

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.737/1
VAN 24 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 20 mei 2011 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over amendementen bij het ontwerp van decreet “betreffende het onderwijs XXI” (*Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 1082/2), heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“de Commissie voor Onderwijs en Vorming op donderdag 26 mei 2011 wenst te stemmen over het ontwerp van decreet en de amendementen. Alleen op die manier kan de commissie voldoen aan de vraag van het Vlaams Parlement dat de scholen tijdig op de hoogte zijn van de regelgeving. Zo vraagt het Vlaams Parlement in een resolutie van 28 mei 2003 aan de Vlaamse Regering alle besluiten en omzendbrieven aan de scholen mee te delen ten laatste op 25 juni, voor bepalingen die in werking treden op 1 september.”

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

De om advies voorgelegde amendementen strekken er in de eerste plaats toe het verbod om politieke propaganda in de onderwijsinstellingen te voeren, ongedaan te maken.

Voorts worden beperkingen ingevoerd voor “politieke activiteiten” in een school. Als politieke activiteiten worden beschouwd “alle activiteiten die worden georganiseerd door politieke partijen of politieke mandatarissen van politieke partijen, waarvan de standpunten en gedragingen niet in strijd zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”. Deze activiteiten zijn toegelaten “buiten de periodes waarin er schoolactiviteiten zijn en de periodes waarin verkiezingsmiddelen voorafgaand aan verkiezingen beperkt worden door of krachtens een wet of decreet” - volgens de toelichting worden met deze laatste periodes bedoeld: “de sperperiodes die voorafgaan aan verkiezingen”. Het schoolbestuur kan niet betrokken worden bij de organisatie van een politieke activiteit en het

kan personeelsleden en leerlingen niet vragen of aanzetten om eraan deel te nemen. Bij de toepassing dient het schoolbestuur rekening te houden met het beginsel van de gelijke behandeling. Het wordt aan de Vlaamse Regering overgelaten om de nadere uitvoeringsregels vast te leggen.

De verschillende amendementen voorzien aldus in de vervanging van, respectievelijk, artikel 51, § 2, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 (amendement nr. 2), artikel 8 van de Codex Secundair Onderwijs (amendement nr. 4), artikel 123 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs (amendement nr. 19) en artikel 95^{ter} van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II (amendement nr. 43).

BESPREKING

1. Vermits de ontworpen bepalingen erop neerkomen dat het verbod van politieke propaganda in de scholen opgeheven wordt, zullen de schoolbesturen hun vrijheid terzake in principe herwinnen. Alleen voor activiteiten die worden georganiseerd *door politieke partijen of politieke mandatarissen van politieke partijen* voeren de ontworpen bepalingen beperkingen in. Gelet op de enge definitie van “politieke activiteiten” betekent dit dat onder meer politieke propaganda door schoolbesturen, ouders, leerlingen of leerkrachten en zelfs buitenstanders die geen politieke mandataris zijn of niet openlijk tot een politieke partij behoren, ongeacht of die activiteiten plaatsvinden binnen of buiten de periodes waarin er schoolactiviteiten zijn, in beginsel niet meer verboden zal zijn.¹

Vraag is of dat overeenstemt met de bedoeling. Indien dat niet zo is, kan worden overwogen het bestaande verbod te handhaven doch het aan te vullen met de voorgestelde afwijkende regelingen.

¹ Andere beginselen kunnen in voorkomend geval het voeren van politieke propaganda of het organiseren van politieke activiteiten door onder andere schoolbesturen bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het gemeenschapsonderwijs waar artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet een neutraliteitsplicht oplegt. Volgens het Grondwettelijk Hof brengt het neutraliteitsbeginsel voor de bevoegde overheid niet alleen een onthoudingsplicht met zich mee – in de zin van een verbod om filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te benadelen, te bevoordelen of op te leggen –, maar ook, in bepaalde omstandigheden, een positieve verplichting, voortvloeiende uit de grondwettelijk gewaarborgde keuzevrijheid van de ouders, om het gemeenschapsonderwijs op dusdanige wijze te organiseren dat de positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen er niet in het gedrang komt (Grondwettelijk Hof, nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.9.6).

