opgenomen.

Het vindt zijn grondslag in het algemeen beginsel van de *verantwoordelijkheid van de ministers voor de Kamers* zoals bepaald in art.63 G. W.

De parlementaire vragen zijn aan een bepaalde minister gericht, en impliceren niet de verantwoordelijkheid van de ganse regering ; er volgt trouwens noch debat noch stemming.

Overgenomen uit de *Engelse parlementaire gewoonten* (39) stelden de kamerleden tot 1889 mondeling en bij ordemotie de parlementaire vragen ; de minister antwoordde eveneens mondeling.

In 1897 besloot de Kamer een streng onderscheid te maken tussen enerzijds, een vraag om inlichtingen over activiteiten of plannen van de regering op elk politiek en administratief vlak, en anderzijds de *interpellatie*, ertoe strekkend een debat uit te lokken, de regering verplichten een stelling te nemen en zelfs pogen een nieuwe meerderheid te vormen.

Vortaan antwoordde de minister mondeling op schriftelijk geformuleerde vragen die hem vooraf werden overgelegd. (art.32 Kamerreglement) (41). Deze nieuwe procedure bracht echter heel wat tijdverlies met zich mee (42) en werd vaak misbruikt doordat geen loutere inlichtingen

(37) Verslag van colloquium *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, op cit.*, vooral verslag door volksvertegenwoordiger Lambotte : blz. 39 e.v. ; of zoals F. PERIN het toen samenvatte : «ce contrôle pourrait être symbolisé par une formule telle que «le droit d'information» ; *ibid*, blz. 33.

Weinige auteurs houden echter met DE CROO en HUENENS staande dat het vragenrecht louter informatisch werkt : *Het Parlement aan het werk*, Brussel, 1966, blz. 274 ; elders gaan beide auteurs echter zover te verklaren dat de (schriftelijke) vragen de rol van een soort collectief parlementair ombudsstelsel vervult en uitstekend kontrolerend werkt (blz. 92).

(38) F. DRION, Les questions parlementaires écrites, *Res Publica*, 1975, blz. 212 ; deze auteur wijst nog op een derde mogelijkheid : «Outre les questions d'information et les questions de contrôle, il est fréquent de trouver des questions qui bien qu'ayant l'aspect d'une simple demande de renseignement, constituent un contrôle implicite» . . .

(39) hiervoor : P. HOWARTH, *Question in the House*, Londen, 1956.

(40) Cl. REMY, La question parlementaire orale, *Res Publica*, 1961, blz. 165 e.v.

(41) In het reglement van de Senaat was vroeger geen vermelding van de mondelinge vraag opgenomen.

(42) Kamerlid Verhaegen zei op 21 maart 1901 : «Nous consacrons aux interpellations plus de 25% de notre temps» ; Vandervelde betitelde het «la lecture fastidieuse et inutile des réponses» ; geciteerd bij C. REMY, *o.c.*, blz. 166.

meer gevraagd werden noch uitgebreide documenten van de minister geëist, en in 1908 deed de Kamer er niet lang over om te beslissen dat ministers niet meer mondeling tijdens de bijeenkomsten hoeven te antwoorden, doch dit schriftelijk kunnen doen.

De vragen worden dan samen met de antwoorden gepubliceerd, en vanaf 13 januari 1920 uitgegeven in een bijzondere bijlage van het *Beknopt Verslag* (43)

Ofschoon de «mondelling» vraag als dusdanig uit het reglement was geweerd, bleef deze procedure als parlementaire gewoonte bestaan en als *ordemotie* aangezien, omdat beider procedure gelijklopend is (44).

Vermits de schriftelijke vragen slechts meegedeeld mochten worden wanneer er een openbare vergadering plaats vond, stelde de Kamer in 1952 (45) dat de vragen het ganse parlementair jaar aan de griffie konden worden overgemaakt (46). Art. 28 van het kamerreglement bepaalde dat de vraag en antwoord opgenomen worden in het *Bulletin* als bijlage van het *Beknopt Verslag* van de vergadering van de dinsdag na ontvangst van het antwoord. Bij een volgende wijziging van het kamerreglement - met name op 8 februari 1962 - is dan het nieuwe artikel 71 opgenomen, hetwelk bepaalt dat het *Bulletin* wekelijks verschijnt en tevens tijdens het reces wanneer een voldoende aantal vragen en antwoorden voor handen is (47); de procedure van schriftelijke vragen en antwoorden verwierf meteen een³ totale zelfstandigheid (48) !

Want inmiddels was besloten tot een werkelijke herziening (49) van het reglement onder het voorzitterschap van Kronacker met het oog op een rationelere organisatie van het vragenrecht, en dus een betere parlementaire controle (50). Een der merkwaardige vernieuwingen welke de herziening meebracht, bleek het weerom in werking stellen van het systeem der schriftelijke vragen met mondeling antwoord !

Het vragensysteem verschilt grondig tussen de beide Kamers.

(43) H. VAN IMPE, *Administratief Lexicon*, De parlementaire vragen, blz. 1.

(44) cfr. voorheen art. 89 *Kamerreglement* en 25 *Senaatsreglement*; zie ook art. 28 Kamer, art. 32 Senaat.

(45) De Senaat volgde zowat een jaar later getrouw deze wijziging: het vragenrecht moet even ruim zijn voor kamerleden als voor senatoren...

(46) H. VAN IMPE, Het stelsel van parlementaire vragen en antwoorden in België, *R.W.*, 1963-64, kol. 909.

(47) Kamercommissie voor de Herziening van het Reglement, zitting 1961-62, Verslag door Pierson, Moyersoën en Lefèbre, *Doc.*, 263, nr. 1, blz. 71.

(48) anders bij H.F. DE CROO, R. HUENENS, *o.c.*, blz. 274.

(49) Volgens J. M. MOREELS, *o.c.*, blz. 138 dient toen werkelijk gesproken van een herziening: «het ganse opzet of belangrijke delen ervan werden herzien». Het oud reglement van de Kamer dateert van 5 oktober 1831 en werd sindsdien zowat 47 maal gewijzigd, waarvan de laatste dateerde van 7 februari 1956. Moreels stelt dat er tot dan slechts één herziening was doorgevoerd, deze van 5 december 1935. «Nu beleven wij de tweede herziening, doch deze is zo grondig, dat zij het «nieuw reglement» geheten wordt». (*ibid.*)

(50) Verslag Kamercommissie, *l.c.*, blz. 19

2. Vragen in de Kamer.

Het Kamerreglement besteedt aandacht aan het vragenstelsel in de artikelen 70 tot 73. Verschillende van deze artikelen zijn eerder in beperkende zin opgesteld. Men had immers gemeend een misbruik op grote schaal van dit vragenrecht te moeten weren, daar van deze procedure gebruik gemaakt werd om dokumentatie, juridische adviezen of zelfs een verklaring van wetteksten te bekomen (51) !

Niet alleen vonden de ministers dat er een te hoog aantal vragen werd gesteld, maar dit gaf ook heel wat werk aan de ministeriële kabinetten en departementen ; vergeet niet dat de beantwoording van parlementaire vragen spoedeisend is wegens de termijnregeling (ofschoon deze maatregel niet steeds even ernstig genomen wordt). Dit leidde tot de redactie van het artikel 70, - dat echter niet zo'n verandering bracht zoals verhoopt (52). Het artikel stelt duidelijk dat de tekst van de vragen beperkt moet blijven tot wat strikt nodig is om het voorwerp van de vraag bondig en zonder nadere toelichting uiteen te zetten (53). Zo worden *niet ontvankelijk* verklaard de vragen m.b.t. zaken van partikulier belang of betreffende persoonlijke gevallen ; vragen die uitsluitend statistische gegevens verlangen ; vragen strekkende tot het bekomen van dokumentatie of waarmee alleen beoogd is adviezen op juridisch gebied in te winnen, en tenslotte vragen over kwesties nopens dewelke reeds voordien een verzoek tot interpellatie, een wetsontwerp of een voorstel is ingediend.

De eisen welke het artikel stelt m.b.t. de ontvankelijkheid van de vraag worden echter lang niet altijd even streng toegepast, (en zijn vooral voorbijgestreefd op vlak van sociale en fiskale wetgeving) (54).

Het Kamerreglement voorziet drie verschillende soorten vragen :

- A. *Schriftelijke vragen en schriftelijke antwoorden.*
- B. *Schriftelijke vragen en mondelinge antwoorden.*
- C. *Dringende vragen.*

A. Het systeem van *schriftelijke vragen met schriftelijk antwoord* wordt behandeld in art. 71 van het Kamerreglement. De tekst wordt aan de

(51) *idem*, blz. 20

(52) de voorwaarden zoals gesteld in art. 70, waren reeds vroeger opgenomen in het verslag - De Schryver over de herziening van het reglement. MOREELS sprak de hoop uit dat «voortaan de Voorzitters deze beginselen streng zullen toepassen». (*o.c.*, blz. 153). Zie echter de mening van LAMBOTTE op voormeld colloquium («Il serait dangereux d'établir des règles strictes au sujet de la recevabilité des questions. Elles pourraient avoir pour effet que de réduire le droit de contrôle», *Actes, o.c.*, blz. 39).

(53) DRION maakt in zijn bijdrage nog gewag van de mogelijkheid voor de ministers om zelf te oordelen over de ontvankelijkheid. De vermelding aangehaald door de auteur vindt men echter bij het nalezen van het Bulletin wel vaker terug en heeft wellicht meer uitzonderlijk de betekenis van een waarachtig oordeel over de ontvankelijkheid van de vraag. (*o.c.*, blz. 205).

(54) H. VAN IMPE, *Adm. lex.*, blz. 7 : *id.*, *Le régime parlementaire, o.c.*, blz. 176.

Kamervoorzitter overhandigd, die de vraag doorzendt aan de betrokken minister. De tekst mag niet door meer dan drie leden ondertekend zijn (55). Vragen door twee of drie volksvertegenwoordigers ondertekend zijn trouwens uiterst zeldzaam.

Het antwoord van de minister moet ten laatste na vijftien dagen (56) aan de voorzitter worden gegeven.

Vraag en antwoord verschijnt in het *Bulletin van vragen en antwoorden*. Ofschoon dit vaak ontkend wordt, bestaat er een zekere *sanktie* zo de minister verzuimt antwoord te verstrekken. Wanneer zijn antwoord niet is ingestuurd binnen de termijn, publiceert het *Bulletin* enkel de vraag, waarboven uitdrukkelijk vermeld wordt dat de minister verzuimd heeft te antwoorden (57).

De meeste parlementaire vragen worden beantwoord, maar het aantal te laat ingezonden antwoorden blijft nochtans zeer hoog (58), en vaak duurt het dan nog een hele tijd alvorens het antwoord kan worden gepubliceerd. Dit stelt meteen de vraag of de termijn niet te kort is. In andere landen beschikt de regering over zowat een maand om een antwoord in te zenden. De nadruk dient ook gelegd te worden op het gegeven dat heel wat antwoorden lang niet volledig of definitief zijn (59).

De schriftelijke vraag lijkt uitstekend geschikt om op technische kwesties en niet zozeer op de algemene politieke problemen in te spelen. Deze vragen doen alvast het aantal interpellaties verminderen, en verlichten de begrotingsbesprekingen. Ze zijn een *zelfstandige procedure* geworden die opgezet zijn buiten de openbare vergaderingen (60) en de mogelijkheid bieden een scherp toezicht uit te oefenen (61). De toename in aantal toont trouwens het succes. Voorts wordt het contact parlement-regering onderhouden en wordt de minister gedwongen zich uit te spreken over een vervelend dossier (62) !

Maar ook enkele negatieve aspecten van deze procedure zijn aan te stippen : het electoraal karakter (63), publicitaire overwegingen, de af-

(55) zie hierover F. DRION, *o.c.*, blz. 207-208.

(56) vijftien dagen na ontvangst van de vraag op het departement.

(57) VAN IMPE vindt deze sanktie «afdoend» : *adm. lex.*, blz. 7.

(58) soms verhindert de pendel tussen administratie en kabinet een spoedige afhandeling, vaak ook verloopt het inwinnen van de nodige informatie erg moeizaam.

(59) enige beschouwingen hierbij door F. DRION, *o.c.*, blz. 200.

(60) H. VAN IMPE, Het stelsel van de parlementaire vragen en antwoorden in België : van vergaderingsincident tot zelfstandige parlementaire procedure, *R.W.*, 1963-1964, kol. 911.

(61) «La question écrite dans la pratique courante, se relève un excellent moyen de contrôle gouvernementale, tout membre pouvant poser autant de questions qu'il le désire, sur presque tous les sujets. Ainsi une question uniquement documentaire, à première vue, peut permettre aux parlementaires de constater si une loi est appliquée par le pouvoir exécutif dans l'esprit voulu par le législateur. Les ministres d'ailleurs sont extrêmement attentifs à ce moyen de contrôle parlementaire». Verslag van voormeld colloquium, blz. 39.

(62) F. DRION, *o.c.*, blz. 220.

(63) voor de parlementariërs die om electorale redenen hun vraag indienen, is BURDEAU vrij streng : «ni le cadre, ni la procédure s'imposent.» in voorwoord tot werk van M. AMELLER, *Les questions instrument du contrôle parlementaire*, Parijs, 1964, blz. 6.

hankelijkheid t.a.v. de regering, de mogelijkheid van een niet relevant antwoord, de termijnregeling . . .

B. Schriftelijke vragen en mondelinge antwoorden

Eén der innovaties van de herziening van 1962 is het invoeren van het systeem van de schriftelijke vragen en mondelinge antwoorden, «*question time*» (64). De hoofdbedoeling was de problemen die buiten het kader van de wetsontwerpen wetsvoorstellen en begrotingen vallen, onder de schijnwerper van de aktualiteit te brengen, door ze onder de vorm van vraag en antwoord in de openbare vergadering van de Kamer te doen behandelen (65). De ontvankelijkheid van een schriftelijke vraag met mondeling antwoord hangt af van het onbetwistbaar *algemeen belang*, de *belangrijkheid* of de *aktualiteit* van haar inhoud.

Opzet hiervan was de normale bedrijvigheden van de Kamer niet te verhinderen (66) ! Wanneer de Voorzitter van de Kamer oordeelt dat de vraag noch beantwoordt aan de eisen zoals gesteld in artikel 70, noch aan de bijkomende voorwaarden, dan wint hij vooral het advies in van de *conferentie van voorzitters*, die dan moet beslissen of er schriftelijk dient te worden geantwoord, en of de normen van art. 71 op de betrokken vraag toepasselijk zijn, aldus art. 72,2a (67).

Tenzij de Kamer anders beslist, wordt deze «*question time*» donderdag bij het begin van de vergadering gehouden (68).

De regering heeft er alle belang bij die vragen zo weinig mogelijk uit te stellen. Deze techniek van vragen doet overigens dadelijk denken aan de interpellatie.

Om haar duidelijk van de interpellatie te onderscheiden heeft de Kamer daarom voorzien in redenen van niet-ontvankelijkheid. Tevens is *elk*

(64) MOUREAUX was erg skeptisch t.a.v. het invoeren van dit systeem : «Au parlement anglais, vingt hommes, peut-être vingt-cinq prennent la parole, par davantage de sorte que la procédure des questions et réponses se déroule dans la discipline, dans l'ordre et suivant la tradition. Si nous devions l'appliquer chez nous, nous assisterions à certains abus. Nous verrions ces questions dégénérer aussi en véritables interpellations. Pour ma part, j'estime que le système des questions doit rester en Belgique ce qu'il est actuellement, c'est à dire, un système de questions écrites donnant lieu à des réponses écrites». *Verslag van voormeld colloquium*, blz. 18 - 19.

(65) onderliggende bedoeling was het door sommigen overdreven geachte aantal interpellaties te minderen.

(66) zie verslag Kamercommissie, *l.c.*, blz. 71.

(67) voor de Kamer, zie het reglement art. 22 en 23 ; over de samenstelling : H. VAN IMPE, *De verbetering van de parlementaire arbeid in België, Res Publica*, 1965, blz. 348 ; ook J.M. MOREELS, *o.c.*, blz. 154. In de Senaat is een *Commissie voor Parlementaire werkzaamheden* actief sedert 1974.

(68) Het is geen uitzondering dat een ander regeringslid een antwoord voorleest ; DE CROO en HUENENS vragen zich af of dit te wijten is aan het kollektief karakter van de regering of enkel «uit beleefdheid» gebeurt : *o.c.*, blz. 107 (zie ook ongenueanceerde uitspraken op blz. 108 en 110). VAN IMPE meent dat het reglement strenger is voor de volksvertegenwoordigers dan voor de ministers ; zo het parlementslid afwezig is, kan de vraag als ingetrokken worden beschouwd. (*adm. lex.*, blz. 8)

debat uitgesloten : het kamerlid kan enkel zijn vraag voorlezen en het woord wordt nog enkel aan het regeringslid gegeven. Sommigen noemen dit «een gevestigde parlementaire rechtsregel» (69). Opvallend is het hoge aantal schriftelijke vragen met mondeling antwoord die vanuit de meerderheid gesteld worden. Zo'n vraag wordt verkozen boven de interpellatie omdat het parlamentslid van de meerderheid niet verplicht is te repliceren op het gegeven antwoord door de minister.

De procedure kan snel en efficiënt verlopen. De thematiek is zeer uiteenlopend. Men noemt het «minder belangrijk dan een interpellatie en meer dan een gewone vraag» (70).

C. Derde soort vragen voor de leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers is de zgn. *dringende vraag*.

Het art. 73 bepaalt dat zo een lid om dringende redenen een Minister mondeling wenst te ondervragen, hij vooraf schriftelijk zijn vraag aan de voorzitter moet meedelen. Deze laatste oordeelt over de ontvankelijkheid (71).

Wordt de vraag ontvankelijk bevonden, dan mag ze worden gesteld op het hiertoe door de voorzitter bepaalde tijdstip. De Minister moet echter hiermee zijn instemming betuigen. De uiteenzetting mag niet meer dan vijf minuten in beslag nemen. Onmiddellijk nadat de minister zijn antwoord geeft, wordt het *incident* voor gesloten verklaard door de voorzitter.

Dit artikel bekrachtigt enkel een reeds lang ingeburgerde *gewoonte*, welke voorschrijft dat in dringende gevallen ter zitting en mondeling een vraag mag worden gesteld aan de minister.

Zo ook wordt het aantal interpellaties gedrukt.

3. Vragen in de senaat.

In de Senaat bestaat vooreerst de *schriftelijke vraag met schriftelijk antwoord* (art.32 en 33 bis). De leden die aan de regering vragen wensen te stellen, dienen de geschreven en ondertekende tekst aan de voorzitter te overhandigen. In de tekst mogen enkel de feiten worden opgenomen, die onmisbaar zijn om de vraag te begrijpen . . .

De voorzitter kan beslissen dat er geen reden bestaat tot inlassen in het *Bulletin van vragen en antwoorden*, zo het onderwerp van zuiver privaat belang is, zo het algemeen belang door de ruchtbaarheid kan geschaad worden, of zo zij overbodig lijkt. Ook in de Senaat blijft dit echter een

(69) J.M. MOREELS, *o.c.*, blz. 154 ; GERARD-LIBOIS noemt deze procedure de «meest behoedzame, de meest gematigde vorm van controle op de ministers» : Het Belgisch Parlement in het politiek bestel, in *Europese integratie en de toekomst van de parlementen in Europa*, Brussel, 1975, blz. 36.

(70) H.F. DE CROO, Ph. SEIGNEUR, *Parlement et gouvernement*, Brussel, 1965, blz. 48 of H.F. DE CROO, R. HUENENS, *o.c.*, blz. 104.

(71) Verslag Kamercommissie, *l.c.*, blz. 71.

kiese zaak (72).

De bevoegde minister dient binnen de veertien dagen na het indienen van de vraag zijn antwoord in te sturen aan de Senaatsvoorzitter ; deze deelt dit mede aan de vraagsteller (anders dan in de Kamer), en laat het opnemen in het *Bulletin*, dat de datum draagt van de dinsdag, volgend op de ontvangst van het antwoord.

Het Reglement van de Senaat sanctionneert eigenlijk tweevoudig een ontstentenis van antwoord binnen de veertien dagen : het *Bulletin* publiceert de vraag zonder antwoord en vermeld hierbij : «vraag waarop niet werd geantwoord binnen de tijd bepaald door het reglement». Zo het antwoord later komt wordt vraag en antwoord opgenomen. Wanneer er echter geen antwoord wordt ingeleverd, dan komt de vraag in de lijst van onbeantwoord gebleven vragen welke regelmatig (om de twee maanden) achteraan in het *Bulletin* opgenomen wordt. Men zegt dat «de bewindsman die al te vaak nalaat de hem gestelde vragen te beantwoorden, in de pers wordt gelaakt» (73). Het reglement van de Senaat repte lange tijd geen woord over de andere technieken van vragen. Nochtans bestaat ook in deze kamer de praktijk van schriftelijke vragen met mondeling antwoord en dringende vragen, doch deze werden dan als eenvoudig «vergaderingsincident» beschouwd.

Op 18 juli 1974 nam de Senaat het stelsel aan van *vraag met mondeling antwoord* (art.33 bis). Nooit werd de efficiëntie van deze techniek ontkend.

De regeling is dat iedere senator die een vraag stelt waarop hij een mondeling antwoord verlangt in de voltallige vergadering of in de afdeling, een daartoe strekkend verzoek richt aan de voorzitter bij het mededelen van de tekst van zijn vraag. Voor zover niet anders beslist, wordt aan het begin van de vergadering van donderdag (ten hoogste) een half uur besteed aan het mondeling beantwoorden van vragen die naar de voltallige vergadering zijn verwezen.

De voorzitter stelt de vragen aan de orde naar het tijdstip van indiening en verleent hierop het woord aan de indiener om zijn vraag voor te lezen en aan de minister om zijn antwoord voor te lezen. De vraagsteller en de minister beschikken ieder over ten hoogste vijf minuten.

Wanneer een lid om dringende redenen een mondelinge vraag wenst te stellen aan een minister, moet hij daarvan vooraf schriftelijk mededeling doen aan de voorzitter, die oordeelt over de ontvankelijkheid. Wordt de vraag ontvankelijk geacht, dan kan ze, na instemming van de minister, worden gesteld op het tijdstip dat de voorzitter zal bepalen. De uiteenzetting mag niet langer dan vijf minuten duren. Mondelinge vragen om dringende redenen die naar een *afdeling* zijn verwezen, worden op de agenda van de eerste vergadering na hun verzending gebracht.

(72) Let op : in de Senaat gebeurt de controle a posteriori en handelt enkel voor de publiceerbaarheid : VAN IMPE, *Le régime parlementaire, o.c.*, blz. 181-182.

(73) cfr. F. DRION, *o.c.*, blz. 208 ; H. VAN IMPE, *adm. lex.*, blz. 10.

4. Besluit.

Onze parlementaire procedure inzake vragenrecht is geen loutere reddenarsprocedure meer (74). Het evolueren tot een autonoom parlementaire procedure van het schriftelijk vragensysteem, met de daartoe uitgegeven publikaties van de Kamers, overstijgt stellig het louter informatieve.

De herziening van het Kamerreglement - welke «vergaand» wordt genoemd - beoogde een *rationeler regeling van de parlementaire controle op de uitvoerende macht* en heeft dit inderdaad sterk beklemtoond. De Senaat is hierop niet ten achter gebleven ; de vragen die in de Senaat mondeling worden gesteld en beantwoord hebben zelfs een grotere aktualiteit dan in de Kamer wegens de meer eenvoudige procedure.

Het vragensysteem fungeert ook als een *uitlaatklep* voor de parlementsleden : «C'est la nécessité d'exposer les griefs que les citoyens, par la bouche de leurs représentants, articulent contre l'administration et font connaître au gouvernement qui la dirige» (75).

Tevens is het de parlementariër volstrekt toegelaten over zijn opgeworpen thema nog een interpellatie te houden. Het gaat also niet om een eenmalige controle, doch een *dagelijks permanent toezicht*, op gewoonweg alle domeinen van het beleid. Kortom, de parlementaire vragen kunnen werkelijk een controlewapen zijn in handen van de parlementsleden, niet enkel op regering, maar ook op de openbare besturen ; de verschillende procedures beantwoorden elk aan een ander opzet en een andere ingesteldheid.

Wel blijft het succes van het vragenstelsel voor een toch niet zo gering deel bij de *bereidheid van de regering* het democratisch spel mee te spelen (76). Zo kan de minister, wanneer hij de vraag wil ontwijken, geen, een irrelevant, of een «voorlopig» antwoord publiceren ! De publieke opinie wordt er wel attent op gemaakt, kranten en parlementsleden uit de oppositie maken er handig gebruik van (ook van vragen gesteld door parlementsleden uit de meerderheid...)

Anderen daarentegen vinden het aantal vragen veel te hoog, en zagen veel liever een *bevoordeling van het interpellatiesysteem*.

In deze redenering is vooral de interpellatie het controlemiddel bij uitstek (77). Zij zien dan in de vragen een louter (of voornamelijk) informatonische

(74) schriftelijke vragen met mondelinge antwoorden en dringende vragen ofschoon controlemiddelen zijn waar het gesproken woord niet afwezig is, doch dit steunt eerder op een traditioneel parlementair gebruik ; anders : H.F. DE CROO, R. HUENENS, *o.c.*, blz. 274-275.

