

## SCHEIDING OF SAMENWERKING DER MACHTEN ?

*Openingsrede door Prof. Dr. André ALEN  
van het Rechtscongres - V.R.G. Leuven,  
op donderdag 5 maart 1992*

1. Scheiding of samenwerking der machten? Een klassiek thema, maar toch ook zo actueel. Inderdaad, de op meerdere vlakken verstoorde balans in de trias politica nodigt uit tot reflectie, zeker na het verontrustend signaal bij de wetgevende verkiezingen van 24 november 1991. In dat opzicht is het hoopvol dat jongeren, de toekomst van morgen, over een zo gewichtig thema nadenken en discussiëren. Het is de verdienste van het V.R.G. om deze denkoefeningen te hebben gekanaliseerd. Want men vergisse zich niet: alhoewel men ons gevraagd heeft de openingsrede te houden, gaat het om een Congres van en voor studenten. Andere collegae en wijzelf hebben hen alleen via seminaries begeleid en logistieke bijstand verschaft.

2. Dat de eer ons te beurt valt voor deze openingsrede, hebben wij wellicht te danken aan het feit dat we, onder dezelfde titel als het congres-thema, op 17 november 1990 een lezing voor de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België hebben gehouden<sup>1</sup>. Om niet in herhaling te vallen zullen wij ons thans beperken tot een summiere samenvatting van deze lezing. Daarna zullen wij blijven stilstaan bij de sedert de vorige wetgevende verkiezingen reeds druk besproken kloof tussen overheid en burger, niet zozeer om pasklare oplossingen voor te stellen, dan wel om vragen te poneren die mogelijk verder nog tijdens het Congres zullen ter sprake komen.

3. "La séparation des pouvoirs", een uitdrukking die MONTESQUIEU zelf nooit heeft gebruikt, is in het publiekrecht en de politieke wetenschap een echte **mythe** geworden, zelfs dusdanig dat in artikel 16 van de Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen werd bepaald dat "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution". MONTESQUIEU was nochtans eerder uitgegaan van de werkelijkheid, van een - overigens onvolkomen - schets van de Engelse instellingen, dan van dogma's. Waaraan is dan de mythevorming toe te schrijven? Dat alle Staats-

( 1) ALEN, A., "Scheiding" of "samenwerking" der machten?, Academiae Analecta, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, Jaargang 52, 1990, nr. 1.

functies niet in hoofde van éénzelfde orgaan mogen worden geconcentreerd, was een idee die reeds door anderen vòòr MONTESQUIEU was verdedigd. De innovatie van deze laatste bestond erin aan te tonen dat de "scheiding der machten" geen wederzijdse controle van het ene op het andere orgaan uitsluit, maar integendeel deze impliceert, en vooral dat zij strekt tot bescherming van de individuele vrijheid, die onder de bescherming van de rechterlijke macht werd geplaatst.

4. Het is opmerkelijk welk parallellisme er bestaat tussen de ideeën van MONTESQUIEU en de opvattingen van de Belgische Grondwetgever van 1831.

Zoals bij MONTESQUIEU, is de "scheiding der machten" **een ongeschreven beginsel**, dat evenwel onmiskenbaar verankerd zit in de Grondwet, die de voornaamste functies van het Staatsbestel aan onderscheiden categorieën van organen heeft toegewezen.

Zoals bij MONTESQUIEU, is de "scheiding der machten" eveneens **een relatief beginsel**. De Belgische Grondwet laat de onderscheiden Staatsorganen, buiten de hun toegewezen hoofdfunctie, deelnemen aan de uitoefening van de andere Staatsfuncties, en heeft alzo allerlei wederzijdse controle- en afremmingsmogelijkheden ingebouwd. P. WIGNY spreekt dan ook van "samenwerking" i.p.v. "scheiding" der machten, die hij slechts als een uitdrukking van de glossatoren van MONTESQUIEU bestempelt <sup>2</sup>.

Tenslotte strekt, zoals bij MONTESQUIEU, dergelijke "scheiding der machten" tot **bescherming van de burger**. Reagerend tegen vroegere rechtsstelsels, heeft de Belgische Grondwet trouwens de rechterlijke macht hersteld tot een derde, onderscheiden, zelfstandige en onafhankelijke Staatsmacht.

5. Aanvankelijk werd de nadruk gelegd op **de gelijke soevereiniteit van de drie Staatsmachten**. Hiervoor werd gesteund op artikel 25 van de Grondwet, dat geen enkele andere hiërarchie heeft ingesteld dan tussen de grondwetgevende macht en de geconstitueerde machten.

