

# HET WETSVOORSTEL GLINNE BESPREKING EN BEOORDELING \*)

door Jan GRAULS

## DE HISTORIEK IN BELGIE

De laatste jaren is de belangstelling voor het ambt van de Ombudsman geweldig toegenomen. Het is niet de bedoeling om hier de redenen te onderzoeken die deze belangstelling hebben gewekt. Ook niet om rechtsfilosofisch deze instelling te funderen. Deze toenemende interesse blijkt onder andere hieruit dat tot op dit ogenblik bij het Parlement reeds drie voorstellen aanhangig werden gemaakt tot het instellen van het ambt van Ombudsman.

Het oudste voorstel is dat van de heren Lahaye en Bascour, gedateerd 15 oktober 1965 en bij de Senaat aanhangig gemaakt. (Parlementaire Bescheiden, Belgische Senaat, Buitengewone zitting 1965, nr. 28). Het strekt tot instelling van het ambt van «Landsprocureur» belast met het ontvangen van klachten van Belgische burgers in verband met handelingen, beslissingen of nalatigheden van de centrale, provinciale en gemeentelijke overheidsorganen.

Een tweede voorstel dateert van 1 december 1966 (Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gewone zitting, 1966-67, nr. 304 (1)). Het werd door de heren VRANCKX, LAROCK, LEFERE, PARISIS, PIRON en DE WEERT aanhangig gemaakt bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het strekt tot instelling van een «Commissaris van het Parlement».

\*) Met dank aan prof. L.-P. Suetens voor zijn hulp en leiding.

Ten slotte werd door de heren GLINNE, CLAES, LAROCK, PIRON, CALIFICE en BOEL een derde voorstel ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het dateert van 7 januari 1969 (Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gewone zitting, 1968-69, nr. 231 (1)). Het wijkt slechts op enkele punten af van het vorige. De heer VRANCKX, intussen minister geworden, heeft toen het voorstel niet hernomen gezien hij van oordeel was dat de instelling van Commissaris van het Parlement moest beschouwd worden als een probleem dat uitsluitend tot de prerogatieven van het Parlement behoorde.

## ALGEMENE INLEIDING

De basisidee van deze instelling bestaat erin één persoon te gelasten met een algemene controlefunctie over het geheel van de Rijksadministratie en over alle Rijksambtenaren. Doorlopend zou hij het geheel der betrekkingen tussen de burgers en de Staat moeten onderzoeken.

Alhoewel daarop in de verdere uiteenzetting zal worden ingegaan, kunnen hier toch al twee overwegingen worden aangehaald om deze instelling te rechtvaardigen. Enerzijds is er de toenemende machtsdelegatie van het Parlement aan de administratie, wat het Parlement ook zou moeten aansporen tot een scherpere controle op het gebruik van de door hem gedelegeerde machten. Anderzijds is er de groeiende decentralisatie der centrale besturen. Een te grote verbroekeling van het gezag en een abusieve autonome ontwikkeling kunnen ook hier alleen maar worden opgevangen door een beter toezicht vanwege de volksvertegenwoordiging. Bovendien kan het Parlement met de «Ombudsman», die commissaris is, over een doeltreffend instrument beschikken tegenover de Regering. Het Parlement zelf is hier grotendeels aan zijn plichten te kort geschoten, gezien de partijtucht bij de stemmingen en het zoeken naar politiek voordeel door de partijen tot nagenoeg volledige ministeriële onafhankelijkheid tegenover het Parlement hebben geleid en het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid elke inhoud hebben ontnomen.

De belangrijkste taak van het Parlement bestaat erin toezicht uit te oefenen over de uitvoering van zijn beslissingen. In die zin is dus het bestaan van een Commissaris van het Parlement met algemene controlefunctie volstrekt onontbeerlijk.

## Hoofdstuk 1 - BENOEMING

### 1° *Desbetreffende artikelen :*

- art. 1 van het wetsvoorstel.
- art. 2 van het wetsvoorstel.

### 2° *Bespreking :*

Het wetsvoorstel GLINNE stelt voor de Commissaris van het Parlement voor 4 jaar te laten benoemen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, op voordracht van hun Commissie voor de Justitie.

Het wetsvoorstel stelt geen voorwaarden voor de benoeming van de Commissaris van het Parlement, noch voor die van zijn adjuncten. Dit betekent dat de Commissies voor de Justitie vrij zijn in het voordragen van hun kandidaten. Uitgesloten zijn in elk geval de leden van het Parlement (1). Meer nog, de «Ombudsman» zal geen politiek verleden mogen hebben. Anderzijds spreekt het vanzelf dat de voorkeur van de Commissies voor de Justitie zal gaan naar personen die een juridische vorming hebben genoten, die kunnen bogen op een lange administratieve ervaring en die waarborgen van objectiviteit bieden (2).

Praktisch zal de «Ombudsman» een hoogleraar zijn en, bij voorkeur, professor in administratief recht (3). In Skandinavië is hij soms een rechter van hoge rang (Zweden) en de strekking bestaat om een adjunct van de vorige «Ombudsman» te kiezen «as he already has some experience of the work» (4).

Juist omdat hierover beter in een beperkte vergadering kan worden geoordeeld, is het niet de plenaire vergadering, maar wel de Commissie voor de Justitie van elke Kamer die over de voordracht beslist. Het is wenselijk dat de aanwijzing van de Commissaris van het Parlement in de Commissie voor de Justitie met eenparigheid geschiedt, wat een gunstige weerslag kan hebben op de stemming in de algemene vergadering (5).

Over de duur van zijn benoeming kan worden getwist. Het voorstel Glinne voorziet een termijn van 4 jaar. Het voorstel Lahaye-Bascour stelde een zesjarige termijn voor, die als volgt werd gerechtvaardigd in de Memorie van Toelichting: «Daarom (nl. om zijn onafhankelijke positie

- (1) STEENBEEK J.G., *De parlementaire Ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen*, H.D. Tjeenk Willink & zoon N.V., Haarlem, blz. 168.
- (2) *Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gewone Zitting, 1968-1969*, nr. 231 (1), blz. 10.
- (3) *Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordiger, Gewone Zitting, 1966-1967*, nr. 304 (2), blz. 4.
- (4) ROWAT D.C., *The Ombudsman, Citizen's Defender*, G. Allen & Unwin Ltd., London, 1965, blz. 45.
- (5) *Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers, G.Z., 1968-1969*, nr. 231 (1), blz. 10.

te vrijwaren) stellen wij voor de Landsprocureur door de verenigde Wetgevende Kamers te laten verkiezen voor een langere periode dan de vierjarige zittingstijd, opdat hij niet beschouwd zou kunnen worden als de vertrouwensman, ja als de stroman van een toevallige meerderheid (6). Deze laatste argumentatie klinkt nochtans weinig overtuigend, al weze het maar omdat de vierjarige parlementaire zittijd slechts zelden wordt voleindigd. Een te lang in functie blijven van één en dezelfde Commissaris van het Parlement zou trouwens niet wenselijk zijn; alhoewel het wetsvoorstel de mogelijkheid van herverkiezing niet uitsluit, toch is het misschien verkieselijker dat, na 3 ambtsperiodes, hij zou vervangen worden door een man met nieuwe ideeën en inzichten. Zoals U. Lundvik, nu Zweeds rechter, maar voordien Vice-Ombudsman, het zegt: «(...) it has been thought that the Ombudsman should not hold office too long. After two or three periods of four years it should be suitable to have a new man with fresh ideas. As the Ombudsman's work is very strenuous it has also been feared that his alertness and initiative might flag if he were to hold office for too many years.» (7)

Ten slotte nog twee vragen.

Zal één man in een land als België het vertrouwen kunnen meedragen van de twee taalgemeenschappen? Vooreerst weze opgemerkt dat het de functie is die vertrouwen schept, en niet de persoon van de Commissaris van het Parlement. En de twee of drie adjuncten die hem kunnen worden toegevoegd, kunnen niet alleen de eisen van de twee taalgemeenschappen bevredigen, ze kunnen ook zorgen voor een evenwicht naar politieke overtuiging.

Het zou evenwel in de lijn liggen van de tegenwoordige evolutie van de politieke geestesgesteldheid in België eraan te denken twee Commissarissen te benoemen, één voor elke taalgemeenschap. Bovendien kan het voorbeeld worden aangehaald van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, waarvan de Nederlandse en de Franse afdeling de klachten onderzoeken van inwoners uit het Nederlands, respectievelijk Franse taalgebied.

De Commissaris van het Parlement mag zijn ontslag indienen. Het Parlement oordeelt erover. Afzetting is slechts mogelijk door het Parlement op voorstel van de Commissie die hem voordroeg voor benoeming. Wanneer hij niet meer het blijvend vertrouwen van het Parlement geniet kan dit hem voor het Hof van Cassatie in beschuldiging stellen.

(6) *Parlementaire Bescheiden, Belgische Senaat, B.Z., 1965, nr. 28 (1), blz. 1-2.*

(7) *ROWAT D.C., op. cit., blz. 45.*

## Hoofdstuk 2 - OPDRACHT EN OBJECTEN VAN TOEZICHT

### 1° *Desbetreffend artikel :*

art. 3 van het wetsvoorstel.

### 2° *Bespreking :*

Het wetsvoorstel Glinne omschrijft de bevoegdheid van de Commissaris van het Parlement zeer ruim. Het onderzoekt namelijk «gefallen, waarin door de wijze waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad» (8). Het toezicht van de Commissaris van het Parlement heeft dus betrekking op personen of instellingen met overheidsfuncties.

Wat houdt de term «overheid» juist in ?

#### a. *de eigenlijke centrale, provinciale en lokale besturen :*

Het Parlement valt natuurlijk buiten het toezicht van de Commissaris van het Parlement, zoals ook de activiteiten van de parlementaire commissies. De leden van het Parlement vallen alleen onder dat toezicht wanneer ze niet als zodanig optreden (9).

Zijn toezicht omvat ook de ministers. De reden daarvoor is duidelijk : ze hebben een zelfstandige bestuursbevoegdheid, kunnen lagere bestuursorganen in grote mate instructies geven en kunnen tenslotte beslissingen van lagere instanties weigeren. Indien nu de ministers zouden uitgesloten zijn van het toezicht van de Ombudsman, zou het doel van het instituut van de Ombudsman voor een belangrijk deel niet zijn bereikt (10).

De ministeriële kabinetten vallen eveneens onder dit toezicht en vanzelfsprekend ook de administraties van de verschillende ministeriële departement (11).

#### b. *het leger en de Rijkswacht* zijn ook aan het toezicht onderworpen. «Ter wille van de belangrijke taak die de gewapende macht is opgedragen past het dat het Parlement geregeld ingelicht wordt ~~nopens~~

(8) Deze woorden werden letterlijk overgenomen uit het voorstel van de Vereniging voor Administratief recht (Nederland).

(9) Art. 44 GW.

(10) STEENBEEK J.G., *op. cit.* blz. 100.

(11) De Zwitserse Parlementscommissie gelast met de voorbereiding van een wetsvoorstel tot instelling van een «Ombudsman» merkte in dit verband op dat de tussenkomst van de «Ombudsman», man van het Parlement, in administratieve aangelegenheden onduidelijke inmenging van de wetgever in de uitvoerende macht zou betekenen. De Commissie was van oordeel dat de ministers zelf een voldoende controle konden uitoefenen over hun administratie op voorwaarde dat de Regering onafhankelijker zou staan tegenover de administratie.

de wijze waarop die taak wordt vervuld. In de geestesgesteldheid van degenen die de leiding hebben van het leger en van de Rijkswacht ligt de waarborg dat in het algemeen de rechten en de belangen van de soldaten en burgers worden beschermd. Dat wil evenwel niet zeggen dat er geen verkeerde dingen gebeuren» (12).

Het toezicht over de burgerlijke en de militaire zaken werd dus niet opgesplitst over een burgerlijke en militaire Ombudsman.

- c. *de instellingen waaraan door de wetgever of door de rechtspraak (inzonderheid van de Raad van State) het karakter van administratieve overheid is toebedeeld*: zulks is het geval voor de Nationale Maatschappij van Waterleidingen, de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen, de Hoge Raad van de Orde der geneesheren, het Nationaal Werk voor Oorlogsinvaliden, de Instituten van de Belgische Radio en Televisie, de Rijksuniversiteiten, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Nationale Maatschappij voor de kleine Landeigendom, de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting, het Kolendirectorium; kortom de instellingen die onder een of andere vorm met een deel van de overheidstaak zijn belast.

Het domein waarover het toezicht van de Commissaris van het Parlement zich uitstrekt is dus zeer ruim. Er zijn evenwel een aantal zeer belangrijke beperkingen :

- a. Vooreerst weze gezegd dat «de onderzoeken van de Commissaris van het Parlement zich niet uitstrekken tot de taakvervulling van de *met rechtspraak belaste personen en colleges*». Het toezicht dient inderdaad te worden uitgeoefend op alle overheidspersonen bedoeld in art. 9 van de wet op de Raad van State. De parketten en rechtbanken vallen daarbuiten, voor zover ze handelingen verrichten die in het kader van de rechtsbedeling vallen. In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Vranckx wordt in dit verband nog geschreven : «Dat betekent niet dat in België het niet mogelijk is dat een rechter een getuige op onbetamelijke wijze behandelt, dat een te grote tijdsruimte verstrijkt tussen de aanhouding en het vonnis, dat een voorlopige hechtenis te lang heeft geduurd, dat inzake vervolging van personen een onderscheid wordt gemaakt dat niet altijd door redenen van algemeen belang en openbare orde kan gerechtvaardigd worden. Dat betekent alleen dat de geestesgesteldheid in België nog niet rijp is om zulk toezicht mogelijk te maken» (13).

Dit laatste is misschien overdreven en in het toezicht van de Commissaris van het Parlement op de ambtsvervulling door de rechters moet niet onmiddellijk een bedreiging worden gezien van de onafhankelijkheid van de rechters of een inbreuk op het principe van de scheiding van de machten. Het toezicht op de rechters zou geen betrekking

(12) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1), blz. 10-11.*

(13) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1), blz. 10.*

hebben op de wijze waarop de rechters de wet interpreteren (14). De Commissaris van het Parlement zal enkel toezien op de juiste dienstvervulling, het gedrag ter zitting, zoals daar bv. zijn de inachtnaam van termijnen en formaliteiten. Enerzijds mag aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zeker geen afbreuk worden gedaan, maar tevens moet worden aanvaard dat de rechters onvolmaakte gezagdragers zijn. En dienstfouten moeten steeds worden gecorrigeerd. Een kritiek van de «Ombudsman» op een rechterlijk vonnis is in beginsel nochtans niet mogelijk en laat zich alleen denken in het, vrijwel theoretische, geval dat de rechter, om het zo uit te drukken, het al te bont maakt met de interpretatie van de wet (15).