(75) C. REMY, *o.c.*, blz. 161.

(76) lees hierover M. AMELLER, *o.c.*, blz. 208 e.v., en BURDEAU, blz. 6-7.

(77) zie R. SENELLE, Parlement en regering, *preadvies voor het Jaarboek van Rechtsvergelijking tussen Nederlands en Belgisch recht*, 1962, blz. 202 ; deze voegt er aan toe : «hun aantal staat in rechte verhouding tot de uitgebreide staatsbemoening». Noteer in de marge de betwistbare mening van VAN IMPE, als zou de oppositie weinig krachtdadige controle kunnen uitoefenen op de overheid (*Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique en Belgique*, Brussel, 1966, blz. 109 en 147 ; anders : id., De werking van de cultuurraden, naar een nieuwe vorm van parlementarisme, *T.B.P.*, 1972, blz. 379).

taak, en niet zozeer een kontrolerende (78).

Tenslotte is het belangwekkend enkele tendenzen duidelijk te omschrijven.

	KAMER		SENAAT		
	art. 71	art. 72	art. 73	art. 32	art. 33 bis
1967-68	827	41	14		
BZ. 1968	815	6	1	1.097	1
1968-69	1.529	149	22	2.197	21
1969-70	1.940	188	67	2.923	53
1970-71	2.381	165	83	2.709	42
1971-72	1.528	106	67	2.083	27
1972-73	2.365	135	36	1.731	32
1973-74	783	61	31	868	22
BZ. 1974	1.187	59	18	1.059	24
1974-75	3.149	171	145	2.855	81
1975-76	3.192	122	103	2.610	66
1976-77	1.323	81	54	1.100	38
BZ. 1977	944	1	16	759	8

Eerste vaststelling is een bestendige groei van het aantal vragen.

Van 1929 tot 1939 bedroeg het gemiddelde aantal vragen 180 voor de Senaat, 689 voor de Kamer. Wat de schriftelijke vragen betreft : Kamer (art. 71) : in 1955-56 waren er 1.736 vragen ; voor 1961-62 : 1.963 ; voor 66-67 : 2.402. De recentere gegevens vindt men in de tabellen. Wat de Senaat betreft (art. 32) : in 1951-52 : 474 ; in 1959-60 was er een verdubbeling van het aantal vragen en voor 1966-67 : 2.235.

De schriftelijke vragen met mondelinge antwoorden in de Kamer (art. 72) : voor de zitting 1961-62 : 32 ; 123 tijdens de zitting 1966-67.

En tenslotte wat de dringende vragen betreft : 9 in de zitting 1961-62 (art. 73 Kamerreglement) ; in 1966-67 : 27. Ook voor de regularisatie in 1974 werden reeds vele mondelinge vragen (art. 33 bis) in de Senaat gesteld ! Voorts merkt men een andere houding bij de kamerleden en senatoren (79). De cijfers voor de Kamer liggen gewoonlijk hoger - ondanks een strenger systeem van ontvankelijkheid - dan deze van de Senaat, wellicht wegens de «grotere bezadigheid» van de Senaat, voortvloeiend uit de aard en de traditie van deze instelling, en wegens het feit dat belangrijke

(78) zie nochtans R. SENELLE, Structures politiques, économiques et sociales de la Belgique, *Textes et Documents*, 1969-70, blz. 27-28.

(79) R. SENELLE, Parlement en regering, *o.c.*, blz. 203.

politieke onderwerpen in de regel eerst in de Kamer worden ingediend ; ook het groter aantal leden in de Kamer kan hierbij een rol spelen. Men stelt ook vast dat het aantal vragen vanuit de *meerderheid* opvallend hoog ligt, en dat de leden der meerderheidspartijen zich niet uitsluitend beperken tot ministers die tot een andere vleugel van de regeringscoalitie behoren.

3. DE INTERPELLATIES.

1. Situering en procedure.

De interpellatie is de *klassieke* methode tot toezicht door het parlement op de regering en de administratie (80).

Interpellatie is een verzoek gericht tot de regering om inlichtingen te bekomen, een kritiek op bepaalde regeringsdaden of een voorstel tot de Kamer of de Senaat om verder geen vertrouwen meer te schenken een de regeringsploeg.

Ofschoon het recht op interpellatie niet uitdrukkelijk voorzien wordt in de Grondwet, vindt men het principe terug in art. 88 («de Kamers kunnen de aanwezigheid van de ministers vorderen») en tevens uit het beginsel zoals gesteld door art. 63. (81) : de persoon van de Koning is onschendbaar, *zijn ministers zijn verantwoordelijk* (82). Het reglement geeft noch definitie, noch de voorwaarden ten gronde waaraan de interpellatie moet voldoen. Algemeen wordt aangenomen dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een interpellatie nog strenger moeten zijn dan van de mondelinge vraag (83).

(80) zowel op politieke als op administratieve aangelegenheden : A. MOLITOR, *o.c.*, blz. 142-143 ; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, dl. II, blz. 535 ; P. ERRERA, *o.c.*, blz. 182 ; M. SOMMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 290.

(81) en art. 64 G.W. ; F. PERRIN, *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Brussel, 1960, blz. 67.

(82) Veelbetekenend in dit verband is volgende uitspraak : «Il est d'ailleurs de tradition qu'un Ministre ne se décharge pas devant les Chambres de ses responsabilités sur le dos de ses fonctionnaires, ni qu'il se fasse couvrir par les avis qu'ils lui ont donnés. La commune veut par exemple que ceux-ci ne soient pas cités nommément. De même, si des fautes administratives sont constatées et rendues publiques par l'interpellation, le Ministre pourra annoncer qu'il compte prendre les mesures appropriées, mais il conserve la responsabilité politique de ce qui a été fait». (A. MOLITOR, *o.c.*, blz. 143).

(83) cfr. GANSHOF VAN DER MEERSCH op hoger geciteerd colloquium : «Je pense que le critère qui doit permettre de distinguer l'objet de l'une de celui de l'autre réside dans son caractère général. Plus l'intérêt est général, plus il est normal que dans le cadre de la politique gouvernementale, il fasse l'objet d'une interpellation. Moins il est général, et plus il est particulier, plus il est indiqué de recevoir l'éclaircissement sous la forme d'une réponse à une question», *verslag*, blz. 25 e.v. ; zie ook P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Brussel, 1963, blz. 221.

Art. 74 stelt het oude principe duidelijk dat een Kamerlid (84) dat een minister wenst te interpellieren, aan de voorzitter schriftelijk kennis geeft van het onderwerp en er een nota aan toevoegt die nauwkeurig de kwestie of de feitelijkheid weergeeft evenals de beschouwingen die de interpellant daaraan wenst toe te voegen (85).

Er zijn nog bepalingen betreffende het tijdstip (86) en de procedure om misbruiken tegen te gaan : dringende interpellaties verworden soms tot debatten waarvan de omvang hoegenaamd niet in relatie staat met het onderwerp. De spoedbehandeling werd vaak als obstructiemiddel gehanteerd . . . Verder wordt iedere interpellatie, gericht tot een minister wiens begroting nog niet is behandeld door de Kamer, (automatisch) bij de beraadslaging over die begroting gevoegd (87).

De interpellaties van zuiver *plaatselijk*, of *bijzonder* belang dienen uitgesloten te worden van de plenaire vergadering «in de mate van het mogelijke» (88).

Wanneer men alzo van oordeel is, dat de interpellatie niet voldoende belangrijk is, kan men deze interpellatie weigeren : de voorzitter zal, op eensluidend advies van de *conferentie van voorzitters*, beslissen dat een vraag tot interpellatie moet omgewerkt worden tot een vraag, waarop dan art. 71 of 72 van toepassing is, ofwel dat de interpellatie kan besproken en gehouden worden voor de vaste afdeling, die volgens art. 65 bevoegd is om de begrotingen te bespreken (89).

Het hoeft weinig betoog dat de geschetste procedure niet steeds even

(84) in het oorspronkelijk art. 29 was vermeld dat er slechts één interpellant is ; het lid 2 van art. 74 poogt dit nader te omschrijven, en de betwistingen hieromtrent weg te nemen : het gebeurde immers dat anderen het verzoek tot interpellatie mee ondertekend hadden, en meenden over dezelfde rechten te beschikken als de eigenlijke interpellant door zich als spreker in het debat in te schrijven. Aan het aantal mede-ondertekenaars was geen grens gesteld, en het gevaar bestond dus dat geen enkele tegenspreker aan bod kon komen, daar het aantal sprekers in het debat over een interpellaire beperkt is. (hierover : *verslag Kamercommissie*, blz. 73)

(85) zoniet zou de minister weigeren gevolg te geven aan de interpellatie : DE CROO, HUENENS, *o.c.*, blz. 79.

(86) betreffende spreektijd : art. 31 te combineren met art. 74,5.

(87) art. 74,6 ; « . . . est de nature à réduire sensiblement le poids politique de pareille interpellation, notamment son retentissement dans la presse écrite ou parlée, puisque dans ce cas l'interpellateur n'est plus qu'un orateur parmi les autres » : VAN IMPE, *Régime parlementaire*, blz. 172 ; « Le moyen de contrôle que représente une interpellation s'atténue singulièrement, lorsqu'elle porte sur un événement précis et que sa discussion est fortement retardée » (H.F. DE CROO, P. SEIGNEUR, *o.c.*, blz. 172.)

(88) verslag Kamercommissie, blz. 73 ; art. 33 van de Senaat stelt dat deze weigering door de Kamer zelf dient te worden uitgesproken, zo heh om een private of plaatselijke zaak gaat, of ook nadelig kan uitvallen voor het algemeen belang ; zie ook P. WIGNY, *Propos*, blz. 221.

(89) in dit geval blijven de bepalingen van art. 31 betreffende spreektijd en de bepalingen van art. 66 m.b.t. bijzondere regelen betreffende de behandeling van de begroting gelden, aldus art. 75.

streng wordt toegepast (90).

Moties mögen slechts worden ingediend naar aanleiding van een debat over een regeringsverklaring of een interpellatie ; zij moeten overhandigd worden aan de voorzitter, die er dan kennis van geeft zodra ze zijn ingediend, en voor de sluiting van de bespreking. Hetzelfde geldt voor de eventuele toevoegingen bij of amendementen op deze moties (art. 76). Dit is trouwens een gevestigde parlementaire gewoonte...

Vaak meent men dat de interpellatie steeds moet kunnen uitmonden in een motie, die dan de aandacht van de regering op een of ander vraagstuk zou kunnen attent maken en haar tot actie dwingen.

Amendering maakt mogelijk dat er een soort *consensus* tot stand komt, uitgedrukt in een motie die alle fracties zouden kunnen goedkeuren. Deze wijziging werd doorgevoerd in de Senaat op 20 november 1963. Sommige auteurs menen dat het wellicht een bijkomend verdedigingsmiddel is dat door de wetgevende vergadering kan worden gebruikt om de uitvoerende macht ertoe te brengen zekere handelingen te stellen : een soort korpsgeest, die men speciaal in de Senaat terugvindt, zou hier tot uiting komen.

2. Enkele beschouwingen.

Het lijkt evident dat scherpe kritiek op de regering niet zal worden gesteund door de meerderheid in Kamer en Senaat, die toch de regering haar fundamenteel verschaft.

Dit is politiek niet haalbaar. Daarom ook dat de *eenvoudige dagorde* gelijkstaat met een motie van vertrouwen in de regering, vaak automatisch door fractieleiders van de meerderheid ingediend.

Dit laatste heeft voorrang van «rechtswege». (art. 76.3)

Door de stemming van motie tot eenvoudige dagorde vervallen onmiddellijk de andere (82). Vraag is echter of dit steeds veel belang ontnemt aan de interpellatie zelf, zoals sommige menen. Interpellatie is een vorm van scherp toezicht om inlichtingen te verwerven, kritiek te formuleren of,

(90) de ganze procedure is in grote mate gelijklopend in de Senaat. Vermelden we nog dat het laatste lid van art. 74 Kamerreglement stelt dat het interpellatierecht persoonlijk is. Dit betekent niet zozeer dat de betrokkene zich niet kan laten vervangen (H.F. DE CROO, R. HUENENS, *o.c.*, blz. 63) dan wel dat de strekking van een vorige interpellatie niet mag herhaald worden in een nieuwe.

(91) H.F. DE CROO, P. SEIGNEUR, *o.c.*, blz. 166-167 ; id. R. HUENENS, *o.c.*, blz. 77. In de zitting 73-74 keurde de Kamer eenzelfde mogelijkheid goed.