2. Het verbod om politieke propaganda te voeren, geldt ook voor de centra voor leerlingenbegeleiding. Het is niet duidelijk waarom artikel 14bis, § 2, van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding niet eveneens wordt aangepast. Indien dat niet gebeurt, zal, in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, dat verschil in behandeling verantwoord moeten kunnen worden.

3. Gelet op de rechtszekerheid - en de werkbaarheid van de regeling - zal een en ander moeten worden verduidelijkt.

3.1. In de ontworpen bepalingen is sprake van “politieke partijen”. Uit de toelichting blijkt dat door die omschrijving “ook nevenorganisaties [worden] gevat, zoals jongerenafdelingen”. Dat jongerenafdelingen van een politieke partij onder de notie “politieke partijen” vallen, kan moeilijk worden betwist. Doch hoever de notie “nevenorganisaties” reikt, is veel minder duidelijk. Dit zal problemen stellen voor de schoolbesturen die toepassing moeten maken van de nieuwe regels, aangezien zij bijvoorbeeld zullen moeten nagaan en beoordelen of een bepaalde vereniging geaffilieerd is met een politieke partij. In de tekst zou daarom duidelijker moeten worden bepaald wat precies dient te worden begrepen onder “politieke partijen”.

3.2. De formulering “buiten de periodes waarin verkiezingsmiddelen voorafgaand aan verkiezingen beperkt worden door of krachtens een wet of decreet” is eveneens onduidelijk. Daarmee wordt volgens de toelichting verwezen naar “de sperperiodes die voorafgaan aan verkiezingen”. Wellicht gaat het om de periodes waarin voor onder meer politieke partijen beperkingen gelden voor uitgaven met het oog op de verkiezingen.² Er zal precies moeten worden bepaald om welke periodes het gaat, wanneer die aanvangen en wanneer ze aflopen.

3.3. De ontworpen bepalingen dragen de Vlaamse Regering op om “de uitvoeringsmodaliteiten” vast te leggen.

Het is onduidelijk wat de draagwijdte van die opdracht is, vermits de Vlaamse Regering reeds met de algemene uitvoeringsbevoegdheid is belast. Artikel 20 van de bijzondere

² Zie bijv. artikel 8quinquies, § 1, van het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden: “Voor de toepassing van dit decreet worden als uitgaven voor verkiezingspropaganda beschouwd, alle uitgaven en financiële verbintenissen voor mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen die erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij, een lijst en hun kandidaten gunstig te beïnvloeden en die verricht worden tijdens een periode van drie maanden voor de verkiezingen van de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden of, in geval van buitengewone verkiezingen, vanaf de dag van de oproeping van de kiezers.”

wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen draagt de regering immers op de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Al kan de regering bij het uitoefenen van die bevoegdheid de draagwijdte van het decreet niet verruimen noch beperken, toch komt het haar op grond van het voornoemde artikel toe uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft.³ Indien het de bedoeling is dat de opdracht aan de Vlaamse Regering niet verder reikt dan de algemene uitvoeringsbevoegdheid, dan is die bepaling overbodig en dient ze duidelijkheidshalve weggelaten te worden.

Indien het evenwel de bedoeling zou zijn aan de Vlaamse Regering welbepaalde opdrachten te geven, dan zullen die in de betrokken bepalingen moeten worden opgesomd en omschreven. Dit is des te meer het geval daar het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken (artikel 24, § 5, van de Grondwet) geldt, waaruit volgt dat een machtiging geacht moet worden slechts betrekking te hebben op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen, en dat de regering op grond van die machtiging de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kan opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kan verfijnen.⁴ Zo heeft de afdeling Wetgeving in het verleden opgemerkt dat de Vlaamse Regering het begrip “politieke propaganda” niet nader kon omschrijven zonder daartoe uitdrukkelijk door de decreetgever gemachtigd te zijn.⁵

³ Zie o.m. Cass., 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25 en Cass., 27 februari 1990, rolnummer 2840, *Arr.Cass.* 1989-90, 848, i.v.m. de federale pendant in artikel 108 van de Grondwet.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bijv. arrest nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.6.3).

⁵ Adv.RvS 26.482/1 van 2 juni 1997 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende laakbare praktijken en de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de commissie laakbare praktijken voor het basisonderwijs’.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME