



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.046/3
van 27 april 2018

over

een voorstel van decreet van de Duitstalige Gemeenschap 'zur Abänderung des Dekrets vom 7. April 2003 zur Kontrolle der Wahlausgaben für die Wahl des Rates sowie zur Kontrolle der Mitteilungen der öffentlichen Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft' (*Parl.St. DG*, 2017-18, 219/1)

Op 27 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘zur Abänderung des Dekrets vom 7. April 2003 zur Kontrolle der Wahlausgaben für die Wahl des Rates sowie zur Kontrolle der Mitteilungen der öffentlichen Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ (*Parl.St. DG*, 2017-18, 219/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 17 april 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt tot het aanbrengen van verschillende wijzigingen in het decreet van 7 april 2003 ‘zur Kontrolle der Wahlausgaben für die Wahl des Rates sowie zur Kontrolle der Mitteilungen der öffentlichen Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft’. De meeste wijzigingen hebben betrekking op het actualiseren en het herschikken van de bestaande tekst. De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen betreffen:

- de uitbreiding van het toepassingsgebied tot de controle van de oorsprong van de geldmiddelen voor de verkiezingen;
- de verplichting voor de toezichtscommissie om het advies van het Rekenhof te vragen;
- de uitbreiding van de vereisten voor de inhoud van het eindrapport;
- de uitdrukkelijke bepaling dat de toezichtscommissie ook de verkiezingsuitgaven voor de gemeenteraadsverkiezingen controleert.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3 De Raad van State vraagt zich af of, gelet op de zeer talrijke wijzigingen die worden aangebracht in het decreet van 7 april 2003 en op de herschikking en vernummering van de meeste artikelen ervan, het niet verkieslijk is om dat decreet zonder meer te vervangen door een nieuwe tekst.² Daartoe zou enkel de reeds beschikbare geconsolideerde tekst van het decreet, die aan het einde van het voorstel is opgenomen, moeten worden omgewerkt tot het eigenlijke voorstel van decreet.

¹ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 106.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het voorgestelde artikel 1, 8° (artikel 2 van het voorstel), bevat een definitie van de term “politieke partij”. In die definitie wordt verwezen naar een vereniging “die gemäß dem Gesetz über die Wahlen des Wallonischen Parlaments, des Flämischen Parlaments, des Parlaments der Region Brüssel Hauptstadt und des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Kandidaten vorschlägt und die in den Grenzen der Verfassung, des Gesetzes, des Dekrets und der Ordonnanz versucht, die Äußerung des Volkswillens in der in ihrer Satzung oder in ihrem Programm festgelegten Art und Weise zu beeinflussen”.

Het zou echter, gelet op het toepassingsgebied van het voorgestelde decreet en naar analogie van de definitie vervat in artikel 1, 1°, van de wet van 4 juli 1989,³ beter zijn om te schrijven: “die gemäß Artikel 20 des Gesetzes vom 6. Juli 1990 zur Regelung der Modalitäten für die Wahl des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Kandidaten vorschlägt und die in den Grenzen der Verfassung, des Gesetzes und des Dekrets versucht, die Äußerung des Volkswillens in der in ihrer Satzung oder in ihrem Programm festgelegten Art und Weise zu beeinflussen”.

5. In de adviesaanvraag wordt naar aanleiding van de zo-even aangehaalde voorgestelde definitie van de term “politieke partij” de volgende vraag geformuleerd.

“Das (...) Gesetz [vom 19. Mai 1994] definiert den Begriff ‘politische Partei’. Im Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung vom 22. April 2004 der Wallonischen Region beinhalten die Begriffsbestimmungen, im Rahmen der Bestimmungen zur Prüfung der Wahlausgaben für die Wahl der Gemeinderäte, sowohl den Begriff ‘politische Partei’ als auch den Begriff ‘Liste’. Ist im Rahmen des vorgelegten Dekretvorschlags neben der Definition des Begriffs ‘politische Partei’ eine zusätzliche Definierung des Begriffs ‘Liste’ notwendig?”

Het lijkt de Raad van State niet noodzakelijk om de term “lijst” te definiëren, aangezien de term slechts tweemaal voorkomt (in het voorgestelde artikel 4, § 1) en kennelijk wordt gehanteerd in de gebruikelijke betekenis ervan in de regelgeving met betrekking tot verkiezingen.⁴ Overigens wordt de term ook niet gedefinieerd in de wet van 4 juli 1989.

6. Het wil de Raad van State voorkomen dat het woord “in” voor de woorden “Einrichtungen, die als Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht organisiert sind und die Dotationen oder Zuschüsse erhalten, die diese Versammlungen den politischen Parteien oder

³ Wet van 4 juli 1989 ‘betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van politieke partijen’.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 95, a).

politischen Fraktionen bewilligen” moet worden weggelaten, aangezien een juxtapositie wordt beoogd van, enerzijds, de “politische Fraktionen (...)” en, anderzijds, de “Einrichtungen (...)”.⁵

Artikel 3

7. In het voorgestelde artikel 2, vijfde lid (artikel 3, 5°, van het voorstel), wordt aan de toezichtscommissie de bevoegdheid toegekend om een huishoudelijk reglement vast te stellen. Een dergelijke delegatie is enkel mogelijk voor louter praktische bepalingen inzake de interne organisatie of de werking van de toezichtscommissie. Daarop moet worden toegezien bij het uitwerken van dat huishoudelijk reglement.

Artikel 9

8. In het voorgestelde artikel 5, § 1 (artikel 9 van het voorstel), wordt gewag gemaakt van het verlies van “das Anrecht auf die vom Parlament gewährte finanzielle Unterstützung der Fraktions- oder Parlamentsarbeit mit Ausnahme der Gehaltszulagen”. Het is niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld, inzonderheid wat betreft individuele parlementsleden. Indien de toeslagen op hun parlementaire vergoedingen worden uitgezonderd, kunnen hun parlementaire vergoedingen zelf dan wel worden ingehouden? Of is het de bedoeling dat enkel de financiële middelen die parlementsleden ontvangen naast de parlementaire vergoeding en met uitzondering van de toeslagen op die vergoeding, kunnen worden ingehouden? Dit moet worden gepreciseerd.

9. In het voorgestelde artikel 5, § 1, 4°, wordt gewag gemaakt van de “Tätigung von Ausgaben oder Verbindlichkeiten für Wahlwerbung gemäß Artikel 10 § 1 Nummer 1 desselben Gesetzes, ohne diese beim Vorsitzenden des Hauptwahlvorstandes anzugeben”. Die verwijzing is wat ongelukkig, omdat de bepaling waarnaar wordt verwezen een strafbepaling is. Er zou beter worden geschreven: “bei Tätigkeit von Ausgaben oder Verbindlichkeiten für Wahlwerbung ohne diese beim Vorsitzenden des Hauptwahlvorstandes anzugeben, unter Verstoß gegen Artikel 10 § 1 Nummer 1 desselben Gesetzes”.

Artikel 12

10. In het voorgestelde artikel 6 (artikel 12 van het voorstel) wordt bepaald dat “Der Kontrollausschuss (...) seine Aufgaben im Bereich der Kontrolle der Wahlausgaben für die Wahlen der Gemeinderäte gemäß dem Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung vom 22. April 2004 wahr[nimmt].”

Die bepaling is dubbelop met artikel L4112-13 van dat Wetboek, zoals vervangen bij artikel 21 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 21 november 2016 ‘zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung insbesondere in Bezug

⁵ Dit woord “in” wordt verkeerdelijk ook vermeld in de officiële Duitse vertaling van de wet van 4 juli 1989 (<http://www.scta.be/getdoc/df9030b7-3ff3-4f0c-84fe-c938425f3ca5/TitreOff.aspx>), waarop de voorgestelde definitie van “politieke partij” geïnspireerd lijkt te zijn.

auf die Gemeinderatswahlen', waaruit immers reeds volgt dat de toezichtscommissie toezicht uitoefent op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de gemeenteraden.

De auteurs van het voorstel van decreet kunnen eventueel zelfs overwegen om de bepalingen over de toezichtscommissie en de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed,⁶ over te hevelen naar het decreet van 7 april 2003, zodat één enkele regeling bestaat voor de controle van de uitgaven voor de verkiezingen van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en voor de lokale verkiezingen. In dat geval zou uiteraard ook onder meer het opschrift van het voormelde decreet en de definitie van de term "politieke partij" (zie opmerking 4) moeten worden aangepast.

Slotopmerking

11. In de adviesaanvraag werd ook nog de volgende vraag geformuleerd:

"Verfügt das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Rahmen seiner Zuständigkeiten, die Wahlausgaben und öffentlichen Mitteilungen gemäß dem Gesetz vom 19. Mai 1994 zur Regelung der Wahlkampagne, über die Einschränkung und Erklärung der Wahlausgaben für die Wahlen des Wallonischen Parlaments, des Flämischen Parlaments, des Parlaments der Region Brüssel-Hauptstadt und des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft und zur Festlegung der Prüfkriterien für offizielle Mitteilungen der öffentlichen Behörden zu prüfen, über die Möglichkeit, in diesem Dekretvorschlag ein Einspruchsverfahren gegen die Entscheidung seines Kontrollausschusses vorzusehen? Wenn ja: Der Staatsrat tritt gegen Entscheidungen der Kontrollkommission der Abgeordnetenversammlung als Einspruchsinstanz auf. Wäre eine analoge Einspruchsregelung im Rahmen dieses Dekretvorschlags möglich oder ist hierfür eine Änderung der koordinierten Gesetze über den Staatsrat notwendig?"

Bij de wet van 6 januari 2014⁷ werd een artikel 12bis ingevoegd in de wet van 19 mei 1994⁸ waarin wordt bepaald dat "bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring

⁶ In het federale Parlement is een ontwerp van bijzondere wet 'tot wijziging van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wat de verkiezingsuitgaven voor de lokale verkiezingen betreft' aangenomen in de Kamer van volksvertegenwoordigers en in de bevoegde commissie van de Senaat (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2908 en Senaat, 2017-18, nr. 6-412), waarbij de bevoegdheid van de gewesten wordt uitgebreid tot de regeling van de verkiezingsuitgaven voor de lokale verkiezingen. In afwachting van een aanpassing van artikel 1, 1.1, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 'über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft' en van artikel 1, 1^o/1, van het decreet van het Waalse Gewest van 27 mei 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés', kan die bevoegdheidsuitbreiding echter geen doorgang krijgen voor de Duitstalige Gemeenschap. De vraag of ook de bepalingen over de regeling van de verkiezingsuitgaven kunnen worden overgeheveld naar het decreet van 7 april 2003 is dus vooralsnog niet aan de orde.

⁷ Wet van 6 januari 2014 'tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, van het Kieswetboek, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement en van de wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid'.

⁸ Wet van 19 mei 1994 'tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels

[kan] worden ingesteld tegen elke beslissing tot sanctie die de [Controlecommissie] neemt met toepassing van deze wet (...).” Opdat een vergelijkbare bepaling zou kunnen worden opgenomen in het decreet van 7 april 2003⁹ is een beroep nodig op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.¹⁰ Daartoe is vereist dat een dergelijke bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepaling op de aangelegenheid slechts marginaal is. Het staat aan de auteurs van het voorstel om aan te tonen dat aan deze voorwaarden is voldaan.¹¹ Een formele wijziging van de wetten op de Raad van State is in elk geval niet vereist.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid’.

⁹ Dat lijkt immers de vraag te zijn van de adviesaanvrager. Er moet wel worden aangestipt dat het “Anrecht auf die vom Parlament gewährte finanzielle Unterstützung der Fraktions- oder Parlamentsarbeit mit Ausnahme der Gehaltszulagen” (zie daarover ook opmerking 8) een subjectief politiek recht lijkt in te houden, in welk geval de rechtbank van eerste aanleg nu reeds bevoegd is om kennis te nemen van geschillen daarover, gelet op artikel 145 van de Grondwet.

¹⁰ Gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’.

¹¹ Wat betreft het vereiste van de marginale weerslag zou er alvast op kunnen worden gewezen dat wordt aangesloten op de beroepsmogelijkheid waarin de wet van 6 januari 2014 heeft voorzien.