Maar reeds vrij vlug heeft het Parlement, steunend op de aan zijn verkiezing verbonden legitimiteit, zich van "vertegenwoordiger van de soevereine Natie" opgeworpen tot "de soevereine vertegenwoordiger van de Natie". Aldus is de leer van **de juridische primauteit van de wetgeven-**

---

( 2 ) WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, Tome Ier, Brussel, Bruylant, 1952, nr. 64, pp. 145 en 148.

**de macht** ontstaan, op grond waarvan onder meer een rechterlijke controle op de grondwettigheid van wetten werd afgewezen.

De juridische voorrang van de wetgevende macht heeft niet kunnen beletten dat, met de overgang van de liberale rechtsstaat naar de sociale verzorgingsstaat, de rol van de wetgever stelselmatig werd teruggedrongen t.v.v. de soepeler georganiseerde en aldus op nieuwe belangen en behoeften beter inspelende regering, en dat men dienovereenkomstig is gaan spreken van **het feitelijk overwicht van de regeringsmacht**, waarvan de symptomen voldoende gekend zijn.

Bovendien werd, onder invloed van zowel inter- en supranationaal-rechtelijke ontwikkelingen als van internrechtelijke Staatshervormingen, de twee jongste decennia ook de juridische primauteit van de wetgever teruggeschroefd: de wet is niet langer "onschendbaar". Men lijkt aldus terug beland te zijn bij het aanvankelijk uitgangspunt, de gelijke soevereiniteit der drie Staatsmachten.

6. Er bestaat inderdaad een tendens naar een nieuw evenwicht tussen eerder gelijke, doch niet geïsoleerde Staatsmachten.

Voor wat de **uitvoerende macht** betreft, heeft de negentiende eeuwse theorie van de immuniteit van de overheid sedert lang plaats moeten maken voor een omvangrijk systeem van rechtsbescherming tegen de overheid, waarin algemene rechtsbeginselen een steeds grotere rol spelen en dat, dankzij meerdere recente wetgevende innovaties (motivering van individuele bestuurshandelingen<sup>3</sup>, administratief kort geding<sup>4</sup>, dwangsom<sup>5</sup>) werd uitgebreid. Nu dat het desbetreffend wetgevend initiatief geen verdere doorgang heeft gevonden<sup>6</sup>, kan men slechts verhoopen dat het Hof van Cassatie een spoedige gelegenheid te baat zal nemen om het verbod van gedwongen tenuitvoerlegging tegenover het openbaar bestuur minstens in sterke mate af te zwakken.

---

( 3 ) Wet van 29 juli 1991, *B.S.*, 12 september 1991. Zie hieromtrent LAGASSE, D., *J.T.*, 1991, 737-738, en VAN ORSHOVEN, P., *R.W.*, 1991-1992, 488-492.

( 4 ) Wet van 19 juli 1991, *B.S.*, 12 oktober 1991, houdende vervanging van de artikelen 17 en 18 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zie hieromtrent TULKENS, F., *J.T.*, 1992, 28-32.

( 5 ) Wet van 17 oktober 1990, *B.S.*, 13 november 1990, houdende wederinvoering van artikel 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zie hieromtrent BLERO, B., *A.P.T.*, 1991, 113-134, DELGRANGE, E., *Rev.rég.dr.*, 1991, 11-23, en NIHOUL, P., *J.T.*, 1991, 348-349.

( 6 ) Het desbetreffend wetsvoorstel-Cerexhe tot invoeging van een artikel 1412bis in het Gerechtelijk Wetboek werd door de Senaat aangenomen op 6 februari 1991 en overgezonden aan de Kamer (*Gedr.St.*, Kamer, 1990-1991, 1476/1). Zie eveneens E.C.R.M., Dierckx/België, nr. 11966/86, Rapport van 6 maart 1990.

Voor wat **de wetgevende macht** betreft, werd reeds gewezen op de primauteit van het internationaal verdragsrecht en op het uitgebreide toezicht dat het Arbitragehof via de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet kan uitoefenen <sup>7</sup>. Ook de invloed van het Europese gemeenschapsrecht is ontzaglijk belangrijk, nu het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in drie, in eenzelfde logica elkaar opvolgende, arresten heeft erkend dat de interne rechter, bij de toepassing van het gemeenschapsrecht, al het nodige moet kunnen doen voor de terzijdestelling van de nationale wetsbepalingen die in de weg staan aan de volle werking van de gemeenschapsregels <sup>8</sup>, met inbegrip van de schorsing van wetgevende bepalingen <sup>9</sup> en van de toekenning van schadevergoeding wegens de aan een particulier door de niet-uitvoering van een richtlijn berokkende schade <sup>10</sup>.

