

**TOELICHTING BIJ HET VOORSTEL VAN ORGANIEK DECREET  
VLAAMSE GEWESTELIJKE VOLKSRAADPLEGING****Inleiding**

Met de zesde staats hervorming werd de gewestelijke volksraadpleging grondwettelijk mogelijk gemaakt. Hierdoor werd er op gewestelijk niveau een nieuw element aan de besluitvormingsmogelijkheden toegevoegd. Dit nieuwe instrument laat toe een welbepaald thema centraal te stellen, stimuleert de betrokkenheid van de burgers en verkleint de kloof tussen de burgers en de politici. Het instrument staat de Vlaamse burger toe adviserende volksraadplegingen te laten organiseren over o.a. economie, werkgelegenheid, landbouw, dierenwelzijn, waterbeleid, huisvesting, openbare werken, energie, vervoer (met uitzondering van de NMBS), leefmilieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw, natuurbehoud, krediet en buitenlandse handel, maar met uitsluiting van onderwerpen zoals onderwijs, buitenlandse zaken, defensie, justitie en fiscaliteit.

Een gewestelijke volksraadpleging biedt de burger de mogelijkheid om een breed maatschappelijk debat te organiseren over genomen - of te nemen - gewestelijke beslissingen. Zo kan nu ook de burger - en niet uitsluitend de verkozen politicus - zijn stem laten horen. Hiermee draagt het instrument bij tot de legitimering van een deel van de Vlaamse wetgeving en het creëert een draagvlak voor sommige door de burger als belangrijk ervaren beleidspunten.

In de Grondwet werd daartoe op 6 januari 2014 het Art. 39bis ingeschreven, dat als volgt luidt:

*Art. 39bis. Met uitsluiting van de aangelegenheden die betrekking hebben op de financiën of op de begroting of de aangelegenheden die met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen worden geregeld, kan over de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden, in het betrokken gewest, een volksraadpleging worden gehouden.*

*De in Art. 134 bedoelde regel bepaalt de nadere regels en de organisatie*

*van de volksraadpleging, en wordt aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken Parlement aanwezig is. Een wet, aangenomen met de in Art. 4, laatste lid, bedoelde meerderheid voorziet in bijkomende meerderheidsvereisten voor het parlement van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.*

Art. 134 van de Grondwet luidt als volgt:

*Art. 134. De wetten ter uitvoering van Art. 39 bepalen de rechtskracht van de regelen die de organen welke zij oprichten, uitvaardigen in de aangelegenheden, welke zij aanduiden.*

*Zij kunnen aan deze organen de bevoegdheid toekennen om decreten met kracht van wet uit te vaardigen op het gebied en op de wijze die zij bepalen.*

De Grondwet sluit a priori een aantal domeinen uit. Het mag alleen gaan om gewestelijke aangelegenheden die uitsluitend aan de gewestelijke organen, hetzij aan gemeenschapsorganen zijn opgedragen en alleen diegene die met een normale meerderheid kunnen worden geregeld. Gemeenschapsaangelegenheden - ook deze waarvoor de gewesten bevoegd zijn - zijn uitgesloten van de mogelijkheid tot het organiseren van gewestelijke volksraadplegingen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de grondwetgever deze aangelegenheden heeft uitgesloten, vermits de Brusselaars niet opgesplitst kunnen worden zonder een juridisch problematische subnationaliteit in te voeren. Ook puur financiële of begrotingsvraagstukken werden van een volksraadpleging uitgesloten.

Naar analogie met de interpretatie van het Art. 214 §1 van het Vlaamse Gemeentedecreet veronderstellen wij dat - hoewel de rekeningen, de begrotingen, de belastingen en de retributies niet het onderwerp van een raadpleging kunnen vormen - andere thema's met financiële consequenties wél vatbaar zijn voor een volksraadpleging. Er zijn immers nauwelijks maatregelen zonder financiële consequenties denkbaar, hetzij in positieve, hetzij in negatieve zin.

Bovendien stelt Art. 39*bis* duidelijk dat elk gewest eerst nog een wet dient te stemmen over de 'nadere regels en organisatie' van zo'n volksraadpleging. Dat vereist een tweederde meerderheid. Het Vlaams gewest is dus bevoegd om via een organiek decreet in detail te bepalen waaraan deze volksraadplegingen dienen te voldoen. Dergelijk organiek decreet vereist een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde

dat de meerderheid van de leden van het Vlaams Parlement aanwezig is.

De ondergetekenden betreuren het dat tot op heden geen uitvoeringsdecreet werd uitgevaardigd, waardoor dit bijkomende grondwettelijke recht dode letter dreigt te blijven. Daarom verzoeken zij het Vlaamse Parlement kennis te willen nemen van het onderhavige voorstel, dit te behandelen in de bevoegde commissie en het uiteindelijk ter stemming te brengen in het Vlaams Parlement, zodat nog tijdens deze legislatuur het houden van een Vlaamse gewestelijke volksraadpleging mogelijk wordt.

Het voorliggende voorstel vertrekt vanuit de volgende uitgangspunten:

- De gewestelijke volksraadpleging is van toepassing op alle gewestelijke bevoegdheden, die niet a priori door de Grondwet werden uitgesloten.
- Drempels dienen zoveel mogelijk te worden vermeden; indien toch drempels of quora worden gehanteerd, dienen zij werkbaar en dus haalbaar te zijn.
- Er dient rekening te worden gehouden met de ervaringen van vroegere gemeentelijke volksraadplegingen.

**Onder meer de volgende publicaties bleken inspirerend:**

- J. Verhulst, *“Het verdiepen van de democratie”*, Brussel, Cypress, 1998;
  - J. Buelens e.a., *“Leren Van Gent”*, het Onderzoeksrapport in opdracht van de Vlaamse Minister van Binnenlandse aangelegenheden Leo Peeters, VUB 1998;
  - de vele adviezen van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen;
  - de bestaande regelgeving Art.205 tot 220 van het Gemeentedecreet;
  - het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 houdende vaststelling van de nadere procedureregels voor de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging;
  - het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 tot vaststelling van het formulier houdende het verzoek tot organisatie van een volksraadpleging;
  - de voorbereidende werken bij de invoering van Art. 39bis in de Grondwet;
  - J. Velaers, *“De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutionele autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-) samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen”* in J. Velaers, J. Vanpraet, e.a., *De zesde Staatshervorming*. Antwerpen, Intersentia, 2014, p.243-257;
  - de adviezen van de Raad van State van 1 april 2015 nrs 56.968/AG/2, 56970/AG/2, 56.988/AG/2 over drie voorstellen van decreet inzake de Waalse Volksraadpleging;
- en ... last but not least: het voorstel van decreet van 25 maart 2002 van de heren Dirk Holemans (Agalev), Sven Gatz (VLD), Peter De Ridder (SP.a) en André Denys (VLD), houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek.

## **Artikelsgewijze toelichting:**

### **Artikel 1**

Voor het Art. 39bis van de Grondwet, zie inleiding.

### **Artikel 2**

§1 – In aanmerking genomen dat het Vlaams gewest nu ca. 6,4 miljoen inwoners telt en er voor een bindend grondwettelijk wetgevend referendum in Zwitserland - dat ca. 8,1 miljoen inwoners telt - 100.000 handtekeningen in 18 maand dienen te worden verzameld, menen wij dat 50.000 handtekeningen (ongeveer 1% van de kiesgerechtigden) voor een niet-bindende Vlaamse volksraadpleging, met de door de wetgever opgelegde beperking van onderwerpen in gedachten, ruimschoots moet volstaan. Wij verkiezen de handtekeningendrempel niet in een percentage van de bevolking uit te drukken, vermits dit aantal per uur met terugwerkende kracht wijzigt. Eén betwiste handtekening kan er immers toe leiden dat deze fluctuerende drempel niet wordt gehaald. Zo ontstaat twijfel over de rechtsgeldigheid van een geweigerd verzoek tot volksraadpleging. Met een aan ieder vooraf bekend forfaitair aantal worden aldus alle mogelijke discussies hierover vermeden.

Het initiatief kan worden genomen door iedere Belg vanaf 16 jaar, die voldoet aan de voorwaarden van het Art. 10 §1, zonder dat er hierbij sprake kan zijn van een bijzondere voorkeursregeling voor volksvertegenwoordigers. Dit moet voorkomen dat deze laatsten een burgerinitiatief blokkeren. Bovendien kan het nooit de bedoeling zijn het arsenaal aan werkingsmiddelen dat de volksvertegenwoordiging nu al ter beschikking staat alsnog te vergroten. Ook passen plebiscieten - volksraadplegingen of referenda op initiatief van de overheid - niet in een democratie, wegens de gekende misbruiken (cfr het gebruik van overheidsmiddelen voor eigen publiciteit, het tekort aan informatie en debatmogelijkheid, de manipulatie van de media, het nemen van initiatief op een maatschappelijk emotioneel geladen moment, dubieuze vraagstelling. Voorbeeld: Grieks plebisciet van Tsipras op 5 juli 2015).

Verkozenen kunnen uiteraard - onder eigen naam - een volksraadpleging opstarten, onder dezelfde voorwaarden als elke andere burger (gelijkheidsbeginsel).

Alhoewel het Art. 39bis van de Grondwet duidelijk stelt dat een volksraadpleging kan worden gehouden 'over uitsluitend aan de gewestelijke

organen opgedragen aangelegenheden' zijn wij - samen met Jan Velaers (zie *“De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen”*, 2014, p.247) van oordeel dat een strikte, letterlijke lezing van dit artikel er toe zou leiden dat de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap geen volksraadpleging zouden kunnen organiseren, wanneer zij gewestelijke bevoegdheden uitoefenen. Er zijn immers momenteel geen Vlaamse gewestelijke organen. Er zijn wel organen van de Vlaamse Gemeenschap. Derhalve stellen wij met Velaers voor dat het begrip “de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden” in de zin van Art.39bis GW dient te worden geïnterpreteerd als “de gewestelijke aangelegenheden die uitsluitend hetzij aan gewestelijke organen, hetzij aan gemeenschapsorganen zijn opgedragen”. Een andere interpretatie zou immers onredelijk zijn en ingaan tegen de bedoeling van de grondwetgever.

