Vlaams Parlement

1280 (2017-2018) – Nr. 1
ingediend op 27 september 2017 (2017-2018)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Peter Van Rompuy, Koen Van den Heuvel, Katrien Schryvers, Jenne De Potter, Ward Kennes en Katrien Partyka

betreffende het versterken van het petitierecht in het Vlaams Parlement als instrument voor de participatieve democratie

verzendcode: FIN

1. Algemene informatie over het petitierecht

Ontstaansgeschiedenis van het petitierecht in ons constitutioneel bestel

De oorsprong van het petitierecht gaat terug tot de middeleeuwen. De laatmiddeleeuwse standenstaten werden gekenmerkt door een wisselend evenwicht tussen de machtsafspraken van geestelijkheid, adel en stedelingen – vertegenwoordigd in standenvergaderingen – en vorst. Als die laatste financiële middelen nodig had, moest hij de standenvergaderingen daarom via een 'bede' verzoeken. Veelal werden dan wedereisen gesteld in de vorm van 'grieven', die door de standen aan hun vertegenwoordigende instellingen waren bezorgd. Dat was dus een petitiepraktijk, die werd erkend in de Keuren en Privileges, bijvoorbeeld ook in de Magna Charta (1215).

In de 16de en 17de eeuw, de hoogtijdagen van het vorstelijk absolutisme, werden petities hoofdzakelijk individuele smeekbeden aan de vorst. Toch werden (vooral collectieve) petities gebruikt als middel van kritiek op de machthebbers.

De Nederlandse Grondwet van 1815 bevatte, zoals de meeste grondwetten vanaf de Franse Revolutie, ook een petitiebepaling (artikel 161).

In de openingsrede van het Voorlopig Bewind aan het Nationaal Congres op 10 november 1830 werd de miskenning van het petitierecht genoemd als een van de grieven tegen het bewind van Willem I. In titel II van de Belgische Grondwet (Gw.) werd het petitierecht dan ook als een van de rechten en vrijheden opgenomen. De tekst van artikel 21 Gw. (nu artikel 28 Gw.) was grotendeels overgenomen uit artikel 161 van de Nederlandse Grondwet. Aan het petitierecht van de federale Kamers werd een aparte bepaling gewijd: artikel 43 Gw. (nu artikel 57 Gw.).

Van 1831 tot 2014 bleven artikel 21 en 43 Gw. ongewijzigd, afgezien van de hernummering in 1994 tot artikel 28, respectievelijk 57 Gw. De bepalingen van artikel 57 Gw. over de federale Kamers werden voor de deelstaatparlementen overgenomen in artikel 41 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI).

Door de grondwetsherziening van 2014 en de hervorming van de Senaat werd artikel 57 Gw. zo aangepast dat het petitierecht alleen nog ten aanzien van de Kamer van Volksvertegenwoordigers kan worden uitgeoefend en niet langer ten aanzien van de Senaat.

Betekenis van het petitierecht in ons constitutioneel bestel

De opname van het petitierecht in titel II van de Grondwet als een van de rechten en vrijheden, beklemtoont het fundamentele karakter ervan. Het gaat hier om een grondwettelijk beschermd recht van toegang tot de overheid.

Juridisch-technisch is de niet-juridisch afdwingbare reactieplicht voor de ontvangende overheid de structureel zwakke plek van het petitierecht zoals dat genormeerd is in artikel 28 Gw. De regeling die het Vlaams Parlement heeft uitgewerkt voor de behandeling van verzoekschriften, heeft de bedoeling die lacune op te vangen (zie verder).

In de rechtsleer worden vooral de volgende twee belangrijke dimensies van het petitierecht naar voren geschoven:
1° de petitie als klacht en als middel van rechtsbescherming;
2° de petitie als politiek middel van participatie.

Naargelang van de inhoud worden daarom twee soorten petities onderscheiden:
– in klachtenpetities wordt een aangelegenheid van individueel belang aangebracht en wordt de overheid aangespoord tot een concreet, individueel optreden;
– in politieke petities wordt een kwestie van algemeen belang aangebracht en wordt de overheid gevraagd beleidsmatig op te treden in een aangelegenheid van algemeen belang.

Naargelang van het aantal personen dat de petitie ondertekent, is er sprake van individuele of collectieve petities.

Het petitierecht, en met name de klachtenpetitie, heeft als middel van rechtsbescherming veel aan betekenis ingeboet, in de eerste plaats door de uitbreiding van formele rechtsbeschermingsprocedures van jurisdictionele of administratieve aard. Bovendien is er een heel systeem van klachten- en ombudsdiensten ontstaan.