Zelfs t.a.v. **de rechterlijke macht** zelf, heeft het Hof van Cassatie in een recent arrest aanvaard dat de Staat aansprakelijk kan worden verklaard voor de schade ten gevolge van een door de rechter of een ambtenaar van het openbaar ministerie begane fout <sup>11</sup>.

7. Die tendens beantwoordt aan de finaliteit van de machtenscheiding en is derhalve, zoals J. MADISON in "The Federalist" reeds voorhield, als positief te beoordelen. Het gaat immers telkenmale om een controle van de ene op de andere Staatsmacht, zodat de "machten" wel tenderen naar een grotere onderlinge gelijkheid, zonder dat ze evenwel, zoals dit het geval was onder de Franse Grondwet van 1791, geïsoleerd zijn.

Er blijft evenwel een spanningsveld bestaan tussen deze nieuwe situatie en de traditionele verbondenheid met de vroegere leer van de juridische voorrang der wetgevende macht. Moeten de moeilijkheden en de meningsverschillen omtrent het parlementair onderzoeksrecht overigens niet in dit spanningsveld worden gezocht?

Bij deze problematiek kwam immers een sterk meningsverschil naar voren tussen het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en het standpunt van de emeriti-procureurs-generaal in het Hof van Cassatie omtrent de vraag door wie de inhoud van het beginsel van de mach-

---

( 7) Zie ALEN, A., Het Arbitragehof, meer dan "een grondwettelijk hof met beperkte bevoegdheid", *R.W.*, 1990-1991, 75-87.

( 8) E.H.J., 9 maart 1978, inzake Simmenthal (zaak 106/77). Zie GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *R.D.I.C.*, 1978, 24-39, en GOFFIN, L., *J.T.*, 1978, 392-393.

( 9) E.H.J., 19 juni 1990, inzake Factortame Ltd. e.a. (zaak C - 213/89). Zie SIMON, D. en BARAV, A., *Revue du Marché Commun*, 1990, nr. 340, 591 e.v..

(10) E.H.J. 19 november 1991, inzake Francovich e.a. (zaken C - 6/90 en C - 9/90).

(11) Cass., 19 december 1991, Anca e.a., *J.L.M.B.*, 1992, 42-47, noot PIEDBOEUF, F..

tenscheiding uiteindelijk dient te worden bepaald. In onze lezing voor de Koninklijke Academie hebben we daaromtrent gesteld dat het beginsel van de "scheiding der machten", als grondwettelijk beginsel vanzelfsprekend ook door de wetgever dient te worden geëerbiedigd, maar dat in de interpretatie van de grondwettelijke norm de wetgever, ook nu nog, een bijzondere plaats bekleedt.

Desondanks zijn wij t.a.v. bepaalde praktijken bij de uitoefening van het parlementair onderzoeksrecht zeer kritisch geweest<sup>12</sup>, omdat, hoe dan ook, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht de grondwettelijke hoeksteen van de "scheiding der machten" was, is en blijft. Deze onafhankelijkheid is evenwel geen totale vrijbrief voor de rechterlijke macht. Omwille van de uiterst complexe rechterlijke taak in de hedendaagse samenleving, mede door het groeiend aantal gevallen waarin conflicten betreffende de machtsuitoefening aan een rechtscollege worden onderworpen, hetgeen K. LOEWENSTEIN de "judicialisation du pouvoir politique" heeft genoemd<sup>13</sup>, is het voor de rechtsbedeling absoluut noodzakelijk te kunnen beschikken over de meest bekwame personen. Daartoe dient iedereen zijn verantwoordelijkheid op te nemen: de universiteiten, voor welke bij de aflevering van academische titels niet de kwantiteit maar wel de kwaliteit der studenten dient te primeren; de overheid, die de plicht heeft om aan de magistraten een voldoende aantrekkelijk pecuniair statuut te bieden, om aan de rechterlijke overheden een moderne infrastructuur ter beschikking te stellen, en om in de "depolitisering" zover als mogelijk te gaan, zonder hierbij noodzakelijk de waarde van de pluriforme samenstelling van een rechtscollege aan te tasten; tenslotte de rechterlijke macht zelf, die, via de door haar vaak aangevoerde interne controlemiddelen van motivering, openbaarheid en rechtsmiddelen, dient aan te tonen dat zij bij machte is zichzelf te controleren en recht te spreken met eerbied voor de waarborgen van een behoorlijke rechtsbedeling. De unieke door de Grondwet aan de rechterlijke macht gewaarborgde onafhankelijkheid legt haar ook plichten op. In dat opzicht is het ook van belang dat er geen nodeloze concurrentie is tussen de hoogste rechtscolleges, waarvan de burger het eerste slachtoffer is. Wij kijken dan ook met belangstelling uit naar de bevoegdheidsafbakening van de gewone rechter en de Raad van State inzake het opleggen van voorlopige maatregelen aan de administratieve overheden. Ten-