(92) kamerlid Gillet diende een voorstel in tot wijziging van het Kamerreglement waardoor de eenvoudige motie haar voorrang zou verliezen wanneer de door de interpellant ingediende motie geen wantrouwen jegens de regering inhoudt. (*Parl. doc.*, nr. 80, zitting 1971-72, nr. 1, aangehaald bij L.P. SUETENS, *o.c.*, blz. 7).

finaal, vertrouwen te ontnemen (93). Maar normaliter heeft de interpellatie meer als opzet de aandacht van de regering op een bepaald punt te vestigen, dan wel een middel om haar verantwoordelijkheid in gedrang te brengen. Eén en ander zou trouwens niet overeenkomen met de bedoeling van standvastigheid van het kabinet (94) !

Ook het *Studiecentrum tot Hervorming van de Staat* kwam tot die bevinding : het zou een verkrachting zijn van het ware opzet van de interpellatie deze aan te wenden als obstructiemanoeuvre (95).

Daarom ook komt het eerder uitzonderlijk voor dat een regering struikelt over een interpellatie ofschoon de recente politieke geschiedenis van België hiervan enkele voorbeelden verstrekt.

Tekenend immers is reeds het gegeven dat heel wat interpellaties ook vanuit de *meerderheid* komen, terwijl moties voornamelijk vanuit de *minderheid* worden geformuleerd.

Er is trouwens een verschil waar te nemen in het interpellatiesysteem, zoals aangewend in Kamer en Senaat. Wellicht bezit deze vorm van toezicht een grotere macht in de Senaat dan in de Kamer : een groter deel der interpellaties komt uit de oppositie in de Senaat ; in de Kamer uit de meerderheid. Het globale aantal van interpellaties ligt echter hoger in Kamer dan in Senaat. Maar alleszins is het totale aantal interpellaties sterk gedaald wegens de invoering van de *question-time*.

Ook de thema's van interpellaties verschillen. In de Kamer worden meer interpellaties gehouden over de aktualiteit, over specifieke politieke vraagstukken. In de Senaat interpeleert men minder over financiés, binnenlandse zaken en meer betreffende juridische, internationale problemen. De senaat houdt vaker algemene discussies. Echo's van sociale eisen hoort men meer in de Kamer dan in de Senaat.

Feit is wel dat dit alles zeer sterk kan variëren van legislatuur tot legislatuur, conform aan de hoedanigheid van de meerderheid, aan de politieke aktualiteit, . . . , doch onafhankelijk van dit alles, blijft het aantal interpellaties zeer belangrijk (96).

Vaak stelt men vast dat de interpellatie, - de klassieke procedure om effectief toezicht op regering en administratie te houden -, om persoonlijke en publicitaire redenen wordt gehouden, doch heel wat interpellaties hebben vooral als bedoeling het beleid van de regering *op een bepaald*

(93) deze laatste sanctie is echter onhoudbaar ; treffend is volgende uitspraak van F. PERIN, *o.c.*, blz. 71 : «La crainte de renverser le gouvernement paralyse réellement le parlement. En réalité, la sanction est trop lourde : le pouvoir de contrôle n'ose plus s'exercer. Il tombe, dès lors, en désuétude. En fait, le parlement ne peut rien faire d'autre que de créer des crises. En Belgique, il évite si bien de tomber dans ce travers que les crises éclatent en dehors de lui. Il ne peut critiquer le cabinet sur un point précis, sans que le gouvernement ne réagisse en posant la question de confiance explicitement ou non et en noyant ainsi toute question bien déterminée dans l'ensemble de la politique..»

(94) A. MAST, *o.c.*, blz. 115

(95) La Réforme de l'Etat, *o.c.*, dl. I, blz. 161 ; M. SOMMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 290.

(96) H.F. DE CROO, R. HUENENS, *o.c.* blz. 82 ; id. P. SEIGNEUR, *o.c.*, blz. 49.

Interpellaties in het Parlement

	NEERGELEGD		AFGEHANDELD		INGETROKKEN		VERVALLEN	
	Kamer	Senaat	Kamer	Senaat	Kamer	Senaat	Kamer	Senaat
<i>B.Z. 1968</i>	22	5	18	1	-	1	4	3
<i>1968-69</i>	109	48	103	41	1	6	5	1
<i>1969-70</i>	122	53	107	47	1	1	14	5
<i>1970-71</i>	169	63	147	53	5	-	17	10
<i>1971-72</i>	165	61	141	56	3	-	21	5
<i>1972-73</i>	151	54	120	44	17	7	14	3
<i>1973-74</i>	72	38	40	25	-	-	32	13
<i>B.Z. 1974</i>	57	15	48	14	6	-	3	1
<i>1974-75</i>	154	72	135	67	9	3	10	2
<i>1975-76</i>	145	49	120	40	15	4	10	5
<i>1976-77</i>	81	34	62	29	5	2	14	3
<i>B.Z. 1977</i>	5	2	4	-	-	-	1	2

punt of op een bepaald domein in vraag te stellen. Soms ook heeft de interpellatie als opzet een groot *debat* over een belangrijk vraagstuk te houden. Dit leidt soms tot een regeringskrisis. Het betreft dan een actualiteitspunt en de interpellatie wordt ingediend door meerdere kamerleden. Het lijkt ernaar dat de parlementsleden niet geneigd zijn van deze procedure afstand te doen, spijs de moeilijkheden die het de minister berokkent.

4. HET PETITIERECHT.

1. Situering.

Ook het onderzoek der petitie dient behandeld bij een studie over het parlementair kontrolerecht op de administratie.

Het petitierecht situeert zich bij de *politieke rechten der burgers* (97). Het Voorlopig Bewind maakte in zijn openingsrede van 10 november 1830, bij de opsomming van de klachten tegen de overheersing van koning Willem I der Nederlanden, tot het Nationaal Congres melding van de miskennis van het petitierecht tijdens de periode 1815-1830. Het grote belang dat aan dit petitierecht werd gehecht blijkt uit het feit dat de Belgische grondwetgever van 1830-1831 en het Nationaal Congres het recht uitdrukkelijk in de grondwet opnamen.

Art. 21 van de Grondwet stelt dat ieder het recht heeft verzoekschriften door één of meerdere personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen. Alleen de gestelde overheden - niet alleen de eigenlijke door de Grondwet ingestelde lichamen zoals gemeentebesturen, provinciebesturen, hoven en rechtbanken, maar ook de lichamen waaraan bij wet enig gezag werd toevertrouwd, dus kerkfabrieken, O.C.M.W.'s . . . (98) - hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen (99).

Het tweede lid van art. 43 G.W. (100) luidt dan : *Elke Kamer heeft het recht de bij haar ingediende verzoekschriften naar de ministers te verwijzen. De ministers zijn verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken, zo dikwijls als de Kamers het vorderen.* Blijkbaar is dit een overbodige tekst daar art. 88 uitdrukkelijk de macht aan de Kamers verleent de aanwezigheid van de ministers te vorderen, en op nog andere manieren uitleg

(97) M. SOMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 292 ; L.P. SUETENS, *o.c.*, blz. 10 ; ook P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, blz. 272 e.v. ; H. VAN IMPE, het petitierecht, voorheen en thans, *T.B.P.*, 1965, blz. 379 e.v.

(98) A. MAST, *Petitierecht, adm. lex.*, blz. 21 en 22.

(99) A. MAST, *Overzicht*, blz. 433 ; P. ERRERA, *o.c.*, blz. 179.

(100) art. 43, 1 bepaalt dat het verboden is in persoon aan de Kamers verzoekschriften te bezorgen, om geen ongeoorloofde druk op de volksvertegenwoordiging uit te oefenen. (A. MAST, *o.c.*, blz. 433).

vanwege de regering kunnen eisen. In de opvatting van Errera zou het petitierecht de betekenis van *initiatiefrecht voor elke burger* kunnen uitoefenen «en quelque sorte, c'est l'initiative parlementaire conférée à tout citoyen» (101). Het Kamerreglement en Senaatsreglement wijden wel wat aandacht aan het petitierecht. (art. 78,79,10,11,14) voor de Kamer ; art. 20 en 60 voor Senaatsreglement (102).

2. Enkele beschouwingen.

Het petitierecht zou vooral zijn zin hebben gehad onder het Ancien Régime, toen de almachtige vorst nog onwetend kon zijn van de misbruiken die in zijn naam werden gepleegd. De leden van het Nationaal Congres herinnerden zich goed de bijdrage welke het massapetitionnement van 1828 had geleverd tot de succesvolle septemberrevolutie (103). In zijn commentaar tot de Belgische grondwet meent Prof. Thonissen dat het *petitierecht aan elke burger de gelegenheid gaf zijn stem te verheffen en zijn grieven te laten kennen aan de houders van het overheidsgezag en aan de vertegenwoordigers van de Natie* (104).

Hierin heeft het algemeen stemrecht, en vooral de vrijheid van drukpers fundamenteel verandering gebracht. De politieke partijen maken geen gebruik van het petitierecht. Het is evident dat de basis van een partij beroep doet op haar vertegenwoordigers en mandatarissen.

De drukkingsgroepen maken er wel gebruik van. Voor de gewone (=individuele) burger evenwel zal de uitoefening van het petitierecht voor het weg weten met zijn klachten, geen effectief middel zijn. Sommigen stellen dan dat hij zich beter wendt tot de gekozen vertegenwoordiger als kiezer. *De parlementariër als ombudsman !*

(101) *o.c.*, blz. 179 ; zie ook mening CRINCE LE ROY, *o.c.*, blz. 12 dat aan elke burger het recht dient gegeven kennis te nemen van alle documenten die in het openbaar bestuur een rol spelen : «Mij lijkt het weinig consequent, dat onze grondwet de burger wel het recht van petitie toebedeelt, doch hem de mogelijkheid onthoudt om zich in voldoende mate te informeren omtrent de publieke zaak.»

(102) In het kader van deze bijdrage wijzen we er enkel op dat het Kamerreglement bepaalt dat de verzoekschriften schriftelijk gericht moeten worden aan de Voorzitter. De ingestelde commissie van verzoekschriften kan het verzoekschrift verwijzen naar de minister die op het punt bevoegd is en zo gebeurt het ook meestal (ofwel verwijst ze het verzoekschrift naar een andere commissie van de Kamer die zich bezighoudt met het wetsvoorstel of -ontwerp waarop de petitie slaat). De commissie kan het verzoekschrift ter tafel leggen bij de Kamer of eenvoudig seponeren. Wat de Senaat betreft, bepaalt art. 20 dat bij de aanvang der vergadering, één der secretarissen de zakelijke inhoud bekend maakt van de verzoekschriften die sedert de vorige vergadering bij de Senaat zijn binnengenomen ; dit betekent dat hiervan meteen melding wordt gemaakt in de Handelingen. Meestal zal ook hier de commissie de petitie naar de bevoegde minister verwijzen. Prof. SOMERHAUSEN verklaart droogweg in dit verband : «Il est rare que des explications soient demandées au ministre compétent». (*o.c.*, blz. 292).

(103) A. MAST, *o.c.*, blz. 432.

(104) J.J. THONISSEN, *La constitution belge annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, 1879, blz. 98.

In zijn recente werknota «*Modernisering van het Parlement*» stelt Kamerlid Verhaegen voor de conferentie van de voorzitters (die dus moet oordelen over de ontvankelijkheid van een vraag van de volksvertegenwoordiger naar een verder onderzoek van een ingediend verzoekschrift) te hervormen tot een *ware onderzoekscommissie* (zie ook volgend nummer). Deze commissie zou de huidige verzoekschriften opvangen en onderzoeken, de parlementaire onderzoeken verrichten wanneer het Parlement een onderzoek wenst te doen naar een bepaalde situatie die ofwel van politieke aard is, ofwel buiten de bevoegdheden valt van de gewone rechtsmacht. De commissie kan dan de begeleidingscommissie zijn van de ombudsman voor het Parlement die - aldus G. Verhaegen - binnen het kader van deze commissie zou kunnen werken ; de commissie neemt tenslotte als opdracht : erkennings- en controlecommissie in het kader van de komende wetgeving op de *privacy*.

Volksvertegenwoordiger Verhaegen voegt er wel onmiddellijk aan toe dat een dergelijke uitgebreide functie aan de voornoemde commissie voor de verzoekschriften een anders naam zal geven, een andere ledensamenstelling en voldoende deskundige medewerkers alsook het recht om wie ook te dagvaarden voor haar commissie !

5. HET RECHT VAN ONDERZOEK.

1. Situering en procedure.

In haar artikel 40 verleent de Grondwet (105), aan elke Kamer het recht van onderzoek. Het is een evident gevolg van de principes van de *ministeriële verantwoordelijkheid voor de Kamers en het mederecht op wetgevend initiatief* (106). «Un moyen indispensable d'étude et de contrôle» (107). Het betreft een toezicht op alle domeinen waarmee het Parlement zich in te laten heeft (108).

De wet van 3 mei 1880 heeft de uitoefening van het recht van onderzoek vast geregeld. Vóór deze wet was er geen enkele regeling terzake. Men verkoos te wachten tot het moment waarop tot een onderzoek beslist was, om dan enkele bepalingen desaangaande op te stellen (109). Art. 2 van de wet van 3 mei 1880 bepaalt dat elke Kamer het recht van onderzoek zelf uitoefent en een commissie uit haar leden benoemt (110). De bevoegdheid

(105) naar het woord van J. DE MEYER (in laconieke bewoordingen), *Staatsrecht*, Leuven, 1972, blz. 167.

(106) A. MAST, *Overzicht*, blz. 114 ; O. ORBAN, *o.c.*, blz. 417.

(107) Verslag van het colloquium over *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*, *o.c.*, blz. 39. ; O. ORBAN, *o.c.*, blz. 416.

(108) «Un enquête parlementaire pourra donc porter sur l'activité de l'administration' : A. MOLITOR, *o.c.*, blz. 144.

(109) P. ERRERA, *o.c.*, blz. 178.

(110) «L'indépendance des assemblées implique qu'elles peuvent réunir elles-mêmes cette information, et ne soient pas obligées de recourir aux services du pouvoir exécutif qu'elles surveillent et qui peut-être sera mis en cause» : P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, blz. 535.

die het Wetboek van strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent is ook verleend aan de Kamer, aan de *commissie van onderzoek* en aan haar voorzitter. (Art. 4) (111).

De commissie houdt op haar bevoegdheid uit te oefenen bij de ontbinding van die Kamer welke tot haar oprichting besloot, en haar bevoegdheden worden geschorst door de sluiting van het zittingsjaar tenzij de Kamer anders besloot. (Art. 13).

2. Enige beschouwingen.

Het recht van onderzoek is een *collectief recht* aan elk der Kamers toegekend. Bij de behandeling van de parlementaire controle wordt dit middel tot toezicht vaak verwaarloosd. Dit verklaart zich door de feitelijkheid dat het in België *slechts zelden aangewend* wordt. Dit in tegenstelling met het buitenland waar in sommige landen dit recht een grote praktische betekenis heeft verworven, en waarvan ruimschoots gebruik, (en misbruik) van gemaakt wordt.

Er waren de wetten van 21 oktober 1859 en 7 januari 1864 tot vaststelling van de bevoegdheid der commissie belast met het onderzoek naar de gegrondheid van de klachten tegen verkiezingen in Leuven en Bastenaken.

In 1880 en 1888 dan stelde men een onderzoek in over respectievelijk een school- en een arbeidskwestie. De Senaat stelde in 1951 een onderzoek in over de werkzaamheid van de Dienst voor het Sekwester en de Kamer in 1959 over de onlusten die in Leopoldville plaats grepen. Het waren initiatieven zowel van meerderheid als van minderheid.

Toch precies die verhouding meerderheid-minderheid is in het Parlement de oorzaak geweest van het weinig gebruik van art. 40 ; *de meerderheid voelt zich solidair met de regering en zal geen onderzoek toestaan welke een Minister in een lastig parket brengt* (112).

Blijkbaar kende het recht van onderzoek de jongste jaren enige herople-

(111) De getuigen leggen, evenals tolken en deskundigen, de eed af volgens de formule aangewend voor het Hof van Assisen en zijn voor de Kamer of haar commissie onderworpen aan dezelfde verplichtingen als voor de onderzoeksrechter (art. 8). Valse getuigenis wordt gestraft met opsluiting van twee maanden tot drie jaar (art. 9) ; zie ook A. MAST, *o.c.*, blz. 115.

(112) cfr. de bijdrage van F. VAN DER ELST, Versterking van de parlementaire controle, in het dossier «achtergronden en oorzaken van corruptie», *Kultuurleven*, maart-april, 1974, blz. 345 : «In de praktijk verzetten regering en ministers zich hardnekkig tegen ieder initiatief tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie en betoont het Parlement onvoldoende onafhankelijkheid om daar tegen in te gaan. Dit is te betreuren. Het gaat hier immers over een grondwettelijke bevoegdheid waarvan het Parlement praktisch geen gebruik maakt. Het zou nochtans een zeer efficiënt instrument kunnen zijn om de controle van het Parlement op de uitvoerende macht te versterken». Ook tijdens het reeds voormeld symposium over de Europese parlementen werd aangevoerd dat in de schoot van het parlement commissies moeten kunnen zetelen die ruime, openbare hoorzittingen organiseren met alle betrokkenen ! Zie o.m. K.H. PETERSEN, *Verbetering van de rol der Parlementen, in Europese integratie en de toekomst van de parlementen in Europa*, Brussel, 1975, blz. 373.

ving : er was een onderzoek naar de slukreclame in de B.R.T. en er was het onderzoek naar de taaltoestanden in S.A.B.E.N.A.

De gemengde commissie (bestaande uit senatoren en volksvertegenwoordigers) opgericht i.v.m. de R.T.T.-affaire, was geen ware onderzoekscmissie, zoals begrepen door art. 40 G.W.

Senator Jorissen diende een wetsvoorstel in ertoe strekkende het recht van onderzoek nieuw leven in te blazen : voortaan zou de minderheid, d.i. één vierde van de leden van de Kamer of de Senaat, tot de instelling van een onderzoek kunnen beslissen, zoals in de Duitse Bondrepubliek het gebruik is (113). Enige jaren terug dienden senator Coppieters en Jorissen een voorstel in tot het instellen van een parlementair onderzoek naar de oorzaken van de waterramp en naar de verantwoordelijkheid voor de trage en gebrekkige bestrijding van de ramp, en voor de gebrekkige hulpverlening aan de slachtoffers.

6. HET STEMMEN VAN HET LEGERCONTINGENT.

Ook het jaarlijks stemmen van het contingent der strijdkrachten houdt een toezicht op regering en administratie in (art. 119 G.W.) (114). Oorspronkelijk bepaalde de grondwet in het artikel 27 dat elke wet m.b.t. de ontvangsten en uitgaven van de staat of het legercontingent in de eerste plaats door de Kamer moest worden gestemd. Deze bepaling was overgenomen uit het Engels grondwettelijk systeem en vond zijn oorsprong in het feit dat de edellieden geen belasting betaalden en alleen de militaire dienst verschuldigd waren.

Indien de Koning behoefte had aan toelagen, vroeg hij die aldus aan het Lager Huis dat alleen voor de uitbetaling instond (115). Nu groeit vaak de behandeling in het Parlement uit tot een *debat over de militaire politiek*, en nog over de *buitenlandse politiek* van de regering, discussies die meestal thuishoren bij de bespreking van het budget van nationale verdediging of buitenlandse zaken (116).

(113) *Parl. Doc.*, Senaat, zitting 1971-72, nr. 152.

(114) o.m. H. VLIEBERGH, *De Belgische grondwet*, Antwerpen, 1973, blz. 213 ; M. SOMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 288 ; J. DE MEYER, *o.c.*, blz. 125.

(115) H. VLIEBERGH, *ibid.*

(116) Kamer- en Senaatsvoorzitter wijzen er dan de sprekers op dat zij afdwalen maar elk jaar opnieuw wordt hetzelfde scenario gevolgd. «Si des digressions sont condamnables du point de vue de la procédure parlementaire retenons que les députés et sénateurs exercent leur contrôle à tout propos et parfois hors de propos...» ; M. SOMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 288.

7. TOEZICHT OP DE OPENBARE FINANCIËN.

A. DE BEGROTING.

1. Situering.

Algemeen wordt «*the right of the purse*» aangezien als *het meest essentiële middel tot controle van het Parlement op regering en administratie* (117).

Het Parlement is bevoegd, krachtens het beginsel dat alle machten van de Natie uitgaan, om de begroting vast te stellen en de gedane begrotingsverrichtingen goed te keuren (118). Controle op de begroting is levensnoodzakelijk, wil het Parlement geen ruimte geven aan tal van misbruiken, aan een wanbeheer van de staat en aan het ontvluchten van de plicht voor het openbaar bestuur omzichtig en spaarzaam om te gaan met de gelden, welke de schatplichtingen dienen te betaling . . . (119).

Men maakt theoretisch het onderscheid tussen de administratieve controle, en de beleidscontrole (120). Volgens het doel worden hierbij drie soorten controles onderscheiden : de *accountability control*, met als doel de nauwkeurigheid van de uitgaven na te zien, de *efficiency control* zijnde de controle van het rendement, en tenslotte de *economic control*.

De zgn. externe controle van de begroting vindt haar grondslag in het recht der parlementariërs de belastingen in te voeren en het gebruik ervan te regelen.

Sedert de grondwetsherziening van 1921 oefenen de beide Kamers *eenzelfde* recht uit m.b.t. de begrotingen. De minister van financiën legt daarom een reeks begrotingsontwerpen neer op het Bureau van de Kamer, een andere eerst bij de Senaat. Zo behandelen Kamer en Senaat gelijktijdig een aantal begrotingsontwerpen; na afhandeling van de eerste reeks, worden de ontwerpen omgeruild.

(117) colloquium *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, o.c.*, blz. 57 e.v.

(118) Begroting hier is het ramen der staatsontvangsten en uitgaven over een komende periode (*acte de prévision*). Naast deze raming, dit programma, betekent begroting ook een machtiging om de geschatte ontvangsten te vorderen en de geschatte uitgaven te voldoen gedurende de begrotingstijd (*acte de l'autorisation*). Eén en ander wordt uitdrukkelijk door de grondwet bepaald. Art. 115 stelt dat elk jaar door de Kamers de begroting wordt gestemd. Alle staatsontvangsten en -uitgaven dienen op de begroting te worden gebracht. Hieruit onderscheidt men de zes klassieke grondwettelijke principies : de wetgever stelt de begroting vast, het beginsel van de éénjarigheid, en de specialiteit, en van de universaliteit. Het principe van de openbaarheid en de goedkeuring van de voltrokken begrotingsverrichtingen door het parlement door de rekeningswet.

(119) « . . . un des aspects les plus importants du contrôle politique exercé par les Chambres. Il est en effet l'occasion d'un débat sur la politique générale du gouvernement, mais aussi d'un examen parfois minutieux du fonctionnement des administrations » : A. MOLITOR, *o.c.*, blz. 142 ; zie echter : L. MOULIN, Note sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public, *Res Publica*, 1960, blz. 28.

(120) cfr. M. SPREUTELS, *Het stelsel van de Belgische Staatsbegroting*, Gent, 1968, blz. 386 e.v.

Het wetsontwerp van Rijksmiddelenbegroting wordt traditioneel, volgens ongeschreven gewoonten, eerst bij de Kamer ingediend. Hierbij komt nogmaals *de voorrang van Kamer op Senaat* duidelijk tot uiting.

De bespreking is van vrij groot belang : alleen bij de beraadslaging over de Algemene Toelichting parallel met de Rijksmiddelenbegroting wordt een breed politiek debat gehouden en het goedkeuren ervan wordt beschouwd als een politiek contract dat jaarlijks tussen volksvertegenwoordigers en regering wordt gesloten. Eenmaal de Algemene Toelichting afgehandeld, schijnt ook de ganse begrotingsstructuur voor het bepaald dienstjaar bevestigd te zijn.

Vooraf bij de beraadslaging over deze begrotingsontvangsten wordt het politiek, financieel en budgettair aspect van 's Rijks ontvangsten en uitgaven onder de loep genomen.

Tijdens de commissievergaderingen en openbare vergaderingen wordt de Minister ondervraagd, vaak niet over de politiek van het departement, maar over de *regionale* en *plaatselijke* toestanden, soms om louter electorale doeleinden. Dikwijls ook blijft de beraadslaging over de begrotingen (globale kredieten of artikelsgewijze verdeling) beperkt tot een serie redevoeringen, welke feitelijk slechts *interpellaties* of *vragen* zijn betreffende de activiteit van het departement.

2. Enkele beschouwingen.

Niemand zal ontkennen dat de begroting een *mogelijkheid* blijft geven tot effectieve controle. In een parlementaire democratie is het tevens een plicht *de publieke opinie voor te lichten, omtrent de evolutie van de openbare financiën van het land* : ook het volk moet een kijk op de financiële verplichtingen hebben.

Ten gerieve van het volk wordt een synthese der begroting in brochurevorm gepubliceerd in bepaalde landen. In de Verenigde Staten van Amerika is de «Budget in brief» wijd en zijd bekend. Andere landen als Frankrijk, Luxemburg, Italië, enz. . . publiceren ook dergelijke brochure. In Nederland werd het experiment opgegeven. In België werd gedurende verschillende jaren dergelijke brochure gepubliceerd (122). Het volk ontvangt verder geregeld mededelingen van de verschillende problemen inzake de staatsbegroting door radio en televisie. Het «*Belgisch Staatsblad*» publiceert niet alleen alle begrotingswetten doch tevens de wet tot regeling

(121) J. CHARITEY, *o.c.*, blz. 1473 haalde in dit verband een verklaring aan van E. FAURE in 1973 : «Les députés sont là pour s'exprimer. On nous adresse parfois des reproches que des membres du Parlement traitent de sujets locaux. Mais il y a une raison à cela, c'est qu'il les connait très bien. D'autre part, un fait local, précisément parce qu'il est évoqué ici, devient un fait national, car c'est le cumul des faits locaux, en dépit des disparités et des déficiences constatées quelquefois à la base, qui, frappé, d'un coefficient et placé dans une sorte de transcendance, nous indique les points où le public peut éprouver un mécontentement. Et le mécontentement, c'est tout de même au Parlement de l'exprimer !».