Dit moet in overweging genomen worden en de vraag moet worden gesteld of een dergelijke redeneringswijze niet zou passen in een Belgische context. Wel te verstaan zou het toezicht van de Commissaris van het Parlement alleen betrekking hebben op de formele procesuele zijde van de ambtsuitoefening door de rechterlijke macht. Hij zal dienstfouten en -nalatigheden vaststellen en schenkt bijzondere aandacht aan de kwestie of de gedingen met de nodige spoed worden afgewerkt, of er niemand onwettig werd gearresteerd of opgesloten. Ook het Parket zou onder dat toezicht kunnen vallen.

- b. Het Kabinet van de Koning valt eveneens buiten het domein van toezicht van de Commissaris van het Parlement (16). Dit staat niet met zoveel woorden in het wetsvoorstel, maar spreekt vanzelf. De personen die deel uitmaken van het Kabinet van de Koning, zijn private medewerkers die in de Staat en in zijn overheidsorgaan geen enkele beslissingsmacht, noch verantwoordelijkheid dragen. «In de uitoefening van de machten welke hem door de Grondwet toegekend worden, heeft de Koning niet alleen het recht maar tevens de plicht zich een persoonlijke opvatting te vormen over de zaken die hem voorgelegd worden. Te dien einde moet de Koning ingelicht worden. Indien zulks slechts geschiedt door bemiddeling van zijn Ministers, die zijn enige verantwoordelijke raadgevers zijn, maar die bijna altijd een fractie van de politieke opinie vertegenwoordigen, zou de koninklijke functie het gevaar lopen opgeslorpt te worden door de ministeriële functie en zou de Koning slechts moeilijk zijn hoge zending van verzoenen der partijen kunnen volbrengen. Daarom moet de Koning het advies kunnen inwinnen van private medewerkers die in de politieke strijd betrokken zijn (...) De leden van het Kabinet van de Koning

(14) STEENBEEK J.G., *op. cit.*, blz. 33.

(15) MARTENS W., *Democratie in de democratie?*, R.W. 1967-1968, kol. 627 ; STEENBEEK J.G., *op. cit.*, blz. 170.

(16) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1966-1967, nr. 304 (2), blz. 12.

hebben geen enkele eigenlijke macht en ook geen enkele verantwoordelijkheid in de Staat» (17).

- c. De leden van het Rekenhof staan ook niet onder de controle van de Commissaris van het parlement (18).
- d. Tenslotte laat hij zich ook niet in met personen die een particuliere activiteit verrichten. Het bepalen van de grens tussen beide is een vraagstuk dat de Commissaris van het Parlement vrij veel zorg zou kunnen geven. Vele instituten bijvoorbeeld zijn uit wettelijk oogpunt vrije organisaties maar hun kosten worden bijna geheel betaald uit de openbare kassen en zij zijn onderworpen aan een nauwkeurig toezicht van de Regering. In de Scandinavische practijk neemt de «Ombudsman» vrij spoedig het openbare karakter van de desbetreffende activiteit aan (19).
- e. Het toezicht op de taalwetten, dat werd toevertrouwd aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht.

### Hoofdstuk 3 - OPSPORINGSMACHT

#### 1° *Desbetreffende artikelen :*

artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel.

#### 2° *Bespreking :*

Iedere overheidspersoon of ieder overheidscollege is ertoe gehouden aan de Commissaris van het Parlement alle inlichtingen te verstrekken en zijn medewerking te verlenen voor een bepaalde aangelegenheid. De Commissaris van het Parlement kan mededeling vorderen van alle bescheiden die hem dienstig kunnen zijn bij de uitoefening van zijn ambt. Hij kan alle plaatsen betreden waar een overheidstaak wordt vervuld en aldaar een onderzoek instellen. Deze bepalingen gelden niet ten opzichte van de met rechtspraak belaste personen of colleges, evenmin als ten opzichte van het Rekenhof. Zij vinden evenmin toepassing op de notulen van de besprekingen op vergaderingen van Ministers en van besloten vergaderingen waar overheidscolleges beraadslagen. De verplichte medewerking van overheidspersonen voor de vervulling van zijn opdracht en de uitge-

(17) Verslag van de Commissie belast met het uitbrengen van een met redenen omkleed advies over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling. Dit advies werd uitgebracht op 27 juli 1949, en verscheen in het Belgisch Staatsblad van 6 augustus 1949.

(18) Art. 3 van het wetsvoorstel.

(19) STEENBEEK J.G., *op. cit.*, blz. 100.



breide middelen van onderzoek waarover hij beschikt, moeten de Commissaris van het Parlement toelaten zijn taak naar behoren te vervullen en met goed gevolg ten uitvoer te brengen.

Nochtans gaat de in art. 4 geregelde beknutting van de bevoegdheid van de Commissaris van het Parlement waar het besloten vergaderingen betreft zeer ver. Het laatste lid van dit artikel beperkt in een al te ruime mate het toezicht van de Commissaris, terwijl het eigenlijk in de eerste plaats de bedoeling is de Commissaris te beletten de plaats te betreden waar zekere vergaderingen worden gehouden (20). Daarom zouden het voorlaatste en het laatste lid kunnen worden samengevoegd tot één enkel dat dan als volgt zou luiden: «Hij kan alle plaatsen bereden waar een overheidstaak wordt vervuld en aldaar een onderzoek instellen; deze bepaling geldt niet ten opzichte van de personen en colleges vermeld in het tweede lid van artikel 3, van de notulen van de besprekingen of vergaderingen van Ministers en van besloten vergaderingen waar overheidscolleges beraadslagen» (21).

Artikel 5 van het wetsvoorstel Glinne huldigt de gedachte dat de bevoegdheid van de Commissaris dezelfde zou zijn als die welke het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter verleent. Art. 2 van het wetsvoorstel Lahaye bepaalde dit zelfs uitdrukkelijk: «Voor de behandeling van ontvangen klachten beschikt de Landsprocureur over dezelfde bevoegdheid als die welke het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter verleent» (22). Glinne gaat ook die weg op vermits het practisch alle bevoegdheden van de onderzoeksrechter opsomt, nl. getuigen horen en de medewerking van deskundigen vorderen. De inbeslagneming kan daaraan worden toegevoegd, want de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek is van overeenkomstige toepassing (23). Welnu, krachtens die wet worden aan de parlementaire onderzoekscommissie dezelfde bevoegdheden toegekend als die waarvan de onderzoeksrechter titularis is.

(20) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 14.*

(21) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 14.*

(22) Art. 2 van het wetsvoorstel Lahaye-Bascour.

(23) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 14.*

## Hoofdstuk 4 - HOE KOMT EEN ZAAK IN BEHANDELING BIJ DE COMMISSARIS VAN HET PARLEMENT?

### 1° *Desbetreffende artikelen:*

artikelen 6, 7 en 8 van het wetsvoorstel.