Het petitierecht als middel van politieke participatie of inspraak daarentegen heeft tot op de dag van vandaag niets van zijn betekenis verloren, wel integendeel. Het garandeert immers een rechtstreeks recht van toegang tot de overheid. Met een verzoekschrift kunnen burgers zich rechtstreeks tot de overheid richten met voorstellen, eisen en grieven van politieke aard die ze op de politieke agenda willen plaatsen. Bovendien kunnen ook niet-kiesgerechtigden uit hun petitierecht een participatiemiddel putten.

2. De huidige regelgeving voor het indienen van verzoekschriften in het Vlaams Parlement

– *Artikel 28 van de Grondwet*

Artikel 28 Gw. bepaalt het volgende:

"Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen. Alleen de gestelde overheden hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen.".

Het in artikel 57 Gw. bepaalde petitierecht voor de federale Kamers werd voor de deelstaatparlementen overgenomen in artikel 41 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Artikel 41 BWHI is een van de bepalingen waarvoor de Vlaamse bijzondere decreetgever constitutieve autonomie geniet (op basis van artikel 118, §2, Gw. en artikel 49, §1, BWHI).

– *Artikel 17 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen*

Artikel 17 van het bijzonder decreet bepaalt het volgende:

"§1. Ieder heeft het recht verzoekschriften, door één of meer personen ondertekend, schriftelijk bij het Vlaams Parlement in te dienen. Zij mogen niet in persoon of door een afvaardiging van personen worden overhandigd.

§2. Het Vlaams Parlement kan de ingediende verzoekschriften naar de Vlaamse Regering verwijzen met het verzoek omtrent de inhoud ervan uitleg te verstrekken binnen de door het Vlaams Parlement bepaalde termijn. Indien het niet mogelijk is om binnen die termijn de gevraagde uitleg te verstrekken, stelt de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement hiervan schriftelijk, door een met redenen omkleed bericht, in kennis.

§3. De natuurlijke persoon die een verzoekschrift indient, of de eerste ondertekenaar van een verzoekschrift dat door verscheidene natuurlijke personen wordt ingediend, heeft recht op een antwoord binnen zes maanden na indiening van het verzoekschrift. De termijn, bedoeld in het eerste lid, kan eenmalig met drie maanden verlengd worden wanneer de motivering hiervoor schriftelijk aan de verzoeker of de eerste ondertekenaar meegedeeld wordt.

§4. Het decreet bepaalt de nadere voorwaarden waaronder dit recht wordt uitgeoefend en de wijze waarop de verzoekschriften worden behandeld.".

– *Decreet van 6 juli 2001 houdende nadere regeling van het recht om verzoekschriften bij het Vlaams Parlement in te dienen (gewijzigd op 8 juli 2005)*

De belangrijkste elementen van het decreet van 6 juli 2001 zijn:
– artikel 3 bepaalt in welke gevallen een brief of schriftelijk bericht niet als een verzoekschrift wordt gekwalificeerd, namelijk als het verzoek louter dient om een mening te uiten, als het kennelijk niet ernstig is of als het beledigend taalgebruik bevat;
– artikel 4 bepaalt dat de eerste ondertekenaar van een verzoekschrift dat door ten minste 15.000 verzoekers ingediend wordt, het recht heeft om gehoord te worden;
– artikel 5 bepaalt dat de verzoeker of de eerste ondertekenaar tijdens een hoorzitting het recht heeft zich te laten bijstaan door een persoon naar keuze;
– artikel 5 legt vast dat het Vlaams Parlement alleen uitspraak kan doen over verzoekschriften die verband houden met de rechten van het kind na advies van de kinderrechtencommissaris;
– artikel 6 bevat de mogelijkheid om klachtenpetities met instemming van de verzoeker en na overleg met de Vlaamse ombudsman, aan de Vlaamse ombudsman te bezorgen.

– *Artikel 101 Reglement van het Vlaams Parlement*

Artikel 101 van het Reglement bevat de regels voor verzoekschriften die bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Hieronder staan de belangrijkste elementen.

Het ontvankelijkheidsonderzoek wordt aan de parlementsvoorzitter toevertrouwd.

De voorzitter verwijst de ontvankelijke verzoekschriften door naar de inhoudelijk bevoegde commissie of naar de plenaire vergadering.

De bevoegde commissie kan onder meer beslissen het verzoekschrift ten gronde te behandelen of louter kennis te nemen van het verzoekschrift, of ze kan kennisnemen van het verzoekschrift en de verzoeker het verslag bezorgen van eerdere parlementaire besprekingen over hetzelfde onderwerp.

De bevoegde commissie kan voor de behandeling van een verzoekschrift hoorzittingen houden of ze kan het verzoekschrift naar de Vlaamse Regering verwijzen met het verzoek over de inhoud ervan uitleg te verstrekken binnen een termijn die de commissie heeft vastgelegd.