(122) M. SPREUTELS, *o.c.*, blz. 442-443.

van de eindrekening van de staatsbegroting ; ook bevat het «*Belgisch Staatsblad*» geregeld officiële statistieken inzake begrotingsuitvoering, staatsschuld, belastingsrendement, enz...

Door de pers wordt het volk eveneens op de hoogte gesteld van de problemen die de staatsbegroting aangaan. Bovendien zorgen de politieke partijen en de pressure-groups, al is het slechts gedeeltelijk en is de informatie erg getekend, voor de voorlichting van de kiezers. Men poogt (123) trouwens deze controle uit te bouwen (124), ofschoon de realiteit anders uitwijst in vele dossiers en vele belangen te sterk zijn ! Voorop in de afdelingen en commissies is een confrontatie parlement-regering belangrijk. De oppositie zal meestal tegen de begroting stemmen ; de meerderheid geeft blijk van wat men *waakzaam vertrouwen* noemt ; ook zij geeft niet zelden fundamentele kritiek op een specifieke begroting of op het algemeen regeringsbeleid.

Achterliggend gegeven is dus ook hier, het vertrouwensaspect : de *oorspronkelijke regeringsverklaring wordt getoetst aan de werkelijkheid bij de bespreking der begrotingen*.

Nochtans doen heel wat praktijken afbreuk aan dit toezicht op het beleid en beheer van de gemeenschap : vooreerst neemt de zogenaamde *debudgettering* van de uitgaven voortdurend toe ; het lijkt wel een gewone zaak dat de begrotingen die voor 1/3 verbruikt zijn mogen neergelegd worden en dat de bijbladen die door de Ministerraad uitvoerbaar verklaard worden, pas na de uitvoering aan het Parlement voorgelegd zijn en de parlementsleden voor een voldongen feit plaatsen. Voorts zwakt het oprichtingen van fondsen, regies, parastatale instellingen de kansen op efficiënte controle sterk af : door dit doorverwijzen van publieke taken wordt de «*balkanisering*» van het staatsgezag bevorderd en de openbaarheid bemoeilijkt !

B. DE REKENINGEN.

Daar waar een begroting de staat van voorziene inkomsten en uitgaven is, is een rekening een staat van inkomsten en uitgaven die verricht zijn. Een rekening is alzo de rekenplichtige uitslag van de begroting of de opgave van de ontvangsten en uitgaven, die tijdens een bepaalde periode, verricht werden . . . (127)

Men kan ze dus aanzien als de *verantwoording* over het gebruik dat van de machtiging, die werd verleend, is gemaakt.

(123) Y. MAHIEU, *L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au budget et à la Cour des Comptes*, Brussel, 1973, blz. 46.

(124) lees de vijf aktiemogelijkheden om de controle op dit domein meer efficiënt uit te bouwen : J. CHARITEY, *o.c.*, blz. 1461-1473.

(125) F. VAN DER ELST, *o.c.*, blz. 341.

(126) F. PERIN, *o.c.*, blz. 73.

(127) M. SPREUTELS, *o.c.*, blz. 350 e.v.

Art. 115 van de Grondwet, bepaalt dat elk jaar door de Kamers de eindrekening wordt vastgelegd. Alle staatsontvangsten en -uitgaven moeten in de rekening worden gebracht. Deze goedkeuring kan pas na toepassing van art. 116 met betrekking tot het Rekenhof worden gegeven (128).

Slotsom : de rekeningswet is de wet tot definitieve regeling van de begroting. Het Parlement doet hiermede *definitief* uitspraak over het financieel beleid van de regering (129).

Met de *laattijdigheid van het indienen* is wel formeel voldaan aan de grondwettelijke vereisten, maar werd de onderliggende bedoeling volkomen ontkracht. De wet van 21 juni 1976 (B.S., 25 september 1970) doet uitspraak over de rekeningen van het begrotingsjaar 1970, en hierdoor wordt verhinderd dat de nodige lessen kunnen worden getrokken. Het opvoeren van het tempo zou hieraan kunnen verhelpen.

C. HET REKENHOF.

1. Inleiding.

Het Parlement beschikt over *sommige vaste organen* die een *specifieke toezichtstaak* toebedeeld kregen vermits deze opdracht voor het Parlement soms te omvangrijk is. Het Parlement neemt dan enkel kennis van de *verslagen* die van deze vaste toezichtsorganen uitgaan. Hierdoor verkrijgt het Parlement de gegevens om een werkelijke controle uit te oefenen. *Zonder zijn toezichtsmacht dus in enige mate te gaan delegeren, behoudt het Parlement de residuaire bevoegdheid om op te treden in de gevallen die de aandacht van de Kamers gaande houden.*

Alle auteurs stellen dat de vaste toezichtsorganen - Rekenhof en Vaste Commissie van Taaltoezicht - een soort verlengstuk, de *emanatie* zijn van het Parlement (130). Nu, er zijn meer dan twaalf lichamen die toezien op de regelmatigheid van de staatsuitgaven : o.m. de controleur der vastleggingen, het Ministerieel comité voor het budgetair beleid, de Dienst voor Begrotingsenquêtes, het Hoog Comité van Toezicht, de Staatssecretaris van Begroting, de Minister van Financiën, de Minister belast met het Algemeen Bestuur (i.v.m. personeelsbeleid), de inspecteur van Financiën, het Ministerkomitee van Economische en Sociale Coördinatie, ...

(128) hierover : M. SOMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 288.

(129) colloquium betreffende parlementair toezicht, *o.c.*, blz. 70 met uiteenzetting van MAGAIN.

(130) Cass., 25 oktober 1934, *Pas.*, 1935, I, 42 ; Cass., 2 december 1943, *Pas.*, 1944, I, 90 ; cfr. A. MAST, *Overzicht*, blz. 357 ; C. HUBERLANT, *Le caractère parlementaire* de la Cour des Comptes en droit belge, *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1955, nr. 2, blz. 65-69 ; vaak wordt het Rekenhof nog verkeerd gesitueerd : tot in 1958 stond het Rekenhof nog in de *Annuaire administratif et judiciaire* van Bruylant onder de rubriek «banken» ; slechts vanaf 1959 stond het onder «wetgevende macht» : F. ERAUW, *De hervorming van het Rekenhof*, *T.B.P.*, 1964, blz. 342.

het Rekenhof. Enkel het Rekenhof kan «de ogen van het Parlement» genoemd worden en is geheel onafhankelijk van de uitvoerende machten (131).

2. Beginselen en enige beschouwingen.

Onze grondwet geeft de hoofdbeginselen van werking en inrichting van het Rekenhof (art. 116, al. 2). Het hof is belast met het nazien en het vereffenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat er geen overschrijving plaats heeft (132). Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast daarvoor alle inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof.

Eén der bijzondere kenmerken, het Rekenhof eigen, is wel de grondwettelijke bepaling dat de leden van het Rekenhof door de Kamer van Volksvertegenwoordigers - voor de tijd door de wet bepaald - benoemd worden (133). Het is dan ook het enig Gesteld Lichaam waarvan de leden door het Parlement worden aangewezen (134).

Het Rekenhof houdt dus *toezicht op de wettigheid en de regelmatigheid der geldelijke verrichtingen* door een zgn. *voorafgaand visum*.

Het Rekenhof kan zich niet inlaten met de opportuniteit (135) !

Het Rekenhof mag dus geen voorstellen doen, - ondanks wenken van de parlementaire commissies zelf -, om een vluggere en meer doeltreffende controle op het beheer der financiën te bewerkstelligen. De ministers moeten immers over de vrijheid blijven beschikken (136) ! Zoals reeds

(131) cfr. A. VAERNEWIJCK, *Het Rekenhof, adm. lex.*, blz. 7-8 ; Y. MAHIEU, *o.c.*, blz. 16 e.v. ; H. VERMEIREN, *Les types et organes de contrôle en Belgique, administration publique*, oktober 1977, blz. 61.

(132) Telkens organieke wet van 29 oktober 1846 op het Rekenhof.

(133) zie hierover : F. ERAUW, *o.c.*, blz. 349 ; M. SPREUTELS, *o.c.*, blz. 409 ; het Rekenhof wordt nochtans geacht zijn opdracht van het ganse parlement te hebben bekomen : C. HUBERLANT, *o.c.*, blz. 66-67.

(134) De leden van de rechterlijke macht, Raad van State, . . . , ressorteren immers niet onder de uitvoerende macht. De benoeming door de Kamer geldt dus als teken van onafhankelijkheid, ofschoon de toenemende verpolitiserings ook dit heeft afgezwakt !

(135) zie hierover : Y. MAHIEU, *o.c.*, blz. 52.

(136) Benevens het aan het licht brengen van de onregelmatigheden of tekortkomingen tijdens zijn controle, zou het - weliswaar mits eerbiediging van de prerogatieven van de uitvoerende macht - de suggesties moeten formuleren die het nuttig acht voor de vervolmaking van de administratieve werking. Aan zijn traditionele controle zou aldus een rol van voorlichting en opbouwende kritiek worden toegevoegd, die aan het Parlement de zorg zou laten te oordelen welk gevolg aan die suggesties moet worden gegeven : F. ERAUW, *o.c.*, blz. 347 ; zie ook G. MACHARIS, *De externe controle op de vastlegging der uitgaven, T.B.P.*, 1970, blz. 224 ; Y. MAHIEU, *o.c.*, blz. 53 ; en J.M. MOREELS, *o.c.* Over wetsvoorstellen in het Belgisch parlementair recht, *T.B.P.*, 1966, blz. 290 met verscheidene voorstellen van weleer !

gesteld, sluit art. 116, 2 G.W. af met de bepaling dat de algemene staatsrekening aan de kamers wordt onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof. Dit dan is het zogenaamde *Boek van Opmerkingen*, welke elk jaar wordt neergelegd (137). Op het jaarlijks karakter van het Boek bestaan twee uitzonderingen (138).

Reeds heel wat werd geschreven over een *hervorming*, een uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof. Men hekelt de afscheiding tussen de politieke beslissing en het budgettair beleid (139). De publicatie van het *Boek* kan wel telkens aanleiding geven tot het stofferen van interpellaties, het scherpen van de kritiek, kortom een mooie kans op parlementair toezicht. De feitelijkheid is anders : regering en administratie maken de begroting klaar en laten het Parlement dit netjes goedkeuren, zonder meer. De meeste observators stellen dat zowat 80% van de uitgaven na betaling slechts aan een vereffening, samen met de verifikatie van de kwijting, is onderworpen. Heel wat uitzonderingen maken namelijk dat het systeem der voorafgaande visa op de helling staat. De pers put wel uit de documentatie die het Rekenhof verschaft, doch meestal gaat de Kamer er zelf niet op in (140). Verder wordt gemeend dat de definitieve vereffening veel te laat komt, zelfs indien het om een vereist voorafgaandelijk visum gaat : de kontrakten zijn immers reeds getekend bij de vastlegging en de overheid zou dus kontraktbreuk plegen en mogelijk ook schadevergoeding moeten betalen . . . In de verslagen leest men dan ook erg vaak : «tot nu toe werd met onze opmerkingen geen rekening gehouden». Velen pleiten nog voor een fusie der controleorganen op dit vlak.

In elk geval zijn hervormingsmaatregelen strikt vereist om een krachtig(er) en efficiënt toezicht te kunnen realiseren !

(137) cfr. M. FRANK, *Le contrôle des recettes fiscales par la Cour des Comptes, Res Publica*, 1963, blz. 170-171 ; H. MATTON, *Droit budgétaire, Lois politiques et administratives, Nouvelles*, 1939, dl. III, nr. 4133 ; PARISIS, *Administration publique, Le Cahier de Cour des Comptes*, dl. IV, jg. '77-'78.

(138) Wanneer het Rekenhof zijn visum slechts onder voorbehoud geeft en de Ministerraad besluit dat onder zijn verantwoordelijkheid dient tot betaling overgegaan, is het Rekenhof verplicht zijn bezwaren onmiddellijk aan het Parlement over te maken en het Rekenhof kan ook door middel van bijzondere mededelingen zijn belangrijkste geschillen bij het uitoefenen van zijn controletaak ter kennis brengen van het Parlement, zonder de neerlegging dus van het jaarlijkse boek af te wachten.