### 2° *Bespreking:*

Een bepaalde aangelegenheid wordt door de Commissaris van het Parlement onderzocht in drie gevallen: 1) op verzoek van de Commissie voor de verzoekschriften, 2) ingevolge een bij hem ingebracht bezwaar, 3) op eigen initiatief, ofwel naar aanleiding van de openbaarheid die aan een bepaald geval gegeven is, ofwel naar aanleiding van de vaststellingen die hij tijdens zijn inspectiereizen heeft gedaan.

1) Dat de Commissie voor de verzoekschriften een bezwaar kan overzenden naar de Commissaris van het Parlement is een adequate oplossing voor een onvolmaaktheid die tot nog toe in de werking van het parlementaire systeem bestond, vermits de Commissie het merendeel van de verzoekschriften aan een ministerieel departement overzond. De administratie kreeg dus zelf de tegen haar gericht bezwaren in behandeling. Meestal liep het onderzoek dan op niets uit, wat niet verwonderlijk was (24).

Deze procedure was niet voorzien in het voorstel Vranckx, maar de Subcommissie, die het voorstel besprak, heeft een in die zin gewijzigde tekst voorgesteld.

Anderzijds is deze formule ongelukkig gekozen, omdat ze de mogelijkheid van het doorzenden naar de Commissaris van een bezwaar beperkt tot de Commissie voor de Verzoekschriften. Deze beperking kan niet worden verantwoord en dient uitgebreid te worden tot elke andere parlementaire commissie (25).

2) Alle klachten van eenieder die meent grieven te kunnen doen gelden tegen de administratie in het algemeen of tegen bepaalde ambtenaren in het bijzonder, worden door hem in ontvangst genomen. Ze kunnen vrij worden ingediend zonder enig verplicht formalisme. Deze bezwaren worden door hem onderzocht. Indien de Commissaris van het Parlement meent niet te kunnen ingaan op een klacht omdat ze hem niet gegrond lijkt, dan deelt hij dit mee aan de bezwaarindiener. Hij vermeldt de redenen van zijn weigering, want als «algemeen vertrouwensman» moet

(24) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1966-1967, nr. 304 (2), blz. 14.*

(25) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 14.*

hij zorgen voor een betere verstandhouding tussen de administratie en de geadmistreerden (26). Daarom moet hij ervoor zorgen dat de administratieve beslissingen t.o.v. de burgers steeds met redenen omkleed zijn.

3) Zijn grootste invloed zal de Commissaris van het Parlement doen gelden wanneer hij uit eigen beweging een onderzoek verricht dat hij nuttig acht. De aanleiding daartoe kan zijn ofwel een constataatie die hij tijdens een van zijn inspectiereizen heeft gedaan ofwel de openbaarheid die een bepaald geval kreeg.

«Hij zal ieder machtsmisbruik, verwaarlozing, laattijdigheid, vergissing, onbevoegdheid, wanorde, verkwisting, enz. moeten opsporen en aanklagen» (27). Hij zorgt voor een juiste toepassing van de wetten en de reglementen, en belet elke verkeerde of ongelegen toepassing ervan.

De periodieke inspecties vormen de stevigste garantie voor zijn succes. Theoretisch zou hij enkele weken van het jaar moeten kunnen besteden aan dergelijke reizen. De werkelijkheid zal zijn dat hij voor zo'n lange tijd niet afwezig zal kunnen zijn. Deze inspectiereizen zullen misschien minder vaak worden gemaakt dan men in het algemeen zal denken en ze zullen misschien minder grondig zijn dan algemeen zal worden aangenomen (28); bij gebreke aan tijd en kwalificatie zal de Commissaris van het Parlement daarom niet steeds zelf die studies kunnen ondernemen, maar een gespecialiseerde instelling ermede gelasten zulke onderzoekingen te verrichten voor zijn rekening (29). De Commissaris van het Parlement onderzoekt dus niet alleen specifieke gevallen; hij kan ook grondige studies verrichten over het geheel van de werking en de werkwijze van de administratie.

Wanneer in de pers melding wordt gemaakt van bepaalde wantoestanden, onrechtvaardigheden of anomalieën, kan de Commissaris van het Parlement een onderzoek instellen, eventueel na een inspectiebezoek. Hier speelt de pers dus een zeer belangrijke rol. Vele gevallen komen zo in foro externo, alvorens door de Commissaris een onderzoek is begonnen. Hierin schuilt het gevaar dat ambtenaren publiek in discredit worden gebracht in een aantal gevallen, waarin de klacht uiteindelijk ongegrond blijkt te zijn. Vanwege de pers dient dan ook een grotere discretie gevraagd (30). «(...) newspaper stories written without the Ombudsman in mind suggest to his practiced eye the possibility of discovering «news behind the news». He has been especially vigilant to discern the civil liberties implications of matters that may be reported simply as interesting episodes of the day» (31).

(26) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 6.*

(27) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 7.*

(28) GELLHORN W., *Ombudsman and others*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1966, blz. 218-219.

(29) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 7.*

(30) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 8.*

(31) GELLHORN W., *op. cit.*, blz. 227-228.

Zo had bv. een Lutheraans dominee affiches voor een evangelische bijeenkomst van de muur getrokken en verscheurd. Door de Ombudsman werd dit schijnbaar alledaagse feit geïnterpreteerd als een inbreuk op de godsdienstvrijheid en het recht op vreedzame vergadering (32). In andere gevallen werden bepaalde tips door de journalisten aan de Ombudsman doorgegeven, wat deze laatste in de gelegenheid stelde een voorafgaand onderzoek in te stellen, zodat ongewenste en vaak nadelige publiciteit werd vermeden.

Over de vraag binnen welke termijn de Commissaris van het Parlement een zaak moet onderzoeken, wordt in het voorstel Glinne niets vermeld. Een termijn van één jaar lijkt hier te volstaan (zoals in Denemarken) (33).

Eenieder die in overheidsdienst is of in dienst van het leger, kan bij de Commissaris van het Parlement bezwaar inbrengen, zonder daartoe vooraf toelating te hebben bekomen van zijn hiërarchische oversten (34).

Tijdens zijn inspectiereizen in inrichtingen en plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd (gevangenis, krankzinnigengestichten, wederopvoedingstehuizen e.d.) of waar legerdienst wordt volbracht (kazernes), kan de Commissaris van het Parlement vorderen dat alle personen die daar verblijven, van zijn bezoek op de hoogte worden gebracht en dat hun ter kennis wordt gebracht dat zij, buiten de aanwezigheid van ieder ander persoon, met hem een gesprek kunnen voeren (35).

## Hoofdstuk 5 - TAAK EN BEVOEGDHEID

### 1° *Desbetreffende artikelen :*

artikelen 9 en 10 van het wetsvoorstel.

### 2° *Bespreking :*

De Commissaris van het Parlement is een administratieve hiërarchische overste, noch een rechter. Hij oefent een controle a posteriori uit zonder ingrijpende bevoegdheid. Dit betekent dat hij toezicht houdt op de ambtsvervulling van de overheidsdienaren en dat hij, indien hij het nodig acht, kritiek kan uitoefenen op bepaalde beslissingen, zonder deze ongedaan te maken. Hij heeft immers geen beslissingsmacht, geen enkele jurisdictie noch enige invloed van dwingende aard.

(32) GELLHORN W., *op. cit.*, blz. 227-228.

(33) DENYS M., Beschouwingen bij de wetsvoorstellen tot instellen van een Ombudsman in België, R.W. 1967-1968, kol. 1480.