---

(12) Zie ALEN, A. e.a., Advies over de vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek, *Gedr.St.*, VI.R., B.Z. 1988, 126/1, nr. 2, en *T.B.P.*, 1989, 3; ALEN, A. en MEERSSCHAUT, F., Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht, in *Liber Amicorum Prof. em. E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 3-19.

(13) LOEWENSTEIN, K., Réflexions sur la valeur des Constitutions dans une époque révolutionnaire, *Revue française des sciences politiques*, 1952, 325.

slotte moet het ook duidelijk zijn dat het openbaar ministerie, bij het instellen van de strafvordering, een ambt van de uitvoerende macht uitoefent, zodat het normaal is dat deze laatste, onder controle van het Parlement, mede het algemene justitiële beleid bepaalt, zonder evenwel dat de politieke overheden zouden vermogen de strafvordering lam te leggen.

8. Het beginsel van de machtenscheiding sorteert soms ook gevolgen, die door de publieke opinie als onaangenaam en zelfs als onbillijk en onrechtvaardig worden ervaren. Drie voorbeelden ter illustratie. Wanneer het Parlement maatregelen voorstelt ter depolitisering van het openbaar ambt of ter beperking of afschaffing van de ministeriële kabinetten, stoten de desbetreffende wetsvoorstellen op het door de afdeling wetgeving van de Raad van State opgeworpen grondwettigheidsbezwaar dat het uitsluitend aan de Koning toekomt om de diensten van het algemeen bestuur op te richten en het statuut van het personeel van dat bestuur vast te stellen <sup>14</sup>. Wanneer het Parlement ingaat op het verzoek van de regering om door de Raad van State vernietigde besluiten te "valideren", teneinde "aan Caesar te geven wat aan Caesar toekomt", wordt de desbetreffende wet, op verzoek van een belangengroep, vernietigd door het Arbitragehof wegens miskennen van het gelijkheidsbeginsel, omdat zij aldus aan de verzoekende partijen een essentiële, voor alle burgers geldende jurisdictionele waarborg heeft ontnomen <sup>15</sup>. Tengevolge van voor een parlementaire onderzoekscommissie onder eed afgelegde verklaringen, wordt de strafvordering door het gerecht niet ontvankelijk verklaard, omdat het parlementair onderzoek niet vermag de door rechtstreeks werkende mensenrechtenverdragen gewaarborgde rechten van verdediging in het gedrang te brengen <sup>16</sup>.

Moet men, omwille van het occasioneel niet samenvallen tussen recht en billijkheid, het beginsel van de machtenscheiding op de helling zetten? Het antwoord op deze rethorische vraag is natuurlijk ontkennend. Het beginsel van de machtenscheiding is immers meer dan een politiek beginsel. Het is ook een grondwettelijk beginsel en derhalve een rechtsregel, meer zelfs, een essentieel en onvervangbaar beginsel van een democratische rechtsstaat. Zulk beginsel kan vanzelfsprekend moeilijk prijs worden gegeven in bepaalde, zelfs als onbillijk ervaren, individuele gevallen.

---

(14) Zie ALEN, A., o.c., nr. 22.1.

(15) Arbitragehof, arrest nr. 16/91, 13 juni 1991, B.S., 18 juli 1991, met noot ERGEC, R., *J.T.*, 1991, 837-839.

(16) Antwerpen, 30 januari 1992 (niet gepubliceerd).