(139) cfr. G. MACHARIS, *o.c.*, blz. 225-228 ; F. ERAUW, *o.c.*, blz. 344-350 ; zie ook A.C. DOUDELET, *Beschouwingen op de hervorming van de controle op de openbare financiën, R.W.*, 1963-64, kol. 1187 ; behandeling der parlementaire voorstellen : Y. MAHIEU, *o.c.*, blz. 52 e.v. ; F. ERAUW, *o.c.*, blz. 342-343 ; M. SPREUTELS, *o.c.*, blz. 440 e.v., ook M. FRANK, *o.c.*, blz. 168-171 ; P. WIGNY, *Propos*, blz. 273 ; voor een nauwere samenwerking tussen Parlement en Rekenhof : F. VAN DER ELST, *o.c.*, blz. 346.

(140) over het mislukt initiatief van de oprichting van een subcommissie in de schoot van de Commissie voor Financiën met als opdracht het onderzoek der opmerkingen : F. VAN DER ELST, *o.c.*, blz. 342. Soms lijkt het erop dat de parlementsleden niet steeds even goed de zwaarwichtigheid van hun eigen controletaak inzake financiën begrijpen : zie bvb. Toelichting bij wetsvoorstel tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden ingediend door VAN WATERSCHOOT, *Doc.*, Senaat, 1976-77, 988, nr. 1, blz. 2.

8. DE VASTE COMMISSIE VOOR TAALTOEZICHT.

Op heel wat domeinen bestaan er regels, die het gebruik van talen betreffen en die van openbare orde zijn. Instellingen dienen dus opgericht om over hun strikte toepassing te waken. Zo ook op het gebied van de administratie (141).

De oprichting van de oorspronkelijke commissie voor taaltoezicht is te situeren in het streven naar grotere eentaligheid der beide landsgedeelten.

De wet van 28 juni 1932 richtte een permanente commissie op die over de toepassing van de wet diende te waken. Zowat dertig jaar later bereikte de communautaire crisis in België een hoogtepunt en de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken hief de wet van 1932 op en riep de Vaste Commissie voor Taaltoezicht in het leven, met meer uitgebreide bevoegdheden (142).

De commissie is gesplitst in twee *afdelingen* : een Franse en een Nederlandse met elk vijf leden, - eventueel aangevuld door de voorzitter met raadgevende stem -, bevoegd voor de zaken die gelocaliseerd of localiseerbaar zijn in gemeenten zonder speciale regeling, resp. uit het Franse en het Nederlandse taalgebied.

De (tweetalige) voorzitter wordt door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangewezen. De Vaste Commissie voor Taaltoezicht als *unitaire instelling* bestaat uit vijf Nederlandstalige, vijf Franstalige leden, en één Duitstalig lid. Deze worden voorgedragen door de Nederlandse, Franse en Duitse Cultuurraad en voor een duur van vier jaar door de Koning benoemd. De verenigde vergadering der afdelingen en elke afdeling kunnen subcommissies oprichten, zo zulks genoodzaakt lijkt.

Het administratief personeel (bestaande uit zowat veertig personeelsleden) wordt door de Regering ter beschikking gesteld van de commissie en bestaat in hoofdzaak uit ambtenaren die verbonden zijn aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit Rijkspersoneel omvat verschillende ambtenaren waaronder o.m. twee inspecteurs-generaal, vier adviseurs, twee adjunct-adviseurs, bestuurssecretarissen en uitvoerend personeel, evenredig verdeeld per taalrol.

Deze administratieve samenstelling van de commissie is vastgesteld door het K.B. van 4 augustus 1969 (*B.S.* 30 augustus 1969) tot regeling van de rechtstoestand van de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie en tot regeling van de werking en door art. 60 en 61 van de bij K.B. van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken.

Kenmerkend is wel dat de Commissie niet over een eigen budget beschikt, de kredieten welke desbetreffend uitgetrokken worden, staan ingeschre-

(141) cfr. M. SOMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 296.

(142) D. DE MEYER, De vaste commissie voor taaltoezicht, *T.B.P.*, 1971, blz. 74-75 ; id., Wat nu met de vaste commissie voor Taaltoezicht, *Intermediair*, juni 1972. zie ook F.F.M. KEMPENEER, De Vaste Commissie voor Taaltoezicht in 1964, *R.W.*, 1964-65, kol. 1185 e.v. ; DE WEERDT, Problemen voor de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, *R.W.*, 1964-65, kol. 1577 e.v.

ven bij het budget van *Binnenlandse Zaken*. Dit bevordert niet haar onafhankelijkheid t.a.v. de uitvoerende macht !

Haar taak is het *toezicht* op het taalgebruik in bestuurszaken ; zij neemt kennis van alle bij haar aanhangig gemaakte klachten i.v.m. taalwetgeving, oefent toezicht uit op bepaalde taalexamens, heeft recht van onderzoek in de diensten der verantwoordelijke overheden, kan vaststellingen doen, inlichtingen inwinnen. De commissie vraagt dan aan de bevoegde overheden de nietigheid vast te stellen van elke verandering of rechtshandeling welke strijdig is met de taalwetgeving.

Na een vraag om advies of ingediende klacht worden één of meerdere ambtenaren belast met de nodige inspectie. Deze leggen hun verslag voor aan de juridische dienst van de Commissie, wier nota overgemaakt wordt aan de Vaste Commissie, die deze eventueel verwijst naar een subcommissie. Afhankelijk van de bevoegdheid brengt ofwel de Vaste Commissie in verenigde vergadering, ofwel de bevoegde afdeling advies uit. Zo binnen 180 dagen na ontvangst van de klacht geen advies is uitgebracht, wordt het dossier overgemaakt aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

De vaste commissie voor taaltoezicht heeft echter ook een *adviserende functie* : zij kan wenken geven en opmerkingen die zij nodig acht, en ze neemt kennis van alle vragen en adviezen. Alle ministers dienen de commissie te raadplegen over alle zaken van algemene aard die de toepassing van de wet van 2 augustus 1963 betreffen.

Reeds heel wat moeilijkheden kreeg de commissie te verwerken bij haar werking, omwille van discussies over verdeling van mandaten en omwille van de Vlaams-Waalse tegenstellingen. Ofschoon afhankelijk van het Parlement, wijzen de opeenvolgende gebeurtenissen op een feitelijk anders toestand : in al haar jaarverslagen wijst de commissie op de noodzaak naar *meer onafhankelijkheid t.a.v. de uitvoerende macht* (voordrachten en benoemingen), opdat «zij haar opdracht ten volle naar de wens van de wetgever zou kunnen vervullen».

De commissieleden zijn geen beroepsmensen, daarom gaat de vaak gemaakte vergelijking met de Raad van State niet op, het zijn buitenstaanders aangeduid door het Parlement (soms geen juristen) die eenmaal per week samenkomen. Steeds opnieuw ook zegt de Commissie onvoldoende rationeel en doeltreffend te kunnen werken omwille van haar *personeelstekort*. Er is de onwil van de administratie om tijdig voor goede inlichtingen te zorgen bij het onderzoeken der taalklachten of adviezen. Dikwijls ook leggen de ministers de uitgebrachte adviezen gewoon naast zich neer . . .

Een bijkomende frustratie liep de Vaste Commissie voor Taaltoezicht op doordat het *decreet van 19 juli 1973* tot regeling van het taalgebruik der talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de voor de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, het *toezicht* op de uitvoering van het decreet niet zo klaar toewijst aan de Vaste Commissie of haar Nederlands afdeling.

9. RAPPORTEN VAN DE REGERING.

Soms eist de wet dat de regering periodisch verslag uitbrengt bij de wetgevende Kamers, over een bepaald ontwerp.

Zo was er de wet van 30 juni 1938 over het gebruik van de talen in het leger. Verder zijn er een ganse reeks trimestriële één- twee- en drie jaarlijkse rapporten over te maken aan het Parlement (143).

10. CONTROLE VAN PARLEMENT IN HET KADER VAN DE WETGEVING.

1. Inleiding.

Het goedkeuren van de wetsontwerpen en begrotingen is voor alles een *daad van vertrouwen* in de regering. Ofschoon sprake van principiële positieve houding vanwege de parlementaire meerderheid tegenover zowat alles wat de regering doet, gewaagt men toch van een dosis waakzaamheid, een permanente controle (144), uitgeoefend op de ministers ook door hun eigen meerderheid.

Naast art. 25 G.W. en het *amenderingsrecht*, krijgt in zekere zin ook de *Raad van State* (145), afdeling wetgeving, een bijzondere rol toebedeeld bij dit toezichtsaspect. Diverse voorstellen strekken er overigens toe deze rol uit te breiden (145bis) !

(143) M. SOMERHAUSEN, *o.c.*, blz. 199-300.

(144) «Deze controle is ruim en slaat zowel op de inhoud van de regeringsontwerpen op wetgevingsgebied, als bijvoorbeeld op de benoemingen». H. VAN IMPE, De verbetering van de Parlementaire arbeid in België, *Res Publica*, 1965, blz. 347. (Ook id., specifieke kenmerken van het Belgisch Parlementair recht, in *Misc. Ganshof van der Meersch*, Brussel 1972, deel III, blz. 320). Elders is meer uitdrukkelijk voorzien in «legislatieve controle», cfr. K.H. PETERSEN, Verbetering van de rol der parlementen, in voornoemd verslagboek Europese integratie en de toekomst van de parlementen in Europa, *o.c.*, blz. 372.

(145) H.F. DE CROO, Verkeken kans voor parlementaire werkverbetering. Raad van State en parlementair initiatief, *Misc. Ganshof van der Meersch, o.c.*, deel II, vnl. blz. 50 e.v.

(145 bis) (Benevens de mogelijkheden waarvan momenteel weinig gebruik wordt gemaakt !) cfr. o.m. R. VANDEKERCKHOVE, *De hervorming van het administratief contentieux*. W. LAMBRECHTS, Raad van State, waarheen ?, *R.W.*, 1970-71, kol. 241 e.v. : Met een sterke regelmaat duikt voortdurend de idee op de Raad van State te belasten met het opstellen van een «rapport» voor Parlement en regering, waarin leemten in de wetgeving, onregelmatigheden in de administratie worden behandeld en elementen van oplossing als adviezen kunnen verstrekt worden. Zo was bvb. reeds tijdens de zgn. Rondetafelconferentie overeengekomen dat de Raad van State elk jaar een verslag over het administratief leven van het land zou opstellen, met de administratieve misbruiken die hij heeft vastgelegd, vergezeld van suggesties met het oog op de wijziging van dubbelzinnige wetten of het aanvullen van leemten in de wetgeving of reglementering (*Doc.*, Kamer, 1964-65 m. 993, 1, blz. 28 en 60.).

2. Commissies.

Mede door zijn Engelse oorsprong, is het Parlement meermaals «club» genoemd. Dit moet dan in sociologische zin worden verstaan : een plaats van ontmoeting zonder vaste afspraak. Het Parlement wordt dan aangezien als een *permanente*, want geïnstitutionaliseerde, vorm van menselijke ontmoeting, waarbij alle topics aan bod komen, met mensen van elke strekking (146).

Hier wordt vanzelfsprekend niet alleen de discussies in openbare vergaderingen bedoeld, maar tevens en op de eerste plaats de gesprekken in leesen commissiezalen en in de wandelgangen van het Parlamentsgebouw. Dit kan illustreren hoe men ook in het commissiewerk het toezichtaspect van parlementsleden op regering en administratie kan terugvinden. Alle auteurs trouwens zijn het er over eens dat het in de parlementaire commissie vaak om werkelijke *konfrontaties* gaat, tussen de ministers' en zijn adviseurs, en het parlements lid anderzijds, waarbij het confidentieel karakter der commissiebesprekingen maakt dat de minister soms antwoorden verstrekt, welke nooit in openbare vergadering zouden gegeven zijn (147).

De regering voert de dialoog met de volksvertegenwoordigers in de eerste plaats in de boezem van deze commissies.

De besprekingen in de commissies zijn dan ook het *uitgelezen moment* voor het doorgeven van grieven, opmerkingen, kritiek welke op de minister zijn departement en zijn beleid dienen geformuleerd, (148) ofschoon ook hier het absenteïsme der parlementsleden meer en meer drukkend is.