(34) Art. 7 van het wetsvoorstel Glinne.

(35) Art. 7 van het wetsvoorstel Glinne.

De controle die door de Commissaris van het Parlement wordt uitgeoefend is dus essentieel anders dan het toezicht door de rechter. De Commissaris van het Parlement beperkt zich niet tot het uioefenen van een wettigheidscontrole, tot een oordeel over de rechtmatigheid van de overheidsbeslissingen. Hij spreekt zich cok uit over de uitoefening van de discretionaire macht, zij het beperkt tot duidelijke gevallen van verkeerd beheer. Dit laat de mogelijkheid open voor een opportuniteitstoezicht. De rechter daarentegen behandelt alleen rechtsvragen, maar zal nooit toezien op de beslissingen en de gedragingen van de ambtenaren, d.w.z. op hun dienstvervulling (36). «The Ombudsman gives no orders. He cannot reverse a decision ne deems inproper ; he cannot even direct the reopening of a case or the reconsideration of a judgment by the officials who rendered it» (37).

Wat kan de Commissaris van het Parlement dan wel ?

1. Vooreerst kan de Commissaris van het Parlement, wanneer hij een onwettigheid heeft aan het licht gebracht, de zaak aanhangig maken bij de Procureur des Konings. Door de subcommissie van de Commissie voor de Justitie werd voorgesteld de woorden «Procureur des Konings» te vervangen door «Procureur-Generaal» (38). Deze kennisgeving aan de Procureur des Konings (eventueel Procureur-Generaal) is natuurlijk volledig normaal. Het zou nochtans niet wenselijk zijn dat de Commissaris van het Parlement daardoor de zaak volledig uit handen zou geven. De gevallen waarbij de strafwet werd overtreden, d.w.z. de ergste gevallen, zouden niet aan zijn verder toezicht mogen ontsnappen. Art. 109 van het wetsvoorstel zou in die zin kunnen gewijzigd worden dat het onderzoek in dergelijke gevallen verder in samenwerking tussen de Commissaris van het Parlement en de Procureur des Konings (eventueel Procureur-Generaal) geschiedt en «dat de partij over het recht moet beschikken de zaak eventueel door een rechtstreekse dagvoording aanhangig te maken bij de strafrechter indien het Parket blijft stilzitten» (39). Het wellicht langdurig onderzoek en de contacten met de bezwaar-indieners mogen er niet toe leiden dat deze laatsten de indruk zouden krijgen dat een positief resultaat mag worden verwacht. Men moet ook vermijden dat de rechtszoekenden eventueel zouden nalaten tijdig hun beroep in te stellen.
2. De Commissaris van het Parlement kan een schuldige ambtenaar berispen, zelfs publiek beschuldigen, en indien hij het nodig acht, kan hij aan het hoofdbestuur vragen of voorstellen dat tuchtstraffen tegen een ambtenaar zouden genomen worden, zonder ooit zelf die maatregel te kunnen nemen (40).

(36) MARTENS W., *op. cit.*, kol. 623.

(37) GELLHORN W., *op. cit.*, blz. 205.

(38) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 15.

(39) DENYS M., *op. cit.*, kol. 1478.

(40) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 8.

Van deze beide mogelijkheden wordt in de Skandinavische praktijk nooit of slechts zeer zelden gebruik gemaakt. Voor Denemarken: «(The Ombudsman) has never ordered a criminal prosecution or the initiation of disciplinary proceedings» (41). In Finland: «(...) that in 1962 the Chancellor of Justice prosecuted officials in 29 cases and initiated disciplinary procedure or gave an admonition 31 times» (42). In Noorwegen: «There remained 48 cases which gave rise to criticisms or suggestions» (43). In Zweden: «Today (...) prosecution is much less frequent than before. During the last few years the number of prosecutions before the courts has not amounted to more than five cases a year» (44). De reden daarvoor is duidelijk. De Ombudsman moet het vertrouwen krijgen van de ambtenaren. Een vervolging zou alleen maar het wantrouwen tegen hem kunnen wekken. Als praktisch man en om zijn functie van «algemeen vertrouwensman» niet in gevaar te brengen zal hij daarom in bepaalde gevallen de rechtvaardigheid opofferen om beter bij machte te zijn in te grijpen wanneer het algemene wantoestanden betreft. Het morele gezag is en blijft zijn beste wapen (45). Dit neemt niet weg dat spontaan tucht- of strafmaatregelen kunnen genomen worden naar aanleiding van zij onderzoekten.

3. Komt de Commissaris van het Parlement tot de bevinding dat de oplossing die aan een bepaalde aangelegenheid is gegeven, niet strookt met de eisen van een behoorlijk bestuur, dat een bepaalde overheidspraktijk tegenstrijdigheden in zich houdt of moet verbeterd worden, dan doet hij een schriftelijk gemotiveerde aanbeveling (46). Ook hier moet gewezen worden op de belangrijke rol van de pers. We weten reeds hoe de pers een onderzoek van de Commissaris van het Parlement kan uitlokken. Nog belangrijker is haar rol bij de publicatie van de activiteiten van de «Ombudsman», zodat vele gevallen reeds bekend zijn vooraleer een onderzoek werd begonnen. Dit kan, zoals reeds werd aangestipt, het misnoegen wekken van die ambtenaren tegen dewelke een ongegronde klacht werd ingediend.

«Men ziet onmiddellijk dat de «Ombudsman» hier ook een belangrijke preventieve rol speelt. De fouten die hij veroordeeld heeft zullen zich niet vlug meer voordoen, want niemand houdt van een publieke berisping. Bovendien speelt de «Ombudsman» deze rol eveneens door het feit dat hij niet moet wachten tot een fout is bedreven om de ambtenaren op hun plichten te wijzen.»

«Wat er ook van zij, de pers en bijgevolg de publieke opinie staan aan de zijde van de «Ombudsman» bij het opsporen en veroordelen van administratieve wantoestanden. De administratie legt zich dan ook bijna steeds spontaan neer, zij het met tegenzin, bij de aanbevelingen van

(41) ROWAT D.C., *op. cit.*, blz. 81.

(42) ROWAT D.C., *op. cit.*, blz. 69.

(43) ROWAT D.C., *op. cit.*, blz. 110.

(44) ROWAT D.C., *op. cit.*, blz. 30.

(45) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231(2), blz. 7.

(46) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231(1), blz. 11.

de «Ombudsman», eerder dan de publieke opinie te moeten trotseren» (47).

In de Scandinavische praktijk wordt nochtans vastgesteld dat de Ombudsman dit initiatiefrecht slechts zelden hanteert. Aldus W. Gellhorn: «Although empowered to proceed on his own initiative, the Ombudsman rarely commences an investigation except upon complaint (...). The qualitative importance of those few cases was however, high. In what is perhaps the most illuminating of his various published discussions, the Ombudsman has described at length six cases under the heading «Some examples of Cases of Special Interest» (48).

4. Tenslotte kan de Commissaris van het Parlement hervormingen voorstellen in de werking van de administratie.

Men moet immers goed voor ogen houden dat wetten en verordeningen, die op het ogenblik van hun ontstaan een klare oplossing bieden voor bepaalde toestanden na verloop van tijd en tengevolge van een evolutie in de techniek op de maatschappelijke verhoudingen totaal ontoereikend kunnen worden, of zelfs overbodig. Toestanden ontstaan die de wetgever op het ogenblik van het tot stand komen van de wet niet kon voorzien. Parlement en Regering zijn zich vaak niet bewust van de noodzaak van vereiste hervormingen (49).