§2 - Voor de handtekeningenwerving wordt er een maximumtermijn van 540 dagen (1,5 jaar) voorgesteld, enerzijds om te lang aanslepende procedures te vermijden en anderzijds om grote wijzigingen in de geldigheid van de handtekeningen te vermijden (naar aanleiding van een overlijden, verhuis,..).

### **Artikel 3**

§1 – De vraag die aan de burgers wordt voorgelegd, wordt bepaald door de initiatiefnemers - eventueel na het inwinnen van advies van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen - en valt niet meer te wijzigen in de loop van de hele procedure van de volksraadpleging, met uitzondering van de mogelijkheid vermeld in Art. 4.

Op 4 april 2002 deelde de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden het volgende mee: *“Onder 'geldige handtekeningen' (bedoeld inzake verzoeken tot volksraadpleging) kan tevens worden verstaan, de geavanceerde elektronische handtekeningen gecombineerd met een certificatie, afgegeven door een erkend certificatedienstverlener zoals geregeld in de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten (verschenen in BS 29 september 2001)”*.

Zie in dit kader ook de brief van 5 maart 2014 in bijlage.

Tot op heden werd dit echter nog niet mogelijk gemaakt. De toepassing van een website waarop het formulier kan gehandtekend worden met de e-ID - of

een systeem met een gelijkwaardige juridische status - kan financieel gunstig zijn, vermits de validatie automatisch is inbegrepen. Of het vereiste aantal handtekeningen vlotter zal worden bereikt, en wat de invloed is op de volksraadpleging, moet de praktijk uitwijzen. Vandaar dat de keuze voor deze toepassing - indien beschikbaar - blijft voorbehouden aan de initiatiefnemers.

In de aanvraag dient zowel het aantal ingezamelde handtekeningen, als het aantal bijgevoegde petitieformulieren te worden vermeld, teneinde misverstanden hierover te vermijden. Een doorlopende nummering van de formulieren vergemakkelijkt de controle en het voorkomt dat formulieren zouden verdwijnen. Het aantal vermelde handtekeningen zegt uiteraard nog niets over de geldigheid ervan.

§3 - Dat er geen voorafgaandelijke toestemming vereist is voor het inzamelen van handtekeningen op de openbare weg en op publiek toegankelijke plaatsen (zoals stations) is evident - maar moet toch worden vermeld - aangezien in het verleden sommige instellingen of besturen de inzameling om uiteenlopende redenen hebben gedwarsboomd.

#### **Artikel 4**

De voorgestelde regeling inzake de initiatiefnemers laat 'vertegenwoordiging' toe bij iedere onderhandeling met het parlement, zodat de continuïteit van het proces ten alle tijde wordt gevrijwaard (bijvoorbeeld bij het overlijden of het ontslag van de oorspronkelijke initiatiefnemers). Zelfs mochten zij allen komen te overlijden, dan nog kunnen hun gemandateerde opvolgers het initiatief verder zetten.

In overleg met de initiatiefnemers kan een alternatief voor de volksraadpleging worden voorgesteld. Bijvoorbeeld indien binnen een afgesproken termijn een decreet, dat voldoende tegemoet komt aan de verzuchtingen van de initiatiefnemers, met bijhorende uitvoeringsbesluiten, in het staatsblad zou worden gepubliceerd. Zo is het mogelijk dat de initiatiefnemers het verzoek tot volksraadpleging officieel terugtrekken bij voornoemde publicatie.

Een systeem met dubbel voorstel (en mogelijkheid van dubbel JA ) werkt - naar ieders voldoening - al decennia lang in Zwitserland.

Meerdere vragen en andere keuzesystemen werden niet behouden, wegens het gebrek aan transparantie aangaande de berekeningswijze van het

resultaat (bv ranking met Condorcet Schulze, e.d.m.). Ook het opstellen van de vraagstelling kan complex zijn. Beperkte aanpassingen van de vraag/vragen zijn in deze fase nog mogelijk, maar blijven het voorrecht van de initiatiefnemers.

## **Artikel 5**

In het geval twee vragen worden voorgelegd en de initiatiefnemers menen dat er bij dubbel JA (beide vragen halen minstens de helft +1 JA, van het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen) een duidelijke keuze dient gemaakt te worden, dan kunnen zij een toelichting aan de vragen bijvoegen, die tijdens de volksraadpleging aan de kiezer worden voorgelegd.