(146) O.M. J. GROOTAERS, *o.c.*, blz. 447 ; J.M. MOREELS, *Parlementaire procedure voor en na de tweede wereldoorlog, Liber Amicorum August De Schrijver, o.c.*, blz. 549 e.v. Dit beantwoordt ook aan de idee van Kamerlid Verhaegen, waar deze in zijn voormeld werknota schrijft dat «het Parlement wellicht nog de enige vrije plaats is waar de gevoelens van de individuele burger en het direkt aanvoelen van de volutie in de maatschappelijke verhoudingen het scherpst tot uiting komen». Kamerlid Verhaegen ziet als eerste opdracht voor het Parlement «spreekbuis zijn van het volk». Stelt men niet beter dat de relatie parlementair - volk het fundament vormt, het onderliggend gegeven voor de (beperkte) domeinen van werking en taken van het Parlement ? Noteer dat meer en meer de idee van een compleet andere samenstelling van het Parlement ingang vindt. Zo pleit B. LAVEIGNE, in zijn studie *Pour un régime parlementaire renové*, voor een aanpassing aan de gewijzigde machtsverhoudingen ; (het Parlement zou dan bestaan uit rechtstreeks gekozen, sociale partners, en onafhankelijken !)

(147) M. SOMERHAUSEN, *De parlementaire commissie, Jaarboek 1958-59 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, blz. 210 ; H.F. DE CROO, R. HUENENS, *o.c.*, blz. 217 en 222-224.

(148) cfr. voormeld colloquium van 17 maart 1956, *Verslag*, blz. 12 e.v. blz. 25 en 31. Merk echter dat de stelling veld wint als zouden de commissies zich enkel hoeven uit te spreken over de filosofieën van ontwerp of voorstel, en de technische en juridische uitwerkingen der teksten overgelaten wordt aan een ploeg technici en juristen !

3. Fracties.

De andere kring in de schoot van het Parlement, waar - overigens in verhoogde mate - de politiek van de regering gevolgd, en de praktijken van de administratie besproken worden, is de politieke fractie.

Vooraf dan de parlementaire groepen van de *meerderheid* zullen gezamenlijk een interpellatie voorbereiden, en de interpellant namens de fractie aanduiden. Het ganse politiek forum ziet steeds met belangstelling, en de regering met vrees, naar deze tussenkomsten tegemoet. Vandaar de bijna dagelijkse kontakten tussen de Premier en leden van de regering met vooraanstaanden uit de fracties ; vandaar ook de gemakkelijke toegankelijkheid tot de ministeriële kabinetten voor de politieke vrienden. De goede verstandhouding dient bewaard ! De positie der fracties blijkt daarom van primordiaal belang in het Belgische politiek bestel, in de mate dat deze tenminste niet *gemuilband* zijn door het Bureau van de partij waartoe ze behoren, doch dit is dan weer afhankelijk van elke partij afzonderlijk, en overstijgt het thema van deze bijdrage.

11. HET VERTROUWEN VAN DE PARLEMENTAIRE MEERDERHEID.

Slotbeschouwingen.

In een parlementair regime is de verhouding uitvoerende macht - parlement de basisproblematiek welke alle andere in de schaduw stelt. Het heet dat de regering het orgaan is van de parlementaire meerderheid, - de emanatie van het volk - mits de verkiezingen aanduiden welke leiders het volk wenst, langs politieke partijen heen. Een minderheidsregime is in zulk systeem niet haalbaar.

Het is in België een ongeschreven (doch vaststaande) wet dat de regering slechts na het *vertrouwen der Kamers* te hebben bekomen op haar regeringsverklaring en regeerakkoord, het beleid kan opnemen (149). Zoals ook de regering zal aftreden wanneer het Parlement haar dit vertrouwen ontzegt, ofschoon dit zelden in het Parlement zelf zal tot uiting komen (150).

«*The power to make governments*» houdt zowel een werkelijk investituur

(149) Is de volgende uitspraak van PERIN gans korrekt : «En approuvant cette déclaration, les parlementaires s'engagent à limiter leur contrôle à l'application de ce contrat politique. Ils ne sont plus libres de prendre attitude au sujet des divers problèmes politiques qui se poseront en cours de législature. Le contrat gouvernemental prétend tout régler. Le parlement doit l'approuver ou le rejeter. Ceci fait, il est le prisonnier de son adhésion». (o.c., blz. 62)

(150) het betreft hier een politieke en niet zozeer een mathematische in-de-minderheid-gesteld worden. (cfr. P. WIGNY, *Propos*, blz. 214 ; id., *Le troisième révision*, blz. 304.).

van de regering is als een verbintenis voor de toekomst (150 bis) om zowel de ontwerpen en het beleid van de regering te steunen als zich te onthouden om wetgevende initiatieven te nemen of interpellaties in te dienen die het einde van de coalitieregering kan veroorzaken !

Vandaar de *dubbelzinnigheid* voor diegenen die verantwoordelijk zijn voor het beleid en hun administratie : de minister hangt af van het Parlement, doch is tevens vooraanstaande in de parlementaire meerderheid. Vandaar ook de dubbelzinnigheid voor de parlementsleden van de meerderheid : zij zullen de regering steunen en ook volgen tot normaliter de volgende verkiezingsronde, doch zij zullen tevens een permanent toezicht uitoefenen op hun eigen ministers. Hiertoe hebben zij talrijke methodes gekregen tot in de kabinetten, partijbijeenvakkomsten, langs vriendschapsrelaties of pressiegroepen, of door een harde interpellatie in het Parlement, een scherpe vraag . . . !

«*The power to unmake governments*» is alzo het ultieme middel van toezicht op de uitvoerende macht. *Doch de werkelijke (tevens laatste) sanctie van de politieke controle is te zwaar* (151).

In andere regimes heeft men wel dezelfde procedures, interpellaties, vragensysteem, . . . , doch deze kunnen niet uitlopen op het ontnemen van het mandaat van de regering, vermits er een grondwettelijke regeringsstabiliteit is ingebouwd (152). De idee van een *legislatuurregering* is nu eindelijk ook in België algemeen aanvaard !

Onze grondwet haalde de inspiratie uit het Engels staatsrecht, en uit de Amerikaanse en Franse revolutionaire teksten, en stond lange tijd te kijk voor de ganse XIXe eeuw.

Het is nu evident dat de machten anders worden uitgeoefend dan een eeuw terug.

De Staat kreeg andere opdrachten toebedeeld. De miljoenen kiezers van vandaag eisen dat de Staat meer welstand en rechtvaardigheid brengt, dat hij een duidelijk beleid voert.

Het beginsel van samenwerking tussen regering en parlement is wel steeds aanwezig geweest in ons grondwettelijk bestel (en de regering kreeg nooit de ondergeschikte rol toegewezen welke sommige auteurs haar hebben willen doen toekennen), maar wegens de feitelijkheid van crisistoestanden van uitzonderlijke en tijdelijke aard, en tevens door de steeds toenemende

(150 bis) J. GERARD-LIBOIS, Het Belgische Parlement in het politieke bestel, in Europese integratie en de toekomst van de parlementen in Europa, Brussel, o.c., blz. 35 ; de stelling dat een parlements lid benoemd tot lid van een nationaal, gemeenschaps- of gewestexecutieve ontslag dient te nemen als parlements lid (zoals o.m. in Frankrijk) lijkt veld te winnen !

(151) F. PERIN, o.c., blz. 71 ; id., *Introduction au Droit Public*, dl. II, 1972, Luik, blz. 126. Denk aan het befaamde evenwicht : tu me renverses, je te dissous . . . Kan het Parlement ook controle uitoefenen op de ontbinding zelve.

(152) wat Duitsland betreft heeft men de verplichting een andere formule van regering voor te stellen : zie bijdrage van APELT, *Quelques remarques sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la démocratie parlementaire*, *Revue internationale de droit comparé*, oktober-december 1957, blz. 665-672 ; zie zijn bemerkingen blz. 669.

staatstussenkomsten en de complexiteit van de toestanden die overheidszorg vereiden, heeft de uitvoerende macht haar impact verruimd. Bij economische en financiële crisissituaties meent men dat ons parlementair stelsel onvoldoende efficiënt werkt en dat daarom *bijzondere* of *buitengewone machten* dienen verstrekt aan de regering. Opmerkelijk is echter dat heel wat reglementeringen worden getroffen die met de crisistoestand geen uitstaans hebben (153).

Tevens bestaat er een enorm overwicht van *regeringsinitiatief* (154) op parlementair initiatief, niet enkel in kwantitatieve, ook in kwalitatieve zin ; de uitvoerende macht werd een steeds ruimer aandeel in de totstandkoming van de rechtsnormen toegekend (en dit is geen recent verschijnsel) (155).

Voorts is er nog het fenomeen van de *fragmentering van verordenende bevoegdheid* (156). De regering werd veruit de belangrijkste tak van de wetgevende macht en dit is niet eens verwonderlijk ; zij is beter uitgerust, heeft meer mogelijkheden. Alzo dient de Kamer, die het vertrouwen in de regering heeft geschonken, haar de mogelijkheid te geven het programma, het politiek akkoord uit te voeren. Het Parlement heeft enkel «het laatste woord . . .» (157).

En vermits de regering niet meer moet terugvallen op het Parlement, doch wel op de partijen, zijn de Kamers niet meer het tegengewicht van de uitvoerende macht (158).

Velen stellen daarom dat het *Parlement nog enkel een taak van toezicht zal mogen en kunnen opnemen, ofschoon het ook hier aan draagkracht ontbreekt*.

Elke Westerse democratie (159) acht het nochtans van levensbelang het

(153) zie nog A. MAST, De grondwettelijke norm, *T.B.P.*, 1970, blz. 426-429 en 429-431.

(154) desbetreffend : A. MAST; Om welke redenen heeft de wetgevende macht sinds 25 jaar haar bevoegdheid niet ten volle kunnen uitoefenen ?, *T.B.P.*, 1949, blz. 209 e.v.

(155) zie nuanceringen van GANSHOF VAN DER MEERSCH, VANWELCKENHUYZEN, Les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre le Parlement en le Gouvernement, *Rapports belges au VIIIème Congrès international du droit comparé*, Brussel, 1970, blz. 574.

(156) cfr. toekennen van verordenende bevoegdheid aan overheidslichamen, en tevens op bepaalde vlakken, aan sociale of economische groeperingen.

(157) A. MAST, La primauté de l'exécutif en droit belge, *Rapports belges au VIIème congrès international de droit comparé*, Brussel, 1966, vooral blz. 350-353.

(158) «Fait paradoxal, c'est dans les régimes parlementaires que le Parlement est le plus faible et tend à devenir symbolique ; dans les régimes présidentiels et collégiaux, au contraire, le Parlement jouit d'une grande liberté à l'égard du pouvoir et en contraire souvent les desseint en rejetant ou en amendant les projets cautionnés par tradition présidentielle par les deux chambres aux USA. C'est également là où le Parlement ne peut renverser le Gouvernement, qu'il exerce le plus librement le contrôle de l'administration» : F. PERIN, Introduction, *o.c.*, blz. 130.

(159) cfr. Rapport présenté par Mme I.-L. Walle, Raad van Europa, Conférence sur l'évolution des institutions démocratiques en Europe, Straatsburg, 21-23 april 1976, *Les Moyens de contrôle du pouvoir gouvernemental par les assemblées élues*, blz. 1-4.

Parlement te begiftigen met een sterke controle op regering en administratie (160).

Het Parlement heeft op het vlak van toezicht op de uitvoerende macht een onvervangbare rol, maar het voelt zich te zwak deze ook voortdurend op te eisen ! «It's the Cabinet which controls Parliament, and governs the country» (161). Het is nochtans bijna het laatste domein dat de parlementsleden nog rest ! En waar zij zich ook *politiek* kunnen waar maken !

De ware democratie wordt slechts gewaarborgd zo er voldoende effectieve controlemogelijkheid vanwege de volksvertegenwoordiging tegen de administratie is ingebouwd. Mogelijke beperkingen van de interpellatie, het vragenrecht of andere middelen van toezicht dreigen het toezicht zelf af te zwakken. Dit is ook de optiek der pleitbezorgers voor de installatie van het Parlement als een zuiver wetgevend lichaam (162). De enige beperking van het parlementair toezicht kan slechts gelegen zijn in het niet ernstig nemen van hun opdracht door kamerleden en senatoren zelf ! Deze vaststelling is trouwens niet eigen aan de Belgische situatie. De vrijheid dient beschermd (vooral) tegen de uitvoerende macht op zich, daar deze over een daadwerkelijke macht beschikt, leger en politie aanvoert, doch tevens instaat voor de openbare orde en belast is met de zorg om efficaciteit (163).

(160) of zoals MONTESQUIEU schreef : « . . . la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a le droit, et le droit d'avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites, ont été exécutées », *De l'esprit des lois*, Parijs, uitgave van 1969, blz. 126.

(161) L.S. AMERY, *Thoughts on the Constitution*, Oxford, 1968, blz. 70.

(162) o.m. WESTERMAN, *De Crisis van het Gezag. Een onderzoek naar de oorzaken van het gemis aan bestuurskracht in de parlementaire democratie*, 's Gravenhage, 1928, vnl. blz. 112.

(163) zie RIVERO, J., *Les libertés publiques*, Parijs, 1973, blz. 162 e.v.