9. Ons inziens ligt de moeilijkheid ter zake niet bij het beginsel van de machtenscheiding zelf, maar bij de subjectieve ervaring van onbillijkheid. Deze ervaring is thans anders dan vòòr 24 november 1991. Sedert de laatste wetgevende verkiezingen leven we immers in een ander klimaat, dat alles wat met de overheid *sensu lato* te maken heeft verdacht maakt. Hoe is dit te verklaren en hoe kan men, bijvoorbeeld voor wat de relatie tussen Parlement en regering betreft, hierop reageren? Dit vormt het tweede gedeelte van onze uiteenzetting.

10. Het is opmerkenswaardig dat reeds vòòr de verkiezingen, zowel in Nederland als in België, rapporten inzake de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing klaar waren of verschenen: in Nederland het rapport van de parlementaire Commissie-DEETMAN<sup>17</sup> en in België het rapport "In naam van de democratie" van de Groep Coudenberg<sup>18</sup>. Aan het rapport van de Commissie-DEETMAN heeft de Nederlandse Staatsrechtkring onder de titel "Staatsrechtelijke vernieuwingen" belangwekkende commentaren gewijd<sup>19</sup>. Bij een vergelijking tussen beide rapporten vallen onmiddellijk twee dingen op. Het Nederlandse rapport is reeds het voorwerp geweest van interuniversitaire bespreking; waarom zou zulks ook in België niet kunnen en wordt het geen tijd dat de wetenschappelijke wereld in België eveneens zijn verantwoordelijkheid opneemt? Al mag voorzeker in de huidige omstandigheden geen enkele oplossing *a priori* worden uitgesloten, kunnen toch meerdere vragen worden gesteld bij het realistische karakter van meerdere door de Groep Coudenberg gedane voorstellen. Twee voorbeelden: zal het criterium der voorkeurstemmen voor de toewijzing der parlementszetels i.p.v. de devolutieve overdracht der lijststemmen<sup>20</sup> niet leiden tot al te gemakkelijke populariteitsneigingen vanwege de politici? Het voorstel om de Ministerraad bij meerderheid i.p.v. bij consensus te laten beslissen<sup>21</sup> getuigt eveneens van een totaal gebrek aan realiteitszin en verliest het uit het verkiezingsstelsel voortvloeiende basisgegevens van coalitieregeringen totaal uit het oog.

11. In zijn commentaar op de nota van de Commissie-DEETMAN heeft S.W. COUWENBERG de huidige problematische kanten van onze burgerlijke democratie op uitstekende wijze samengevat in een aantal tendenties<sup>22</sup>. We vatten ze hieronder samen en stellen hierbij enkele vra-

---

(17) Zie DE REEDE, J.L., *T.B.P.*, 1991, 581-586.

(18) GROEP COUDENBERG, *In naam van de democratie*, Brussel, 1991.

(19) BURKENS, M.C., COUWENBERG, S.W., FRANKEN H. en BRINKHORST, L.J., *Staatsrechtelijke vernieuwingen*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991.

(20) GROEP COUDENBERG, *o.c.*, 91.

(21) *Ibidem*, 107.

(22) *o.c.*, 24-29.

gen die wellicht verder nog tijdens dit Rechtscongres ter sprake zullen komen.

12. Vooreerst is er de "**ontideologisering**" van de **politieke verhoudingen**. COUWENBERG bedoelt hiermee dat de diep in onze politieke cultuur verankerde verstrengeling tussen religie of levensbeschouwing en politiek steeds meer ondergraven raakt, hetgeen verstrekkende consequenties heeft voor de relatie tussen kiezers en gekozenen en de legitimatie van het overheidsbeleid. COUWENBERG schrijft hierover: "Niet beginselen, maar beleidsopties, beleidspresentatie en vooral ook politiek leiderschap, dat in de massamedia een dominerende rol speelt, zijn bepalend geworden voor succes in de politieke strijd. (...) Politieke partijen veranderen van massa- in kaderpartijen die steeds meer fungeren als carrièreladders voor politieke en bestuurlijke functies, waardoor ook hier een soort nomenklatoera-systeem ontstaat".

Deze analyse doet ons denken aan hetgeen G. MORTIER, met verwijzing naar KUNG en WILDIERS, bij de voorstelling van het rapport-Couwenberg op 11 december 1991 zei over het teloorgaan van een cultureel wereldbeeld. De tendens tot het behoud van de verworven welvaart en van de privileges leidt tot een "neo-feodalisme", een terugtrekking in zichzelf. Als remedie hiertegen zag G. MORTIER terecht een belangrijke rol weggelegd voor het onderwijs en een nieuw mediabeleid: in het onderwijs dient men van een te pragmatisch wereldbeeld terug te keren naar een voldoende abstract-filosofische aanpak, waarbij de globale ethische waarden aan bod komen; in de media moet de klemtoon op het educatieve komen te liggen i.p.v. op de huidige "brood en spelen". Wij durven een derde suggestie toe te voegen: zou het geen aanbeveling verdienen om reeds in het middelbaar onderwijs een vak te onderwijzen, waarin een minimaal inzicht in de beginselen en de werking van de democratische rechtsstaat kan worden verworven?