Deze toelichting vermeldt:

*"Als beide vragen beantwoord worden met een meerderheid van geldige ja-stemmen, dan wordt enkel de vraag en het resultaat behouden die de meeste geldige ja-stemmen kreeg."*

De op het petitieformulier te vermelden tekst van Art. 196 van het Strafwetboek luidt: *"Met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar worden gestraft de andere personen die in authentieke en openbare geschriften valsheid plegen en alle personen die in handels- of bankgeschriften of in private geschriften valsheid plegen, hetzij door valse handtekeningen, hetzij door namaking of vervalsing van geschriften of handtekeningen, hetzij door overeenkomsten, beschikkingen, verbintenissen of schuldbevrijdingen valselijk op te maken of achteraf in de akten in te voegen hetzij door toevoegingen of vervalsing van bedingen, verklaringen of feiten die deze akten ten doel hadden op te nemen of vast te stellen."*

De in art.5§3 vermelde "gemotiveerde nota en de stukken die het Vlaams Parlement informeren waarom het verzoek voldoet aan de vereisten van Art. 2 §1" is niet hetzelfde als de gemotiveerde nota bedoeld in Art. 3 §1. Het betreft hier uitsluitend een motivering over de toelaatbaarheid van het onderwerp. Indien nodig kan hier het advies van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen als stuk worden bijgevoegd.

We stellen voor om enkel eenzijdige formulieren te gebruiken, teneinde fouten te vermijden. Indien er toch dubbelzijdige formulieren ingediend worden, kan één zijde gekopieerd worden en de gekopieerde zijde vervolgens doorstreept, zodat er bij de telling slechts enkelzijdige

formulieren overblijven.

Voor het model van formulier kan de Vlaamse regering zich laten inspireren door het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 tot vaststelling van het formulier houdende het verzoek tot organisatie van een volksraadpleging (BS 05/02/2013).

Het gebruik van een website van de overheid en van elektronische handtekeningen (eID) wordt beschreven in de specifieke uitvoeringsbesluiten, zoals vermeld in Art 9 §3.

De wetgeving in verband met het portvrij versturen van documenten bedoeld in Art. 5§5 dient voor deze specifieke toepassing aangepast te worden en kan enkel gelden voor de petitieformulieren - zonder omslag bijvoorbeeld - naar Zwitsers voorbeeld.

## **Artikel 6**

§1 - Uit ervaring blijkt dat 20% ongeldige handtekeningen niet uitzonderlijk is. In Gent werden er bijvoorbeeld in 1997 (Belfortparking) 19,87% ongeldig verklaard, in 1999 (openbaar vervoer) 16,64% en in 2003 (districtsbesturen) 21,65%. Het aantal in te zamelen handtekeningen ligt in de praktijk dus nog aanzienlijk hoger dan de 50.000 vermeld in Art. 2§1.

In het kader van de controle van de handtekeningen merkte het onderzoeksrapport *“Leren van Gent”* in 1998 p. 22 op: *“Gezien het feit dat deze handtekeningen over het algemeen in een informele context vergaard zullen worden en aangezien diegene die instaat voor de verzameling ervan natuurlijk niet kan overgaan tot identiteitscontrole, lijkt het echter aangewezen om hier de grootst mogelijke soepelheid aan de dag te leggen”*. Deze opmerking geldt uiteraard ook voor de controle op de manueel ingezamelde handtekeningen met het oog op een gewestelijke volksraadpleging.

§2 - Uit de binnenlandse en buitenlandse praktijk is gebleken dat het, mits een goede organisatie, mogelijk is om de vereiste 50.000 handtekeningen te controleren binnen de 60 kalenderdagen. Ter vrijwaring van het recht op privacy in hoofde van de ondertekenaars moeten uiteraard de nodige maatregelen worden genomen, teneinde bij de toegang tot de gegevensbanken van de burgerlijke stand inbreuken op de privacy te voorkomen. Ook niet onbelangrijk is dat de verstrekte gegevens enkel verwerkt mogen worden om na te gaan of er voldoende geldige handtekeningen werden verzameld.



## **Artikel 7**

Tegelijkertijd met de invoeging van het voornoemde Art. 39bis in de Grondwet werd het Art. 142 van de Grondwet gewijzigd. Dit luidt nu als volgt:

*“Art. 142. Er bestaat voor geheel België een Grondwettelijk Hof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. Dit Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak over:*

*1° de in Art. 141 bedoelde conflicten;*

*2° de schending door een wet, een decreet of een in Art. 134 bedoelde regel, van de Art.10, 11 en 24;*

*3° de schending door een wet, een decreet of een in Art. 134 bedoelde regel, van de artikelen van de Grondwet die de wet bepaalt. De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege.*

***Het Hof doet bij wege van beslissing uitspraak over elke in Art. 39bis bedoelde volksraadpleging, voorafgaandelijk aan de organisatie ervan, onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet.***

*De wet kan, in de gevallen en onder de voorwaarden en op de wijze die zij bepaalt, het Hof de bevoegdheid toekennen om, bij wege van arrest, uitspraak te doen over de beroepen die worden ingesteld tegen de beslissingen van wetgevende vergaderingen of hun organen, betreffende de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers. De wetten bedoeld in het eerste lid, in het tweede lid, 3°, en in het derde tot het vijfde lid, worden aangenomen met de meerderheid bepaald in Art. 4, laatste lid.”*

De vetgedrukte alinea is de bedoelde toevoeging. De wet waarnaar in deze alinea verwezen wordt betreft de Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten (BS 31/01/2014) en meer in het bijzonder de nieuw ingevoegde Art. 30ter en 118bis tot 118quater van de voornoemde bijzondere wet van 6 januari 1989. Het nieuwe Art. 30ter - dat werd

ingevoegd in een nieuw hoofdstuk IV- “De Controle op de volksraadplegingen” - luidt nu als volgt: *“Art. 30ter. Het Grondwettelijk Hof doet, bij wege van beslissing, uitspraak over iedere gewestelijke volksraadpleging, voorafgaandelijk aan de organisatie ervan, door na te gaan of de in Art. 1 bedoelde normen alsmede de voorwaarden en nadere regels bepaald door of krachtens Art. 39bis van de Grondwet zijn nageleefd. Het verzoek wordt ingediend door de voorzitter van het Gewestparlement. Dit verzoek wordt gedagtekend, omvat het voorwerp van de volksraadpleging, door aan te geven bij welke gewestelijke bevoegdheid ze aansluit, en bevat de formulering van de vraag die zal worden gesteld, de naam van de initiatiefnemer van de volksraadpleging of, als er meerdere initiatiefnemers zijn, de naam van hun vertegenwoordiger, de eventuele opmerkingen van de voorzitter van het Gewestparlement en het administratief dossier. Dit administratief dossier wordt toegezonden met een inventaris van de stukken waaruit het is samengesteld. Het Grondwettelijk Hof doet uitspraak binnen zestig dagen na de indiening van het verzoek.*

*Indien de volksraadpleging een van de in het eerste lid bedoelde normen, voorwaarden of nadere regels niet naleeft, of indien het Grondwettelijk Hof niet wordt geadieerd, wordt de volksraadpleging niet georganiseerd. De volksraadpleging kan niet georganiseerd worden zolang het Hof zich niet heeft uitgesproken.”.*

De termijn van 60 dagen, waarbinnen het Hof zich moet uitspreken, is slechts een termijn van orde. De volksraadpleging kan niet worden georganiseerd, zolang het Hof zich niet heeft uitgesproken.

In de voornoemde Art. 118bis tot 118quater van een nieuw hoofdstuk VIIIbis - “De controleprocedure voor volksraadplegingen” - zoals later gewijzigd bij de wet van 4.4.2014, wordt deze controleprocedure als volgt nader bepaald:

*“Art. 118bis. De Art. 67, 78bis, 79, 80 tot 82, 91, eerste lid, tweede lid, 1° tot 4°, en derde lid, 92, 93, 95, 101, 102, 108 en 119, zijn van toepassing op de controleprocedure voor de volksraadplegingen.*

*De Art. 110 tot 117 zijn van toepassing, mits het woord "arrest" telkens wordt vervangen door het woord "beslissing". Art. 68 is van toepassing, mits de woorden "ter rechtzitting" in het tweede lid worden geschrapt.*

*Art. 98 is van toepassing, mits de woorden "en van hun verzoek" in het eerste lid worden toegevoegd na de woorden "beroep tot vernietiging".*

*Art. 118ter. De griffier brengt de verzoeken onmiddellijk ter kennis van de Ministerraad, van de Gewest- en Gemeenschapsregeringen, van de voorzitters van de andere wetgevende vergaderingen dan die waarvan het verzoek uitgaat en van de initiatiefnemer van de volksraadpleging.*

*Art. 118quater. Binnen tien dagen na ontvangst van de door de griffier krachtens Art. 118ter gedane kennisgevingen kunnen de Ministerraad, de Gewest- en Gemeenschapsregeringen, de voorzitters van de andere wetgevende vergaderingen dan die waarvan het verzoek uitgaat en de initiatiefnemer van de volksraadpleging een memorie tot het Hof richten. De memorie bevat een inventaris van de ter staving aangevoerde stukken.*

*Bij elk verzoek of memorie worden tien door de ondertekenaar voor eensluidend verklaarde afschriften gevoegd. Het indienen van bijkomende afschriften kan bevolen worden. De memories die niet zijn ingediend binnen de in het eerste lid bepaalde termijn worden uit de debatten geweerd."*

Hieruit blijkt dat het Grondwettelijk Hof in de eerste plaats zal kunnen controleren of de gevraagde volksraadpleging niet enkel het Art. 39bis Gw. naleeft, maar ook de Art.143, 170, 172 en 191 Gw. en tevens het organieke decreet betreffende de gewestelijke volksraadpleging. Het Hof zal ook kunnen oordelen - in samenhang met vooral de Art.10 en 11 Gw. - over de (mogelijke) schending van de internationale of supranationale verplichtingen van België. Daarover wordt - in de toelichting bij het tot stand komen van deze controleprocedure - volgende uitermate belangrijke verduidelijking aangeleverd: *"De naleving van het geheel van deze normen moet begrepen worden als een verbod tot het houden van een volksraadpleging waarvan de formulering van de vraagstelling of waarvan één van de voorgestelde antwoorden, zonder toelaatbare rechtvaardiging, zou leiden tot het in vraag stellen, het betwisten, het minimaliseren, het wijzigen van de draagwijdte of de interpretatie van de rechten en vrijheden, of in samenhang met deze normen (en meer bepaald de principes van gelijkheid en non-discriminatie) de internationale en supranationale verplichtingen van België. De naleving van het geheel van deze normen moet eveneens begrepen worden als een verbod tot het houden van een volksraadpleging waarvan de formulering van de vraagstelling of waarvan één van de voorgestelde antwoorden zou leiden tot het afbreuk doen aan de in Art. 16bis van de bijzondere wet van 8*

*augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de in Art. 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen bedoelde garanties. Het hof zal dus moeten beslissen dat een volksraadpleging deze normen miskent als het oordeelt dat de formulering van de vraag of één van de voorgestelde antwoorden geen enkele toelaatbare rechtvaardiging heeft in het licht van deze normen. Het Hof zou daarentegen niet de grondwettigheid van de volksraadpleging in vraag kunnen stellen, indien er voor de vraagstelling en voor alle voorgestelde antwoorden een rechtvaardiging voorhanden is.”*

Het onderzoek van het Hof mag uiteraard geen betrekking hebben op de opportuniteit van de volksraadpleging.

### **Artikel 8**

Dit moet voorkomen dat twee volksraadplegingsprocedures over hetzelfde onderwerp gelijktijdig plaatsvinden. Te lang een onderwerp uitsluiten is ook niet aanvaardbaar. Een onderwerp uitsluiten tijdens een legislatuur - terwijl de duur van een procedure onduidelijk is - kan leiden tot de uitsluiting van een onderwerp gedurende minstens twee legislaturen, wat evenmin de bedoeling kan zijn. Ook kan een legislatuur bijzonder kort van duur zijn. Daarom opteren we enerzijds voor het opleggen van een welbepaalde termijn betreffende de handtekeningenwerving en anderzijds nemen we de termijn tussen het indienen van het verzoek en het einde van de volledige procedure van de volksraadpleging als referentie, teneinde een gelijktijdige volksraadpleging over eenzelfde onderwerp te voorkomen.

Dubbele en/of negatieve vraagstellingen zijn verwarrend en zijn derhalve verboden. (bv: “Wenst u de sluiting van de kerncentrales en de uitbreiding van windmolenparken? Ja of Neen” of “Wenst u geen verbreding van het Schipdonkkanaal?” Ja of Neen). Overigens kan hier de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen een belangrijke rol spelen.

Uiteraard kunnen de voorbereidingen van een initiatief zoals de handtekeningeninzameling en de indiening (Art. 2§2) plaatsvinden terwijl een volksraadplegingsprocedure over hetzelfde of een ander onderwerp lopende is.

### **Artikel 9**

De redactie van de brochure is een essentieel onderdeel van de procedure. Daarom opteren wij er voor de Vlaamse ombudsdienst hiermee te

belasten, aangezien deze instantie onafhankelijk opereert.

### **Artikel 10**

Dit artikel - evenals de twee volgende artikels - zijn een nagenoeg letterlijke overname van Art. 10 tot 13 uit het voorstel van decreet van 25 maart 2002 van de Dirk Holemans (Agalev), Sven Gatz (VLD), Peter De Ridder (SP.a) en André Denys (VLD) houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek, dat op zijn beurt een vrijwel letterlijke kopie was van de Art. 209 tot 211 uit het Gemeentedecreet. Nieuw is wel dat men Belg moet zijn om een volksraadpleging aan te vragen of er aan deel te nemen. Op 1 april 2015 adviseerde de Raad van State inzake een Waals voorstel ter invoering van een gewestelijke volksraadpleging immers het volgende (eigen vertaling van advies nr 56.968/AG/2): *“Alhoewel Art. 39bis van de Grondwet aan de decretale wetgever handelend bij een bijzondere meerderheid een ruime appreciatiebevoegdheid verleende bij het bepalen van de nadere regels en de organisatie van de volksraadpleging en men daaruit zou kunnen afleiden dat de bijzondere wetgever dus ook vrij de voorwaarden voor deelneming aan de volksraadpleging mag regelen is de Raad van State van oordeel dat het Art. 39bis van de Grondwet hem niet toelaat af te wijken van Art. 8 van de Grondwet dat bepaalt dat “de staat van Belg” is vereist om politieke rechten uit te oefenen. Het recht om deel te nemen aan een gewestelijke volksraadpleging over een gewestelijke materie, die in het kader van de Grondwet en het internationaal en Europees recht behoort tot de interne soevereiniteit, dient te worden beschouwd als een politiek recht. Inderdaad, door deel te nemen aan een gewestelijke volksraadpleging neemt de burger deel aan de uitoefening van de machten zoals bedoeld in Art. 33 van de Grondwet en oefent hij een politiek recht uit in de zin van Art. 8 van de Grondwet.”*

Op grond van Art. 8 GW zullen derhalve slechts Belgen kunnen deelnemen, (ook al geldt deze voorwaarde niet voor deelname aan de gemeentelijke volksraadpleging).

Nieuw is overigens ook dat volgens §2 de initiatiefnemers voor de volksraadpleging - analoog met de politieke partijen bij verkiezingen - een afschrift van de lijst van de potentiële deelnemers aan de volksraadpleging kunnen aanvragen. Net zoals bij verkiezingen dient er immers gericht campagne te worden gevoerd. Ook nieuw is het voorstel om de volksraadpleging te laten plaatsvinden op dezelfde locatie als tijdens de

Gewestelijke verkiezingen. De ervaring leert immers dat een andere locatie (bijvoorbeeld slechts één stembureau aan de periferie van de stad, ref: volksraadpleging Genk, ervaring in andere landen, ... ) een sterk ontradend effect heeft op de deelname.

Tevens wordt nu in §6 - naar analogie met de verkiezingen - voorgesteld om de initiatiefnemers en de politieke partijen te machtigen getuigen af te vaardigen bij de stem- en telverrichtingen, teneinde door dit toezicht mogelijke onregelmatigheden en fraude te voorkomen.

### **Artikel 11**

De tweede alinea betreft een letterlijke kopie van Art. 209 §3 van het Gemeentedecreet, mits weglating van “Voor niet-Belgische onderdanen”. De deelname aan de gewestelijke volksraadpleging vereist immers de Belgische nationaliteit (zie Art. 10).

### **Artikel 12**

Dit artikel is een nagenoeg letterlijke kopie van het Art. 212bis zoals het in 2009 in het Gemeentedecreet werd ingevoegd. Er is geen enkele reden waarom ook niet bij Gewestelijke volksraadplegingen via volmacht zou kunnen worden gestemd. (zie: Leren van Gent, p.17-19).

### **Artikel 13**

Er is geen opkomstdrempel bepaald, zoals dat evenmin het geval is bij verkiezingen. Er is geen enkel argument om wel een quorum in te voeren bij een volksraadpleging. Een quorum kan aanleiding geven tot het opstarten van een boycotactie, waardoor de uitgebrachte stemmen bij de volksraadpleging niet eens worden geteld, indien het quorum niet wordt gehaald. Hierdoor wordt gemeenschapsgeld verspild en worden zij die hun stem uitbrengen benadeeld, wat een schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt.

Het voorstel voorziet ook niet in een geografische spreiding (door bijvoorbeeld bij de volksraadpleging ook een vereiste meerderheid op te leggen in drie van de vijf provincies), noch een geografische spreiding aangaande de handtekeningeninzameling. Het betreft immers geen wetgevend bindend referendum op volksinitiatief, maar slechts een adviserende raadpleging mét een apriori uitsluiting van onderwerpen.

De moties over de verdere toepassing van de volksraadpleging verlopen bij

geheime stemming. Het is na een volksraadpleging en uitspraak van de bevolking niet wenselijk dat de partijdiscipline de verdere afhandeling van de volksraadpleging zou kunnen beïnvloeden. Art. 33 van de Belgische Grondwet bepaalt immers: *"Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald."* Dit wordt door de Raad van State als volgt geïnterpreteerd: *"Zowel uit deze bepaling [Art. 33] zelf, als uit de overige bepalingen van de Grondwet betreffende de uitoefening van de machten, blijkt dat de Grondwet niet een stelsel gebaseerd op de volkssoevereiniteit heeft ingesteld, doch wel een stelsel gebaseerd op de nationale soevereiniteit waarbij de Natie wordt vertegenwoordigd door de gestelde machten [...] Het door de Grondwet aldus ingestelde representatieve stelsel impliceert dat het de volksvertegenwoordigende vergaderingen zijn die de beslissingen nemen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren en dat ze in de uitoefening van hun mandaat, noch in rechte, noch in feite, mogen worden gebonden."*

#### **Artikel 14**

Er bestaat geen enkel geldig argument om raadplegingen en verkiezingen op verschillende data te houden, wel integendeel. Deze activiteiten spreiden, betekent slechts een verkwisting van tijd en geld.

#### **Artikel 15**

Dit artikel is een aangepaste versie van het Art. 218*bis* van het gemeentedecreet. Het werd uitgebreid tot de 'schrappingen' - vermeld in Art. 6 - vermits de Gentse praktijk ons pijnlijk leert dat de toezichhoudende overheid niet over de mogelijkheden beschikt om betwistingen aangaande geschrapte handtekeningen efficiënt en deskundig te beoordelen.

#### **Artikel 16**

Dat het decreet van 18 mei 1994 houdende de regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, is evident en wordt letterlijk overgenomen uit het reeds vermelde voorstel van decreet van 2002. Daarom dient alle communicatie in het Nederlands te worden gevoerd.

#### **Artikel 17**

Bij het uitvaardigen van de nadere procedureregels zal de Vlaamse

Regering zich kunnen laten inspireren door het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende vaststelling van de nadere procedureregels voor de organisatie van de gemeentelijke volksraadpleging (BS 19/06/2009). De geloofwaardigheid van de volksraadpleging neemt toe, indien getuigen worden toegelaten bij de stem- en telverrichtingen en dit naar analogie met de regeling bij reguliere verkiezingen (maar dan zonder politieke partijen).