Wanneer de Commissaris van het Parlement oordeelt dat geldende wetten en verordeningen leemten vertonen die tot onrechtvaardige toestanden of moeilijkheden in het bestuur leiden, dan geeft hij wat de wetten betreft, aan de Voorzitters van de Kamers, wat de verordeningen betreft, aan de bevoegde autoriteiten kennis van de verbeteringen die hij voorstelt. De kennisgeving vermeldt de gronden waarop het voorstel berust. Deze voorstellen zijn niet noodzakelijk de reactie op een ontdekte wantoestand. Vaak zijn ze het resultaat van discussies met de administratie. Dergelijke gesprekken zullen dan ook een groot deel van zijn tijd in beslag nemen.

Vele voorstellen van de Commissaris van het Parlement zullen niet het geringste principieel verzet ontmoeten omdat zij een verbetering betekenen van een toestand die de administratie zelf nooit goed voor ogen had genomen vóór de tussenkomst van de «Ombudsman», maar die zij dan onmiddellijk bereid is te veranderen conform diens aanbevelingen. Hoe meer specifiek bovendien zijn aanbevelingen zijn — d.w.z. hoe meer ze in verband staan met bepaalde feiten of toestanden — hoe meer kans ze zullen maken te worden aanvaard. Wanneer ze daarentegen veranderingen op grote schaal voorstellen, zullen ze wel met de nodige aandacht worden onderzocht, maar daarom is hun aanvaarding nog niet verzekerd. «The more specific his recommendations are — the more, that is, they are tied to the facts of particular episodes — the more likely they will be accepted and acted upon. When he makes general

(47) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 8.*

(48) GELLHORN W., *op. cit.*, blz. 20.

(49) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1), blz. 11.*

proposals of statutory change or large scale administrative revision, his suggestions receive respectful consideration, but they are not at all assured of being adopted» (50).

Van deze voorstellen mag ook niet verwacht worden dat ze de ideale oplossing zouden inhouden. Meestal zullen ze een compromis voorstellen tussen datgene wat de Commissaris van het Parlement aan de hand van zijn gesprekken met de administratie als ideaal beschouwt enerzijds en datgene wat de administratie bereid is te aanvaarden anderzijds. Wil hij de administratie een voorstel doen aanvaarden, dan zal hij daartoe alleen van zijn overtuigingskracht gebruik mogen maken (51).

De Commissaris van het Parlement zal zijn voorstellen eerst aan de minister overmaken om diens instemming te krijgen. Indien hij zich rechtstreeks tot het Parlement zou wenden, zou dit het gevaar inhouden dat het Parlement hem in het ongelijk zou stellen, eerder dan een minister. Dit zou zijn moreel gezag erg schaden.

## Hoofdstuk 6 - JAARLIJKS VERSLAG

### 1° *Desbetreffende artikelen :*

artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel.

### 2° *Bespreking :*

Dit jaarlijks verslag is van groot belang. Als vertrouwensman van het Parlement zal de Commissaris van het Parlement het op de hoogte houden van zijn bevindingen, werkzaamheden, ... van het voorbije jaar. In dat verslag bespreekt hij ook zijn aanbevelingen «waarvan kennisgeving in brede kring hem geraden voorkomt, alsmede de onduidelijkheden en leemten die in geldende wetten en verordeningen voorkomen» (52).

Het wordt eerst besproken in de Commissies voor de Justitie - het tijdstip van de bespreking wordt door de voorzitter van de Kamers bepaald - en deze commissies oordelen of het verslag in openbare vergadering wordt besproken. Dit laatste kan ook gebeuren op verzoek van 20 leden van een Kamer. Het verslag wordt gedrukt en toegezonden aan de Koning en aan de Ministers, aan de leden van de Wetgevende Kamers, van het Hof van Cassatie, van de Raad van State en het Rekenhof. Het is tevens tegen betaling algemeen verkrijgbaar (53).

De Commissies kunnen vorderen dat de Ombudsman op hun besprekingen aanwezig zal zijn om bepaalde elementen in het rapport te verhelderen of

(50) GELLHORN W., *op. cit.*, blz. 244.

(51) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2) blz. 9.

(52) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (2), blz. 6.

(53) Art. 11 van het wetsvoorstel.



om vragen te stellen. Doorgaans zal die bespreking niet zeer diepgaand of grondig zijn. In het verslag van de Commissies aan het Parlement kan kritiek worden uitgebracht op beslissingen van de Commissaris van het Parlement of op de algemene aanpak of oriëntatie van zijn werk, bv. dat hij meer aandacht zou moeten besteden aan bepaalde branches van het recht. Deze opmerkingen kunnen hem natuurlijk ook mondeling en privaat worden gemaakt, en ze zullen door hem natuurlijk met de meeste nauwgezetheid worden onderzocht (54).

Bij de bespreking in openbare vergadering zullen vragen in verband met het rapport beantwoord worden door de voorzitter van de Commissie voor de Justitie of een ander Commissielid. De Commissaris van het Parlement heeft daar immers geen spreekrecht (55).

Men kan dan ook beweren dat de controle van het Parlement op zijn Commissaris, praktisch gezien, door de Commissie voor de Justitie wordt uitgeoefend en dat de aard van die controle zal afhangen van de doeltreffendheid van het werk der Commissie en van de «kwaliteit» van haar leden (56).

## Hoofdstuk 7 - DE ADJUNCT-COMMISSARISSEN VAN HET PARLEMENT

1° *Desbetreffende artikelen:*  
artikelen 13 en 14.

2° *Bespreking:*

De taak van de Adjunct-Commissarissen is dubbel: (57)

1. enerzijds vervullen zij de opdrachten die hun door de Commissaris van het Parlement wordt toegewezen. Meestal zal de Commissaris van het Parlement zelf de meest belangrijke gevallen behandelen - d.w.z. gevallen waarin verreichende principiële kwesties worden gesteld of waarin de goede trouw van hogere ambtenaren in vraag wordt gesteld. Minder belangrijke gevallen zullen overgelaten worden aan de Adjunct-Commissaris. Al naar gelang van hun vertrouwdheid met de rechtstak waarin het geval dient gesitueerd te worden, zal het behandeld worden hetzij door de Commissaris van het Parlement zelf, hetzij door diens Adjunct. Bij

(54) ROWAT D.C., *op. cit.*, blz. 45-46.

(55) Een wijziging van het reglement van de Kamers zou nodig zijn om hem dit spreekrecht toe te kennen. Dit is in zich niet ondenkbaar.

(56) ROWAT D.C., *op. cit.*, blz. 46.

(57) ROWAT D.C., *op. cit.*, blz. 48.

die werkverdeling zullen ook nog andere elementen meespelen: het betrokken zijn van een familielid in een zaak of van een vriend. Hij kan ook een deel van de inspectietaak op zich nemen;

2. anderzijds zal hij de Commissaris van het Parlement vervangen bij diens afwezigheid wegens ziekte, jaarlijks verlof of enige andere reden.

Wat zijn benoeming en de daaraan verbonden voorwaarden betreft, kan verwezen worden naar wat in dat verband werd gezegd over de Commissaris van het Parlement.

Over de betrekkingen tussen de Commissaris van het Parlement en zijn Adjuncten spreekt het wetsvoorstel niet. Nauwe samenwerking is hier noodzakelijk, vooral door persoonlijke contacten. Gezien het «vertrouwelijk» karakter van de functie moeten tegenstrijdige beslissingen in elk geval vermeden worden.

## **Hoofdstuk 8 - ONVERENIGBAARHEDEN, HET ADMINISTRATIEF BUREAU EN SALARIERING**

Art. 15 van het wetsvoorstel voorziet dat de functie van Commissaris van het Parlement onverenigbaar is met het lidmaatschap van één van beide Wetgevende Kamers, met een functie in rechterlijke organen, met een functie in bestuursorganen en met een functie in het Rekenhof.

De samenstelling van het administratief bureau zou, volgens het wetsvoorstel, door de wet worden bepaald. De subcommissie van de Commissie voor de Justitie stelde voor dit door de Bureaus van de Kamers te laten geschieden.

De functie van Ombudsman wordt aangemerkt als een der hoogste overheidsfuncties, wat ook tot uiting komt in de salariering. Deze wordt ingeschreven op de dotatiebegroting.

Een wet bepaalt het bedrag van de bezoldiging. Dit brengt mee dat men tweemaal op de wetgevende procedure beroep zal moeten doen.

## **BEOORDELING**

De hoofdbedoeling van dit voorstel is de rechtsonderhorigen een additionele waarborg te bieden, buiten de normale procedures om, voor een doelmatige bescherming van hun individuele rechten en belangen.

Het is wenselijk daarom voorafgaandelijk na te gaan of de bestaande rechtsmiddelen en instellingen dit doel niet konden verwezenlijken. Met name kan hier gedacht worden aan de Kommissie voor de petitie in het Parlement, het parlementair onderzoeksrecht, het optreden van de Voorzitter van de Rechtbank in kortgeding, de Raad van State en de bevoegdheden van de staande magistratuur. Welnu, de bestaande bescherming is vaak ontoereikend.

Wat de *gewone rechtbanken* betreft, hun bevoegdheid is beperkt. Vooreerst kan men erop slechts beroep doen wanneer men laat blijken van het bij de wet vereiste belang. Het is goed denkbaar dat degene die in zijn belangen is geschaad, van een beroep op het rechtsprekend orgaan afziet, omdat hij dat belang afweegt tegen bepaalde nadelen die hem in de toekomst kunnen bedreigen (58). Voorts moet men bedenken dat de gewone rechtbanken alleen maar optreden wanneer een recht geschonden werd, maar in de huidige welvaartstaat kunnen burgers zeer benadeeld worden door handelingen van de overheidsorganen zonder dat zij zich op miskennis van een recht kunnen beroepen. En wanneer tenslotte de overheid haar discretionaire macht willekeurig gebruikt of intendeel volkomen te goeder trouw handelt maar niet alle gevolgen voorziet die aan die beslissing zijn verbonden, in al deze gevallen bieden de rechtscolleges geen waarborg.

Ook het *Parlement* heeft een zeer belangrijke taak ter bescherming van de burger tegen misbruik van overheidsgezag. In zeer laconieke bewoordingen verleent art. 40 van de Grondwet aan elke kamer het recht van onderzoek. In sommige andere landen heeft dit recht een grote praktische betekenis en wordt daarvan ruimschoots gebruik, ja zelfs misbruik gemaakt (59) (60). In België is van dat recht slechts in zeldzame gevallen gebruik gemaakt (61). Herinneren we hierbij aan het ongeval dat op 26 februari 1964 plaats had te Beverlo en waarbij het gebruik van rookpotten het leven kostte aan drie soldaten. Het voorstel om op grond van artikel 40 van de Grondwet een onderzoekscommissie in te stellen werd ingetrokken ingevolge de bedreiging van de Minister van Landsverdediging ontslag te nemen indien het voorstel mocht worden aanvaard (62).

Art. 21 van de Grondwet geeft eenieder het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen, doch hebben alleen «de gestelde overheden het recht verzoekschriften in

(58) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1), blz. 9.*

(59) DE MEYER J., *Staatsrecht*, Wouters, Leuven, 1963, blz. 165.

(60) Men denke aan de Amerikaanse senator McCarthy.

(61) Het meest recente voorbeeld is het onderzoek, waartoe de Kamer van Volksvertegenwoordigers besloot op 8 januari 1959 met betrekking tot de gebeurtenissen die sedert 4 januari 1959 te Kinshasa hadden plaatsgevonden.

(62) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1), blz. 10.*

gemeenschappelijke naam in te dienen. Ook van deze mogelijkheid wordt slechts zeer zelden gebruik gemaakt (63).

Van groter belang en van zeer frequente toepassing zijn twee andere rechten die niet in de grondwet, doch wel in de reglementen van beide kamers zijn geregeld: het betreft het vragenrecht en het interpellatierecht. Het zijn twee zeer praktische middelen om directe controle op de handelingen der regering uit te oefenen. Het doel van de interpellaties is een debat uit te lokken dat desgevallend kan leiden tot het stemmen van een motie van wantrouwen of van afkeuring of tot het verwerpen van een motie van vertrouwen of van goedkeuring, waardoor de minister in kwestie of zelfs de gehele regering tot aftreden zou kunnen gedwongen worden. Maar bij deze beoordeling van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers, geeft veelal het politieke eigenbelang van de partijen de doorslag en de partijtucht vervormt de stemmingen. Bovendien zijn dergelijke interpellaties niet de geschikte weg om voor individuele belangen op te komen (64) (65).

Tot slot is er nog de Commissie voor de Verzoekschriften. Het is een onvolmaaktheid in ons parlementair systeem dat deze Commissie het merendeel van de verzoekschriften aan een ministrieel departement overzendt, zodat de administratie zelf de tegen haar gericht bezwaren in behandeling krijgt. Het onderzoek loopt dan meestal op niets uit (66).

Ten slotte is er art. 108 van de Grondwet, dat het optreden van de wetgevende macht voorziet om te beletten dat provincie- of gemeenteraden hun bevoegdheid overschrijden of het algemeen belang schaden. Van dit recht hebben de Kamers echter nog nooit gebruik gemaakt (67).

De afdeling administratie van de Raad van State kan advies verlenen in verband met de aanvragen tot herstelvergoeding wegens buitengewone schade ontstaan uit beslissingen genomen door de Staat, door provincies of door gemeenten: telkens wanneer zulke aanvragen niet tot de bevoegdheid van andere rechtscolleges en gerechtshoven behoren, kan de Raad van State daarover een gemotiveerd advies verlenen, dat dient gegeven te worden naar billijkheid en rekening houdend met de omstandigheden van openbaar en privaat belang. Maar door dit advies is de bevoegde overheid geenszins gebonden bij haar beslissing. Van die adviesbevoegdheid kon de Raad van State tot nog toe slechts zelden gebruik maken (68). Geregeld in art. 7, § 1, van de wet van 23 december 1946 mag en kan ze alleen worden uitgeoefend wanneer geen subjectief burgerlijk recht werd

(63) DE MEYER J., *op. cit.*, blz. 467.

(64) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1), blz. 9.

(65) DE MEYER J., *op. cit.*, blz. 165-166.

(66) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1966-1967, nr. 304 (2), blz. 14.

(67) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1), blz. 9.

(68) DE MEYER J., *op. cit.*, blz. 245-246.

geschonden, gezien art. 92 van de Grondwet bepaalt dat geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Alleen foutloze aansprakelijkheid en beoordeling naar billijkheid komen hier dus aan bod.

«Tegenstanders vreesden (...) dat de instelling van een Ombudsman het bestuur zijn taak zou belemmeren en zijn controle de inertie zou in de hand werken. Het gekende Belgisch incivisme zou een vloed van klachten kunnen uitlokken waaruit slechts een nieuw en log bestuursapparaat zou te voorschijn treden. Hiertegen werd ingebracht dat het toezicht van de Ombudsman juist een preventieve invloed zal uitoefenen op de werking van het bestuur; anderzijds leert de ervaring o.m. van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht dat het gevaar van ontelbare en overtollige klachten niet mag overschat worden. De sekte was dan ook vrijwel eensgezind van oordeel dat, in navolging van andere landen, ook voor België zich de noodzaak opdringt om de vervreemding tussen burger en bestuurder tegen te gaan, informatie en voorlichting toegankelijk te stellen, machtsmisbruik of vervreemd machtsmisbruik uit te schakelen en de wezenlijk democratische, controlerende taak van de volksvertegenwoordiging te verfijnen door de figuur van de Ombudsman» (69).

Het weze nochtans herhaald dat de «Ombudsman» geen volmaakte oplossing biedt; hij is niets anders dan een instrument van controle, waarvan de doeltreffendheid evenredig is met zijn invloed.

Tegenover de steeds groter wordende complexiteit van het bestuur, waarvan de werking, de organisatie en de reglementen van geval tot geval verschillen, staat de «Ombudsman» nogal onbehulpzaam. Eén man kan daarin moeilijk een goed inzicht hebben en alle problemen worden niet opgelost met gezond verstand alleen. Daarom zullen zijn voorstellen soms getuigen van weinig realiteitszin (70). Bovendien zal de «Ombudsman» (bij voorkeur juridisch geschoold) een neiging hebben om zich niet bezig te houden met de werking van de Regering omdat hij op dat domein minder bedreven is (71).

Een andere kritische bemerking betreft zijn voorstellen. Er werd reeds op gewezen dat, hoe algemener deze voorstellen zijn, hoe minder kans ze maken te worden aanvaard. Parlement en Regering menen heel goed hun taak te kunnen uitoefenen zonder deze voorstellen en aanbevelingen. Deze vrees dat zijn nieuwe ideeën niet aanvaard zullen worden is nochtans niet algemeen gerechtvaardigd. Zelfs indien de voorstellen van de «Ombudsman» door de parlementaire meerderheid worden verworpen, dan nog neemt dat niet weg dat een lid van de oppositie het voor zijn rekening

(69) HERTEN P., Verslag van de sectie «Ombudsman» op het XXIIIe Rechtscongres van de Vlaamse Juristenvereniging, R.W. 1967-1968, kol. 2151 e.v.

(70) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1) en (2), blz. 9.

(71) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert.*, G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1) en (2), blz. 9.

terug zal indienen. Hervormingsvoorstellen die betrekking hebben op specifieke gevallen of toestanden en dus niet zeer omvangrijke wijzigingen met zich mee zullen brengen, zullen bijna altijd gehoor vinden.

En tenslotte heeft de «Ombudsman» ook een aanzienlijke wetgevende taak in alle materies die geen verkiezingsthema's zijn en waarvoor de politieke partijen dus geen belangstelling hebben. Een treffend voorbeeld: het gevangeniswezen (72).

De publiciteit die door de «Ombudsman» aan zijn aanmaningen wordt gegeven heeft ook aanleiding gegeven tot heftige kritiek. Ambtenaren kunnen aldus worden berispt voor fouten die onbeduidend of zelfs onschuldig zijn. Sommigen zijn nog verder gegaan door te beweren dat deze aanmaningen de verantwoordelijkheid van de ambtenaren geenszins bevorderen, omdat zij die de grootste inspanning leveren om goed werk te verrichten, juist diegenen zijn die het gemakkelijkst door de «Ombudsman» bekritiseerd worden. Als gevolg hiervan zullen de ambtenaren niet pogen hun werk zo goed en zo vlug mogelijk te doen, doch op een voor hen zo veilig mogelijke manier. En, wat nog erger is, er kan nooit officieel zekerheid komen wat de billijkheid van de berisping betreft, daar er geen verder gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld (73).

Hierop kan worden geantwoord dat de «Ombudsman» ertoe gehouden is wantoestanden aan te klagen zonder verplicht te zijn één of andere procedure te volgen. Het zou immers tijdverlies zijn een procedure in te stellen in gevallen die niet door de wet strafbaar zijn gesteld of waar vervolging om opportuiniteitsredenen ongepast voorkomt.

Bovendien heeft men doen opmerken dat de «Ombudsman» zijn aanbevelingen rechtstreeks tot de Minister richt. Alhoewel hij in feite Commissaris is van het Parlement, krijgt dit slechts kennis van zijn voorstellen door het jaarlijks verslag. Alhoewel dit theoretisch onlogisch is, wordt dit om praktische redenen aanvaard (74).

## BESLUIT

Bij wijze van besluit kan worden gesteld dat de betekenis van de Commissaris van het Parlement in grote mate op het sociaal-psychologische vlak ligt.

(72) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1) en (2), blz. 10.*

(73) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1) en (2), blz. 10-11.*

(74) *Parl. Besch., Kamer v. Volksvert., G.Z., 1968-1969, nr. 231 (1) en (2), blz. 10-11.*

Gezien zijn onafhankelijke positie is de Commissaris van het Parlement voor de Volksvertegenwoordiging een grote steun. Hij zal niet in politieke conflicten betrokken geraken, en het Parlement kan erop betrouwen dat zijn toezicht op de bestuursinstanties effectief en objectief geschiedt. Voor het bestuur in het algemeen werkt deze instelling vooral preventief, want met de uitspraken van de Commissaris van het Parlement zal in hoge mate rekening worden gehouden. In die zin zou hij ook een verhoging van de standaard en een verbetering van de werkwijze van de administratie in de hand kunnen werken. En anderzijds beschermt hij de overheidsinstanties tegen talloze ongerechtvaardigde klachten.

De gewone burger vindt in deze instelling «een gemakkelijk bereikbaar adres waarheen hij zich met vertrouwen kan wenden wanneer hij moeilijkheden heeft met een overheidsinstantie» (75). De Commissaris van het Parlement biedt een bescherming van een soort die de rechters, de beroepsinstanties en de parlementen de burger niet kunnen verschaffen. Het toekomstig nut van de Commissaris van het Parlement kan niet ontkend worden. Hij biedt een supplementaire waarborg naast de bestaande wettelijke controle-organen, maar niet daarboven of in de plaats ervan.

Het probleem van de onvolledige democratie, dat ook in ons land aan de orde is, moet ons doen zoeken naar middelen die onze instellingen dichter bij de burgers brengen en efficiënter maken. Het wetsvoorstel Glinne wil duidelijk in die richting gaan en aldus de uitbouw van een reële «democratie in de democratie» mogelijk maken.

(75) STEENBEEK J.G., *op. cit.*, blz. 175-176.