

KONINKRIJK BELGIE
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 11 juli 1997 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over :

- 1º een voorstel van bijzonder decreet "tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" (Gedr. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 497-1) (L. 26.693/1/V),
- 2º een voorstel van decreet "houdende regeling van de bij het Vlaams Parlement ingediende verzoekschriften" (Gedr. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 498-1) (L. 26.694/1/V),
- 3º een voorstel van bijzonder decreet "houdende wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, wat het verzoekschrift betreft" (Gedr. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 500-1) (L. 26.695/1/V),

heeft op 21 augustus 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

1. De drie voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorstellen hebben met elkaar gemeen dat zij de regeling betreffende de bij het Vlaams Parlement ingediende verzoekschriften aanpassen.

De voorgestelde bepalingen zouden in de plaats komen van de regeling vervat in het huidige artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. Het voorstel van bijzonder decreet nr. 497-1 vervangt dat artikel door een korte tekst waarbij het recht van eenieder om verzoekschriften bij het Vlaams Parlement in te dienen wordt erkend en waarbij het bepalen van de nadere voorwaarden daartoe wordt opgedragen aan de decreetgever.

3. De indieners van dat voorstel geven uitvoering aan die opdracht met het voorstel nr. 498-1. Dit voorstel beschrijft de voorwaarden om op ontvankelijke wijze een verzoekschrift aan het parlement te richten en regelt de procedure die voor de behandeling van de verzoekschriften moet worden gevolgd.

Luidens artikel 4 van het voorstel moet een bij het Vlaams Parlement ingediend verzoekschrift de naam, de

.../...

hoedanigheid, de nationaliteit en de woonplaats van ieder der ondertekenaars vermelden. Artikel 5 bepaalt dat het verzoekschrift moet zijn gemotiveerd en in het Nederlands moet zijn opgesteld. Het verzoekschrift moet de redenen die tot de indiening ervan hebben geleid vermelden en moet een uiteenzetting bevatten omtrent het "belang" dat de verzoeker bij de indiening van het verzoekschrift heeft.

De procedure van behandeling van het verzoekschrift, beschreven in de artikelen 6 tot 9 van het voorstel, kan als volgt worden samengevat.

Na verwijzing door de voorzitter van het Vlaams Parlement naar de bevoegde commissie, moet die commissie voorafgaandelijk de ontvankelijkheid van het verzoekschrift onderzoeken. Een ontvankelijk verklaard verzoekschrift wordt dan onderzocht door de commissie, die de verzoeker moet horen en eventueel daartoe met hem of anderen een hoorzitting kan organiseren. De commissie mag uitleg vragen aan de Vlaamse regering. Over ieder verzoekschrift wordt aan het voltallige parlement verslag uitgebracht door twee commissarissen-verslaggever, waarbij telkens een "voorstel" moet worden geformuleerd waarover het parlement kan beslissen. Het resultaat van die beslissing wordt aan de verzoeker meegedeeld.

4. In een ander voorstel van bijzonder decreet, stuk nr. 500-1, wordt andermaal voorgesteld om artikel 41

.../...

van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor wat het Vlaams Parlement betreft, te vervangen. Dat voorstel bevestigt het recht van eenieder om bij het Vlaams Parlement verzoekschriften in te dienen. Voorts worden een aantal ontvankelijkheidsvereisten voor het indienen van een verzoekschrift opgenomen.

Het voorstel heeft ook bijzondere aandacht voor de figuur van wat een "collectief verzoekschrift" wordt genoemd. Enkel voor deze "collectieve verzoekschriften" wordt in het voorstel een bijzondere procedure opgelegd aan het parlement, dat deze verzoekschriften in commissie en in plenaire vergadering moet behandelen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het recht om verzoekschriften bij de raden (in casu het Vlaams Parlement) in te dienen, is momenteel geregeld in artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens de artikelen 35, § 3, en 49, § 1, van die wet kunnen de raden, bij decreet aangenomen met een bijzondere meerderheid, artikel 41 van die wet evenwel wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen. Die bevoegdheid moet worden uitgeoefend binnen het raam van de aangelegenheid die thans door voornoemd artikel 41 is

.../...

geregeld en mag die aangelegenheid bijgevolg niet te buiten gaan (1).

Daarenboven spreekt het vanzelf dat de decreetgever zijn bevoegdheid dient uit te oefenen met inachtneming van de Grondwet en van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die niet door de bijzondere decreetgever op grond van de zgn. constitutionele autonomie kunnen worden gewijzigd. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 28 van de Grondwet het petitierecht in zijn algemeenheid waarborgt. Het artikel geldt niet alleen voor de federale wetgevende kamers, maar ook voor de raden en overigens voor alle openbare overheden. De decreetgever vermag bijgevolg niet van dat grondwetsartikel af te wijken.

De decreetgever blijft binnen de grenzen van zijn bevoegdheid wanneer hij nadere regels vaststelt omtrent de behandeling van de ingediende verzoekschriften en bijvoorbeeld aan de verzoeker waarborgt dat zijn verzoekschrift in overweging zal worden genomen, de wijze vaststelt van de te volgen procedure en ten slotte de verzoeker waarborgt dat en op welke wijze hij een antwoord op zijn verzoekschrift zal ontvangen.

(1) Zie advies L. 25.898/8 van 21 januari 1997, Gedr. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 470-2.

Uit de gebondenheid van de decreetgever aan artikel 28 van de Grondwet vloeit evenwel voort dat de decreetgever het petitierecht niet aan andere voorwaarden dan die welke voortvloeien uit artikel 28 van de Grondwet vermag te onderwerpen, ook niet wanneer die voorwaarden worden voorgesteld als ontvankelijkheidsvereisten of als procedurevoorschriften. Zo zijn bijvoorbeeld voor kritiek vatbaar het verbinden van een leeftijdsgrens aan het recht, het opleggen, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift, van de verplichting om de hoedanigheid of de nationaliteit van de verzoeker(s) te vermelden of het opleggen van een bijzondere motiveringsverplichting, het verbinden van de ontvankelijkheid van het verzoek aan het vereiste dat de verzoeker een "belang" moet kunnen laten gelden om het verzoek in te dienen of de bepaling dat het verzoek niet ontvankelijk is wanneer de verzoeker heeft nagelaten "beroep in te stellen" wanneer die mogelijkheid bestaat.

Wel zou de decreetgever, op voorwaarde dat de essentie van het petitierecht niet wordt aangetast, verschillende regels kunnen instellen voor de behandeling van de verzoekschriften al naargelang aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Die verschillende behandeling zou kunnen zijn gesteund op het al dan niet vermelden van bepaalde gegevens in het verzoekschrift, maar ook op de aard van het verzoek. Zo zou in een onderscheiden behandeling kunnen worden voorzien al naargelang het gaat om zgn. klachtpetities, die

.../...

op concrete gevallen betrekking hebben, dan wel om zgn. politieke petitie's, die op het beleid betrekking hebben.

Ook voor verzoekschriften ingediend door gestelde overheden kan een geëigende procedure wenselijk zijn.

Het staat aan het Vlaams Parlement om te oordelen of op het vlak van de te volgen procedure al dan niet een onderscheid moet worden gemaakt gelet op het soort verzoekschrift dat aan de orde is.

2. De bevoegdheid van de decreetgever om het petitie-recht te regelen moet, volgens artikel 35, § 3, van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, worden uitgeoefend bij decreet aangenomen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Dat artikel verbiedt evenwel niet dat de bijzondere decreetgever het aan de bij gewone meerderheid beslissende decreetgever zou overlaten om bepaalde regels nader uit te werken of bepaalde toepassings-modaliteiten ervan te bepalen. Die delegatie mag evenwel nooit essentiële aspecten van het petitierecht betreffen, maar kan slechts slaan op de tenuitvoerlegging van de door de bijzondere decreetgever zelf vastgelegde beginselen.

In ieder geval moeten bepalingen die de verhouding tussen parlement en regering regelen, in een bijzonder decreet worden opgenomen.

.../...

3. Loutere procedureregels die enkel en alleen de werking van het parlement betreffen, en die geen verplichtingen inhouden voor de verzoekers of die geen weerslag hebben op hun rechten, horen thuis in het reglement van het parlement en niet in een decreet. Zo bijvoorbeeld de bepaling dat de voorzitter van het Vlaams Parlement het verzoekschrift verwijst naar de bevoegde commissie of bepalingen betreffende het concrete verloop van de commissiezittingen, andere dan die welke aan de verzoekers bepaalde rechten toekennen.

OPMERKINGEN BIJ HET VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

NR. 497-1 (L. 26.693/1/V)

1. Het voorstel van bijzonder decreet nr. 497-1 bevat enkel het principe dat ieder het recht heeft bij het Vlaams Parlement verzoekschriften in te dienen en verleent voorts een ruime delegatie aan de decreetgever, handelend met gewone meerderheid, om dat recht verder uit te werken. Uit punt 2 van de algemene opmerkingen moge blijken dat die delegatie te ruim is opgevat. Een aantal bepalingen uit het voorstel nr. 498-1 dienen te worden overgebracht naar het besproken voorstel van bijzonder decreet, zoals de bepalingen opgenomen in artikel 8, tweede tot vijfde lid, die de verhouding tussen de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering regelen en de bepalingen die aan de verzoekers bepaalde rechten toekennen met betrekking tot de behandeling van hun klacht, in zoverre het in de bedoeling ligt om aan de verzoekers binnen het raam van die

.../...

behandeling afdwingbare rechten die fundamentele garanties voor de behoorlijke behandeling van hun verzoekschrift inhouden, toe te kennen.