De bevoegde commissie brengt aan de plenaire vergadering verslag uit van haar besprekingen en conclusies. De plenaire vergadering spreekt zich vervolgens uit over die conclusies. De beslissing wordt aan de verzoeker meegedeeld.

Om de drie maanden wordt een lijst opgesteld van alle verzoekschriften waarover in de voorbije periode een beslissing werd genomen. Die lijst wordt aan de volksvertegenwoordigers en de leden van de Vlaamse Regering bezorgd.

3. De petitiepraktijk in het Vlaams Parlement

Regeling voor verzoekschriften in de periode 1998-2001

In 1998 kwam in het Vlaams Parlement een nieuwe regeling voor de verzoekschriften tot stand (bijzonder en gewoon decreet van 14 juli 1998), die ongetwijfeld een belangrijke stap was in de versterking van het petitierecht.

De regeling bevatte een vrij uitgebreide reeks vereisten waaraan alle verzoekschriften moesten voldoen. Er werd ook voorzien in een duidelijke behandelingsregeling.

Er moet worden opgemerkt dat de ontvankelijkheidsvereisten eigenlijk in strijd waren met de Grondwet en dat de Raad van State er een negatief advies over had uitgesproken.

De petitiepraktijk in de zittingsjaren 1998-1999 en 1999-2000 was zeker een succes: in die zittingsjaren werd er telkens over een tiental politieke petities gerapporteerd. De rapporten waren van goede kwaliteit en de voorgeschreven termijnen werden nageleefd. Van belang in de beoordeling van de regeling is het feit dat de petities door de commissies en de plenaire vergadering ernstig werden behandeld. Sommige onderwerpen waren trouwens het voorwerp van hevige publieke debatten (bijvoorbeeld de verbrandingsovenproblematiek).

Nieuwe regeling voor verzoekschriften in 2001

In 2001 kwam er nieuwe regeling tot stand, vooral omdat de decreetgever af wou van de decretaal vastgelegde verplichting om elke verzoeker te horen. De regeling in het decreet van 6 juli 2001 werd op 8 juli 2005 nog aangepast. Artikel 3 bepaalt in welke gevallen een brief of schriftelijk bericht niet als een verzoekschrift wordt gekwalificeerd, namelijk als het verzoek louter dient om een mening te uiten, als het kennelijk niet ernstig is of als het beledigend taalgebruik bevat.

Het aantal petities nam gevoelig toe: in de zitting 2001-2002 werden er 62 petities ingediend en in 2002-2003 zelfs 71.

Aan de plotse stijging vanaf 2001 liggen ongetwijfeld de volgende oorzaken ten grondslag:
- het Vlaams Parlement voerde een sterke bekendmakingscampagne over de nieuwe regeling;
- een aantal verzoekschriften kreeg ruime media-aandacht;
- een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden werd geschrapt.

Huidige stand van zaken voor verzoekschriften

De petitiepraktijk van de laatste jaren geeft het volgende beeld:
- wat het aantal ingediende verzoekschriften betreft:
  - zittingsjaar 2014-2015: 22 verzoekschriften;
  - zittingsjaar 2015-2016: 21 verzoekschriften;
- wat de eindbeslissingen van de behandelde verzoekschriften in het zittingsjaar 2015-2016 betreft, (aan de hand van de driemaandelijkse rapporteringen, vermeld in artikel 101 van het Reglement): in het merendeel van de gevallen kan worden vastgesteld dat de commissie ofwel kennis heeft genomen van het verzoekschrift, ofwel zich aansluit bij het standpunt van de minister of van de Vlaamse Regering en dat dit standpunt aan de verzoeker wordt bezorgd.

4. Mogelijke voorstellen om de participatieve functie van het recht van petitie aan het Vlaams Parlement te versterken

4.1. Via een initiatief van de deelstaatsenatoren tot herziening van artikel 28 en/of 57 van de Grondwet

Artikel 28 en 57 Gw. werden voor het eerst voor herziening vatbaar verklaard in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 12 april 1995. In de daaropvolgende verklaring tot herziening van de Grondwet van 4 mei 1999 werd alleen artikel 28 Gw. opgenomen. Uiteindelijk werd ervoor gekozen om het petitierecht als grondrecht via artikel 28 Gw. te versterken zodat het voor alle parlementen als een grondwettelijke verplichting zou gelden.

Ook in de meest recente herzieningsverklaring – de verklaring tot herziening van de Grondwet van 25 april 2014 – werd artikel 28 Gw. opgenomen.

In de eerste voorstellen tot herzieningsverklaring werden de volgende argumenten en doelstellingen aangehaald: "het petitierecht een grotere impact te kunnen geven dan het thans heeft, meer bepaald door wettelijk te bepalen dat aan een verzoekschrift dat betrekking heeft op algemene vraagstukken en dat door een voldoende aantal burgers is ondertekend, in elk geval een debat moet worden gewijd in het Parlement. Een dergelijke maatregel kan er toe bijdragen het parlementaire debat beter af te stemmen op wat leeft in de publieke opinie.".

4.2. Via een evaluatie en eventuele aanpassing van de regelgeving in het Vlaams Parlement

Het is al een hele tijd geleden dat het petitierecht het voorwerp was van een grondig debat of een grondige evaluatie in het Vlaams Parlement. Het lijkt ons wenselijk om die evaluatie weer op te nemen en het debat opnieuw te voeren. Het gaat daarbij niet om de klachtenpetities waarvoor geschiktere instrumenten bestaan door de verschillende vormen van jurisdictioneel of bestuurlijk beroep en de creatie van klachten- en ombudsdiensten. De klemtoon moet liggen op het petitierecht als vorm van politieke participatie en als middel om een thema op de politieke agenda te zetten.

Bij die evaluatie moeten de volgende aspecten zeker behandeld worden:
- de relatief geringe bekendheid die het petitierecht bij de burger heeft;
- de optimalisering van de behandelingswijze van de ingediende verzoekschriften;
- het petitierecht in het kader van het e-government.

Bij het onderzoek naar de mogelijkheid van een 'e-petitie' als de onlinevertaling van het klassieke verzoekschrift, kan verwezen worden naar de studie van 2005 in opdracht van het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek. Uit die studie blijkt dat webgebaseerde petities tal van voordelen bieden in termen van zowel verifieerbaarheid, informatieverspreiding als participatiemogelijkheden:
1° de e-petitie kan, naast de petitietekst, een ruimer aanbod aan informatie over het thema aanbieden;
2° een e-petitie biedt ook de mogelijkheid om aanvullende informatie over de problematiek in te winnen bij de deelnemers of geïnteresseerden;
3° onder andere via registratie kan op een gemakkelijke wijze nagegaan worden wie op de petitie heeft ingetekend;
4° de e-petitie kan gekoppeld worden aan een discussieforum. Dat forum kan een bijdrage leveren aan de opinievorming over het onderwerp en verhoogt de betrokkenheid.

In de studie wordt verwezen naar het voorbeeld van het parlement van Queensland (Australië), dat sinds augustus 2002 e-petities gebruikt. Na een proefperiode van een jaar wordt die methode systematisch gebruikt. De e-petities zijn een additioneel kanaal voor de traditionele papieren petities. De website van het parlement bevat een overzicht en informatie over de status van de lopende en afgesloten petities.

5. Concrete voorstellen voor de verbetering/vernieuwing van het petitierecht in het Vlaams Parlement, binnen het huidige grondwettelijk kader van het representatief stelsel en met als hoofddoel de procedure beter bekend te maken en laagdrempelig te organiseren

5.1. De digitale procedure voor de indiening van elk verzoekschrift wordt ingevoerd. De privacywetgeving wordt daarbij uiteraard gerespecteerd. Daartoe neemt het Vlaams Parlement de nodige concrete maatregelen in nauw overleg met de Vlaamse Toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

5.2. De eerste ondertekenaar van een e-petitie die gesteund wordt door ten minste 20.000 verzoekers, heeft het recht gehoord te worden in de commissie die belast wordt met het onderzoek van de verzoekschriften.

5.3. De mogelijkheid om een verzoekschrift schriftelijk in te dienen blijft behouden. Voor de schriftelijk ingediende verzoekschriften wordt het aantal vereiste verzoekers verlaagd van 15.000 tot 10.000 om voor de eerste ondertekenaar het recht te openen om te worden gehoord.

5.4. De bestaande Commissie voor Reglement en Samenwerking wordt bevoegd voor de behandeling van verzoekschriften. De commissie wordt bijgevolg omgevormd tot de Commissie voor Reglement, Samenwerking en Verzoekschriften. Als die commissie een verzoekschrift ten gronde behandelt, moet elke politieke fractie daarover een standpunt formuleren en worden die standpunten integraal in het verslag opgenomen. De leden van de betrokken inhoudelijke commissie worden uitgenodigd bij de bespreking van een verzoekschrift. Ook de betrokken Vlaamse overheidsinstantie(s) en adviesorganen worden op de hoogte gebracht van het verzoekschrift en om een reactie verzocht. De reacties van die instanties en organisaties worden ook in het verslag opgenomen.

5.5. Op de website van het Vlaams Parlement wordt de procedure van de verzoekschriften op een eenvoudige maar informatieve manier uitgelegd en begeleid. Ook de resultaten van de behandeling ervan door de commissie voor de verzoekschriften worden er duidelijk weergegeven.

Peter VAN ROMPUY
Koen VAN DEN HEUVEL
Katrien SCHRYVERS
Jenne DE POTTER
Ward KENNES
Katrien PARTYKA