De Gentse praktijk leert ons dat de stedelijke overheid - bij de controle van de petitie lijsten - zich beriep op niet-gecertificeerde computerprogramma's van CEVI, die echter heel wat fouten vertoonden. Hierdoor werd niet enkel de privacywetgeving geschonden, maar vonden ook dubbeltellingen en onterechte schrappingen plaats (zoals achteraf is gebleken uit een deskundigenonderzoek, bevolen door de rechtbank). Daarom is er nood aan een deugdelijke reglementering, teneinde de betrouwbaarheid van de gebruikte elektronische hulpmiddelen en procedures te garanderen.

Hierbij moet rekening worden gehouden met de wet van 8.12.1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens - zoals weergegeven in de brief van 24.09.2004 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer aan de stad Gent met referte SA2/IP/03/628/24/JV, SA2/IP/03/632/23/JV en SA2/IP/03/635/23/JV.

Deze inzichten onderstrepen het belang van een onafhankelijke instantie - zoals de Vlaamse ombudsdienst - die een evaluatieverslag dient op te stellen, los van het resultaat van de volksraadpleging.

Het legaliteitsbeginsel wordt gegarandeerd wanneer het Vlaams Parlement de procedureregels eerst bekrachtigt.

### **Artikel 18**

De inhoud van dit artikel werd overgenomen uit Art. 18 van het voornoemde voorstel van decreet van 2002, maar aangevuld met de toen niet-voorzien koste inzake de elektronische inzameling van handtekeningen

### **Artikel 19 tot en met 28 en 31 tot en met 33**

Deze strafbepalingen werden eveneens letterlijk overgenomen uit het voornoemde voorstel van decreet van 2002 (Art. 19 tot en met 30). Ze zijn geïnspireerd op het Art. 213 van het gemeentedecreet en op de bepalingen van het Kieswetboek.



Het Art. 11 van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet worden toegepast.

### **Artikel 29**

Bij een volksraadpleging op volksinitiatief is het cruciaal dat de overheid zich niet mengt in het debat door middel van campagnes gefinancierd met gemeenschapsgeld. Het is de overheid en gesubsidieerde organisaties uiteraard wel toegestaan om een standpunt te formuleren en/of in te nemen. Het “voeren van campagne” valt eventueel te beoordelen door de rechtbank.

### **Artikel 30**

Transparantie van de aangewende fondsen is cruciaal. Personen die dit proces dwarsbomen, moeten ten alle tijde kunnen worden gesanctioneerd.

### **Artikel 34**

Deze bepaling regelt de inwerkingtreding van het organieke decreet.

Het opzet bestaat erin de datum van de inwerkingtreding van het decreet te laten samenvallen met die van de inwerkingtreding van de uitvoeringsbesluiten, zodat er een uitvoerbaar recht ontstaat bij de inwerkingtreding van dit voorstel.

---

## **Bijlage**

De Belgische overheid stelt een portaal ter beschikking om de formulieren digitaal te ondertekenen met de eID.

Het gebruik van de signing box kan verder worden uitgewerkt.

### **Wat doet signing box?**

Deze toepassing laat je toe elektronische bestanden te tekenen en te valideren met je elektronische identiteitskaart (eID). Met deze toepassing zal een handtekening worden gezet op het geüploade bestand. De informatie uit je certificaat zal nergens worden bewaard, behalve in de bestanden die je hebt getekend.

<https://dss.services.belgium.be/eid-dss-portal/main>

<http://www.bestuurszaken.be/slimmesubsidies/digitalehandtekening>

woensdag 5 maart 2014

Na beraadslaging met de betrokken diensten van het Vlaams Parlement kan ik u het volgende antwoorden op uw vragen:

1. Enkel elektronische handtekeningen (e-ID) hebben dezelfde juridische status als handgeschreven handtekeningen. Het is de bedoeling tegen december 2014 op de nieuwe website van het Vlaams Parlement de mogelijkheid aan te bieden om een verzoekschrift elektronisch in te dienen (met elektronische handtekening).
2. Via welk platform ook een online petitie doorgestuurd wordt, het Vlaams Parlement moet in staat kunnen zijn de authenticiteit van de verzoekschriften te controleren; een elektronische handtekening is een juridische vereiste. Als uw organisatie een systeem kan uitwerken om e-ID te integreren in uw website, dan kan dat bekeken worden.
3. Het Vlaams Parlement accepteert geen niet-officiële online handtekeningen, ook niet vergezeld van enkele handgeschreven handtekeningen en met controle per brief zoals in de Nederlandse Tweede Kamer. Een dergelijk systeem zou in het najaar voorgelegd kunnen worden aan het nieuwe bestuur van het Vlaams Parlement dat na de verkiezingen aantreedt, maar is voorlopig geen optie.

Ik hoop dat u hiermee duidelijkheid hebt gekregen over uw vragen.

Met vriendelijke groet,

Lut Moulaert    Commissiesecretaris Commissie Brussel en Vlaamse Rand

Vlaams Parlement

1011 Brussel

Tel.: 0032(0)2/552 13 39