13. Een tweede door COUWENBERG aangesneden tendentie is de "**partijendemocratie**", waarin partijen beslissende invloed hebben gekregen op regeringsvorming en regeringsbeleid en op de belangrijkste publieke functies. Het Parlement is primair een vertegenwoordiging geworden van politieke partijen en heeft daardoor een politiek-corporatief karakter gekregen. COUWENBERG voegt hieraan toe: "Als instrument van de regeringspartijen staat het parlement meer aan de kant van de regering dan aan die van de burgers en schiet uit dien hoofde tekort als instituut ter controle van de regering. (...). Van een effectieve parlementaire controle op het weinig doorzichtige en sterk gefragmenteerde overheidsbeleid is al lang geen sprake meer. Velen zijn dan ook geneigd de ministeriële verantwoordelijkheid als een staatsrechtelijke fictie te beschouwen".



Dit citaat roept meerdere bedenkingen op.

De eerste betreft het kiesstelsel, waarvan de gebreken voldoende gekend zijn: een al te grote versnippering van het politieke krachtenveld, vooral in Vlaanderen; een geringe invloed van de kiezers op de kabinetsformatie; de afhankelijkheid van de kandidaten van de politieke partij; kleine kiesomschrijvingen, hetgeen de parlementsleden aanzet tot een uitgebreid dienstbetoon. Zonder hierop uitgebreid te kunnen ingaan, weerhouden we één in de Commissie-DEETMAN aanbevolen weg, met name de introductie van bepaalde elementen van het Duitse kiesstelsel, dat een mogelijkheid inhoudt tot vergroting van het representatief karakter van de gekozen parlementsleden en tot bevordering van een meer generalistische taakuitoefening<sup>23</sup> en waarvan het resultaat een Parlement met een tweevoudige legitimitetsgrondslag is.

De tweede bedenking betreft de parlementaire controle. In onze lezing voor de Koninklijke Academie spraken wij van een "handelende regering" en een "controlerend parlement" en benadrukten wij de primaire taak van de volksvertegenwoordiging, nl. de controle op de regering. Benevens een aanpassing van het tweekamerstelsel, gepaard gaande met een rechtstreekse verkiezing van alle Gemeenschaps- en Gewestraden en een vermindering van het aantal parlementsleden, hebben meerdere studenten onderzocht hoe de parlementaire controle al dan niet zou kunnen worden verhoogd. We beperken ons tot een opsomming: de invoering van een legislatuurparlement, al dan niet samengaand met de invoering van de constructieve motie van wantrouwen; minder gedetailleerde regeerakkoorden, waarbij de parlementaire fracties een grotere rol zouden kunnen spelen; de onverenigbaarheid tussen parlementair en ministerieel mandaat, wellicht gepaard gaand met een herwaardering van de ministeriële wedde.... Wij zouden andere thema's kunnen toevoegen, zoals: wat met de in Nederland door de Staatscommissie-Biesheuvel in 1984 voorgestelde idee van de benoeming van de regeringsformateur bij K.B. op basis van een voordracht van de Kamer van Volksvertegenwoordigers? Hoe de individuele ministeriële verantwoordelijkheid te versterken?; hoe het Rekenhof nog beter te betrekken bij de begrotingscontrole; waarom brengt het Parlement niet de uitvoeringswet op de burger- en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van regeringsleden tot stand?...

14. Een derde tendentie is de "**belangengroepen-democratie**". COUWENBERG schrijft hierover: "De oriëntatie "ieder voor zich" komt in de verzorgingsstaat vooral groepsgewijs tot uiting in de talloze belangengroepen die in onderlinge concurrentie erop uit zijn de staat zoveel

---

(23) BURKENS, M.C., o.c., 12.

mogelijk ten eigen bate te exploiteren en de kosten op anderen af te wettelen (...). De praktijk van onze democratie wordt in de politieke wetenschap steeds meer opgevat als een politieke markt waar ieder via allerlei vormen van manipulatie en pressie zijn belangen en voorkeuren tracht door te drukken. (...) Het algemeen belang verliest (...) zijn normatieve betekenis en wordt gereduceerd tot een formeel begrip, dat de politiek naar believen kan invullen en dat nog slechts gehandhaafd wordt vanwege zijn legitimerende werking".

Niemand kan de pretentie hebben om voor dit probleem, waarover reeds volle bibliotheken zijn geschreven, wonderoplossingen naar voren te schuiven. Men gaat hier inderdaad naar de kern van het probleem, met name het verlies van het democratisch burgerschapsbesef. In onze voordracht voor de Koninklijke Academie zeiden we dat men opnieuw moet komen tot een opvatting van dienstbaarheid aan de "res publica". Natuurlijk kan dit slechts lukken wanneer door de bewindslieden het goede voorbeeld wordt gegeven. In dat opzicht kan een verbetering van de kwaliteit van het overheidsoptreden belangrijker zijn dan staatkundige vernieuwing. Hiertoe zouden onder meer kunnen bijdragen, strakke onverenigbaarheden met het parlementair en het ministerieel mandaat, en een strenge inperking van de ministeriële kabinetten, waarvan de leden vaak ook banden hebben met belangengroepen.

15. De overige door COUWENBERG vermelde tendenties lijken ons eerder een gevolg van de door hem beschreven partijen- en belangengroependemocratie te zijn, dan wel afzonderlijke punten uit te maken.

15.1. Zoals BURKENS spreekt van "de Haagse politieke kaasstolp" <sup>24</sup> maakt COUWENBERG gewag van "een glazen stolp, waaronder een zichzelf coöpterende oligarchie een beleid voert dat vaak zo ingewikkeld en irreal is en zo weinig samenhang vertoont dat de praktijk er nauwelijks mee uit de voeten kan" <sup>25</sup>. Hij gewaagt in dit verband zelfs van "Orwelliaanse New Speak".

In een voordracht over de Belgische Staatshervorming onder de niet al te innoverende titel "België, quo vadis?" <sup>26</sup>, hadden we de gelegenheid op het een en ander in te gaan. Wij wezen op de noodzaak voor de bewindvoerders om de burger "in klare taal" duidelijk te maken wat de politiek wel en niet vermag, derhalve om de burger eerlijk en volwassen te benaderen, evenals op het normale karakter van compromisvorming in

---

(24) Staatsrechtelijke vernieuwingen, o.c., 11.

(25) *Ibidem*, 27.

(26) ALEN, A., *België, quo vadis?* (te verschijnen in het tijdschrift *Federalisme*).

alle geledingen van de maatschappij teneinde de potentiële conflicten beheersbaar te houden.

Tegelijk pleitten we evenwel ook voor bepaalde krijtlijnen waarbinnen de compromisvorming dient te verlopen, zoals de loskoppeling van Staats- en regeringsvorming en een grotere betrokkenheid van de universiteiten, zowel bij volgende stappen inzake de Staatshervorming als bij de uitwerking van staatsrechtelijke technieken, ter versteviging van een nationale infrastructuur, bijv. via een wijziging van het kiesstelsel, en van een grotere betrokkenheid van de burger bij het beleid, bijv. via volksraadpleging of referendum. Alleen op die manier kan het "Monster van Loch Ness" inzake de Staatshervorming, de "overcomplexiteit", bestreden worden. Men kan zich zelfs de vraag stellen of het ogenblik niet gekomen is om ab ovo een totaal nieuwe Grondwet te schrijven, in plaats van haar telkenmale, al dan niet expliciet, te wijzigen en, zelfs niet op een cosmetische wijze, op te smukken.

15.2. Een bij onze Noorderburen ingang gevonden term is de "verkokering"<sup>27</sup>, waarmee wordt bedoeld "een steeds dieper doorwerkend proces van differentiatie, fragmentatie en specialisatie"<sup>28</sup> en het daaruit voortvloeiend verschijnsel van neo-corporatisme, "de behartiging van deelbelangen in gesloten circuits zonder een politieke afweging tegen andere deelbelangen".

Hierbij sluit nauw het verschijnsel aan dat het recht veel van zijn normatieve kracht verloren heeft. In onze rede voor de Koninklijke Academie stelden we reeds vast dat de door de Franse revolutionairen aan de wet toegeschreven kenmerken van abstractie, algemeenheid en permanentie grotendeels zijn verdwenen en dat de wet grotendeels verworden is tot een technisch middel om het geplande politieke beleid te realiseren. In zijn analyse van de problematische kanten van onze democratie, beschrijft COUWENBERG dit fenomeen als volgt: "Er is een sterke neiging de normen en instituties van onze democratie te reduceren tot formeel-juridische instrumenten in dienst van politiek beleid en politieke strijd en ze derhalve te hanteren overeenkomstig de eisen van politieke opportuniteit".

Hoe hieraan verhelpen? De enen zullen pleiten voor een nieuwe normatieve bevoegdheidsverdeling tussen Parlement en regering of voor "kader- of raamwetten". De anderen zullen pleiten voor deregulering en voor systematische wetsevaluatie. In elk geval is een andere wetsopvat-

---

(27) BURKENS, M.C., *o.c.*, 15.

(28) COUWENBERG, S.W., *o.c.*, 25.

ting op zijn plaats : wetgeving moet opnieuw meer worden opgevat als een sluitstuk van veranderingsprocessen, eerder dan als een instrument van maatschappelijke verandering <sup>29</sup>.

16. Een laatste beschouwing van S.W. COUWENBERG doet ons terugkeren bij het thema van dit Rechtscongres. Hij schrijft : "De leer van de trias politica is volstrekt verouderd... Er is een nieuwe conceptie nodig van het fundamentele beginsel van machtsspreiding en machtsevenwicht, waarvan de trias politica een klassieke, maar inmiddels allang verouderde expressie is".

Wanneer hij hiermee bedoelt dat het beginsel van de machtenscheiding fundamentele wijzigingen heeft ondergaan ten gevolge van de "partijen- en belangengroependemocratie" en de gewijzigde verhouding tussen Parlement en regering, kunnen we deze uitspraak beamen.

Maar het louter opgeven van de machtenscheiding lijkt ons, bij gebrek aan een valabel alternatief, toch te ver te gaan, te meer daar men niet mag vergeten dat de onafhankelijkheid der rechterlijke macht de hoeksteen van de "scheiding der machten" is en blijft.

17. Dames en Heren,

Dit waren slechts enkele losse bedenkingen. Zij tonen aan dat de parlementaire democratie steeds complexer is geworden omdat zij steeds meer versplinterde belangen dient te verzoenen. Dit maakt compromisvorming noodzakelijk en derhalve het gevaar van een ondoorzichtige besluitvorming potentiëler. Men dient zich evenwel niet totaal negatief op te stellen tegenover dit aan alle moderne democratieën inherent fenomeen. De parlementaire democratie is immers zulke rijkdom dat wij niet mogen "het kind met het badwater weggooien". Integendeel, zij blijft een tere plant die voortdurend moet gekoesterd worden. Het is in deze geest van positieve ingesteldheid dat wij op zoek zijn gegaan naar mogelijke verbeteringen.

Wij zijn ons ervan bewust dat wij lang niet het ganse arsenaal van mogelijkheden of problemen hebben aangeraakt, zoals daar zijn : de Europese dimensie ; de methode van Grondwetsherziening ; de verzuiling ; de interne partijdemocratie ; de rol van de media ; de lobbying ; de mogelijke rechtspersoonlijkheid voor politieke partijen en vakbonden ; de afschaffing van de stemplicht of van de Staatssecretarissen ; de invoering van het instituut van de ombudsman en een integrale openbaarheid van bestuur ; de fragmentering van de verordeningsbevoegdheid ; de parlementaire

---

(29) KALMA, P., geciteerd door COUWENBERG, S.W., *o.c.*, 32.

onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid ; het verbod van retroactieve wetgeving ; de plaats van het openbaar ministerie ; de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Minister ; de oprichting van administratieve rechtscolleges in eerste aanleg ; een verdere territoriale en functionele decentralisatie....

18. Alleen deze opsomming reeds moet iedereen aanzetten tot een zekere intellectuele bescheidenheid. Het is overigens in deze geest dat de studenten aan dit Rechtscongres hebben medegewerkt. Alhoewel één zwaluw nog niet de lente maakt, zijn wij ervan overtuigd dat hun inzet tegemoetkomt aan de voortdurende waakzaamheid die nodig is om het democratische Westerse Staatsmodel in stand te houden. Mogen hun kritische, vaak niet alledaagse en derhalve originele ideeën, hiertoe een belangrijke bijdrage vormen.

Wij wensen U allen nog een zeer vruchtbaar Rechtscongres.