2. Het gebruik van het begrip "collectief verzoekschrift" kan verwarring scheppen. In zoverre het gebruik van dat begrip zou betekenen dat een verzoekschrift in "gemeenschappelijke naam" mag worden ingediend, is het in strijd met artikel 28 van de Grondwet dat, behoudens voor de gestelde overheden, het indienen van zulke verzoekschriften verbiedt. Vereist is dat eenieder die het "collectief" verzoekschrift mede indient, dit verzoekschrift ook ondertekent. De terminologie die is gebruikt in artikel 28 van de Grondwet, met name "door een of meer personen ondertekend" verdient dan ook aanbeveling boven de woorden "individueel of collectief".

3. Men verduidelijke tevens dat de verzoekschriften schriftelijk moeten worden ingediend.

4. Onverminderd het gegeven dat de delegatie in het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te ruim is, moet worden opgemerkt dat de formulering van dit lid voor verbetering vatbaar is. Zo is wellicht bedoeld dat het decreet nadere (procedure-)voorwaarden bepaalt waaronder het recht wordt uitgeoefend (het opleggen van bijkomende

.../...

voorwaarden om titularis te zijn van het recht zelf zou ongrondwettig zijn) alsook de regels kan vaststellen die bepalen hoe het parlement het verzoekschrift behandelt.

OPMERKINGEN BIJ HET VOORSTEL VAN DECREET
NR. 498-1 (L. 26.694/1/V)

Algemeen

1. Uit de algemene opmerkingen moge blijken dat het voorstel fundamenteel moet worden herwerkt. Zoals opgemerkt dienen een aantal bepalingen te worden weggelaten, hetzij omdat ze op ongrondwettige wijze het recht om een verzoekschrift in te dienen inperken, hetzij omdat ze thuishoren in een bijzonder decreet of in het reglement van het Vlaams Parlement. De Raad van State onthoudt zich bijgevolg van een volledig tekstonderzoek, maar beperkt zich tot het maken van volgende opmerkingen die bij een eventuele herwerking van het voorstel nuttig kunnen zijn. Daarnaast worden de opmerkingen die naar aanleiding van de algemene bespreking werden gemaakt, niet telkens bij de artikelsgewijze bespreking hernomen.

2. Voor het leenwoord "petitionaris" bestaat een volwaardig Nederlands synoniem, met name "verzoeker".

.../...

Artikel 2

Er zij aan herinnerd dat onnodige definities moeten worden vermeden. Bovendien vormt, zoals reeds gezegd, het in 4º van het voorgestelde artikel opgenomen leeftijdsvereiste een ongerechtvaardigde inperking van het petitie-recht. Op grond hiervan kan worden overwogen artikel 2 te schrappen.

Artikel 3

Dit artikel is een overbodige herhaling van wat reeds in het voorstel van bijzonder decreet is opgenomen.

Artikel 5

De bevoegdheid van de decreetgever om het taalgebruik te regelen is beperkt tot de gevallen opgesomd in artikel 129, § 1, van de Grondwet. Het regelen van het taalgebruik inzake verzoekschriften valt niet onder een van deze gevallen.

Artikel 6

1. Men make een duidelijk onderscheid tussen het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het verzoekschrift (artikel 6, tweede tot vierde lid, van het voorstel) en het

.../...

onderzoek naar de inhoud van het verzoekschrift (vermeld in het eerste lid van het voorgestelde artikel 6 en verder geregeld in de artikelen 7 tot 9).

2. Krachtens artikel 35, § 2, van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt elk besluit van de raden bij volstreckte meerderheid der stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen van de raden wordt bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten en behoudens het bepaalde in paragraaf 3 van dat artikel. Die regel is ook van toepassing op de besluiten van de commissies, zodat niet kan worden bepaald dat over de ontvankelijkheid van het verzoekschrift uitspraak moet worden gedaan met een bijzondere meerderheid. Ook het bijzonder decreet zou zulke regel niet kunnen invoeren daar artikel 35 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet behoort tot de artikelen van die wet die door de decreetgever op grond van zijn "constitutieve autonomie" kunnen worden gewijzigd.

3. De aanwezigheid van een rechterlijke uitspraak kan geen beletsel vormen voor de behandeling van het verzoekschrift wanneer het verzoekschrift niet strekt tot het in vraag stellen van die rechterlijke uitspraak of geen betrekking heeft op het concrete geschil dat aan de basis van die uitspraak ligt, maar wel de ruimere beleidsmatige problematiek betreft die aan de grondslag ligt van de desbetreffende rechterlijke beslissing.

.../...

4. Gelet op de verschillende bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten inzake ondergeschikte besturen, komt de op algemene wijze geformuleerde uitsluiting van het recht om verzoekschriften in te dienen over "onderwerpen die betrekking hebben op lagere publiekrechtelijke lichamen" als onverantwoord voor.

Artikel 9

De bepalingen die de behandeling van het verzoekschrift in plenaire vergadering betreffen zijn niet duidelijk. Zo rijst de vraag of over elk verzoekschrift aan het Vlaams Parlement verslag moet worden uitgebracht en wat het "voorstel" dat in het verslag van de bevoegde commissie aan het Vlaams Parlement wordt gedaan, juist inhoudt.

Artikel 10

De bepaling dat de bevoegde commissie het verzoekschrift aan de terzake bevoegde ombudsman kan voorleggen, kan aanleiding geven tot moeilijkheden. Zo kan de verzoeker redenen hebben om het voorleggen van het verzoekschrift aan de bevoegde ombudsman niet wenselijk te achten, staat het niet aan de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement om uit te maken wie de terzake bevoegde ombudsman is en kan het adiëren van de bevoegde ombudsman aan bepaalde vorm- of termijnvereisten zijn verbonden waardoor de doorverwijzing door de genoemde commissie inoperant kan zijn.

.../...

Daarnaast rijst de vraag of het niet wenselijk is om in bijzondere regels te voorzien in geval van samenloop van een procedure bij de Vlaamse ombudsman en de aanhangigmaking van een verzoekschrift bij het Vlaams Parlement.

OPMERKINGEN BIJ HET VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET
NR. 500-1 (L. 26.695/1/V)

1. De tekst van het voorstel geeft slechts op zeer fragmentaire wijze uitvoering aan de motieven die in de toelichting worden verwoord. Zo impliceert volgens die toelichting het "collectief" verzoekschrift een soort van decreetgevend initiatief, maar dergelijke draagwijdte blijkt niet met zoveel woorden uit de tekst van het voorstel. Mocht het voorstel van bijzonder decreet toch die draagwijdte hebben (1) of mocht het in die zin worden aangevuld, verwijst de Raad van State naar de fundamentele grondwettigheids- en wettigheidsbezwaren die geuit werden in het reeds vernoemde advies L. 25.898/8 van 21 januari 1997. In dat advies wordt vooropgesteld dat de rechtsfiguur van het "decreetgevend initiatief" niet in overeenstemming te brengen is met het representatief stelsel zoals dat door de grondwetgever is opgevat en bovendien in strijd is met de grondwets- en bijzondere wetsbepalingen die het recht van initiatief in gemeenschaps- en gewestaangelegenheden

(1) Het gegeven dat het "collectief" verzoekschrift moet zijn vergezeld van een "petitie" met minstens 5.000 handtekeningen van stemgerechtigde kiezers, wijst wellicht in die richting.

regelen. De Raad van State besloot in dat advies dat de "constitutieve autonomie" die aan de gemeenschappen en de gewesten is toegekend de genoemde grondwettigheids- en wettigheidsbezwaren niet vermag te ondervangen, daar die constitutieve autonomie niet toestaat af te wijken van de Grondwet of van bepalingen uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarop de constitutieve autonomie niet kan worden toegepast en bovendien slechts betrekking kan hebben op aangelegenheden die het voorwerp vormen van de in artikel 49, § 1, van die wet opgesomde bepalingen en die aangelegenheden niet te buiten mag gaan.

2. Het voorstel is te lapidair opgesteld om zonder verdere aanvulling of eventueel delegatie aan de decreetgever handelend met gewone meerderheid, een deugdelijke uitvoering te kunnen krijgen. Zo komen de huidige bepalingen van het tweede en het derde lid van artikel 41 van de meergenoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 te vervallen zonder dat enige bepaling uit het voorstel de verhouding tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering met betrekking tot de verzoekschriften regelt. Bovendien lijkt het voorstel geen rekening te houden met de mogelijkheid dat gestelde overheden verzoekschriften indienen. Conclusie is dan ook dat het voorstel grondig dient te worden herwerkt.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de Heren	R. STEVENS, J. SMETS,	staatsraden,
	E. WYMEERSCH, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. THEUNIS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

M.-R. BRACKE