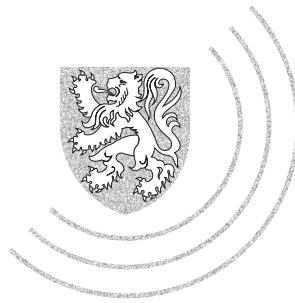


V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

11 december 2003

**VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET**

**– van de heren Kris Van Dijck, Jan Loones en Chris Vandenbroeke –**

**houdende wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging  
van de federale staatsstructuur, wat betreft de kieskringen voor de verkiezingen  
van het Vlaams Parlement**

**VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET**

**– van de heer Paul Van Grembergen c.s. –**

**houdende vaststelling van de Vlaamse nationale kieskring  
voor de verkiezing van het Vlaams Parlement**

**VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET**

**– van de heren Filip Dewinter, Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire,  
Joris Van Hauthem en Jan Penris en mevrouw Marijke Dillen –**

**houdende de oprichting van één Vlaamse nationale kieskring met regionale correcties  
voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement**

**HOORZITTING**

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken  
uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke**

*Samenstelling van de commissie :*

*Voorzitter :* de heer Norbert De Batselier.

*Vaste leden :*

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Mark Van der Poorten, mevrouw Mieke Van Hecke ;  
de heren André Denys, Guy Sols, Francis Vermeiren, Paul Wille ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;

de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;

de heer Jos Geysels ;

de heer Herman Lauwers.

*Plaatsvervangers :*

de heren Boudewijn Laloo, Luc Van den Brande, Eric Van Rompuy, Jan Verfaillie ;

de heren Louis Bril, Frans De Cock, Gilbert Van Baelen, Bob Verstraete ;

de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Miel Verrijken ;

de heren Bruno Tobback, Dany Vandenbossche ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

---

*Zie :***1930** (2003-2004)

– Nr. 1 : Voorstel van bijzonder decreet

– Nr. 2 : Advies van de Raad van State

– Nr. 3 : Amendement

**1934** (2003-2004)

– Nr. 1 : Voorstel van bijzonder decreet

– Nr. 2 : Advies van de Raad van State

**278** (1999-2000)

– Nr. 1 : Voorstel van bijzonder decreet

## INHOUD

	Blz.
I.1. Uiteenzetting door prof. dr. Paul Van Orshoven (KULeuven, afdeling publiekrecht) ...	5
I.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker .....	9
II.1. Uiteenzetting door prof. dr. Ludo Veny (UGent, vakgroep publiekrecht en belastingrecht) .....	12
II.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker .....	13
III.1. Uiteenzetting door prof. dr. Jan Wouters (KULeuven, afdeling internationaal en buitenlands recht) .....	16
III.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker .....	19
IV.1. Uiteenzetting door prof. dr. Christophe Crombez (KULeuven, departement Toegepaste Economie, en Stanford University, Institute for International Studies) .....	21
IV.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker .....	23
Bijlage : Nota van prof. dr. Hendrik Vuye en mevrouw Charline Desmecht (Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix Namen, Projucit) .....	25

---

DAMES EN HEREN,

Op 8 december 2003 organiseerde de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken een hoorzitting over het voorstel van bijzonder decreet houdende vaststelling van de Vlaamse nationale kieskring voor de verkiezing van het Vlaams Parlement (*Parl. St. VI. Parl. 1999-2000, nr. 278/1*), het voorstel van bijzonder decreet houdende wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, wat betreft de kieskringen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement (*Parl. St. VI. Parl. 2003-2004, nr. 1930/1*) en het voorstel van bijzonder decreet houdende de oprichting van één Vlaamse nationale kieskring met regionale correcties voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement (*Parl. St. VI. Parl. 2003-2004, nr. 1934/1*).

De volgende personen kwamen aan het woord :

- prof. dr. Paul Van Orshoven (KULeuven, afdeling publiekrecht)
- prof. dr. Ludo Veny (UGent, vakgroep publiekrecht en belastingrecht).
- prof. dr. Jan Wouters (KULeuven, afdeling internationaal en buitenlands recht)
- prof. dr. Christophe Crombez (KULeuven, departement Toegepaste Economie, en Stanford University, Institute for International Studies)

Prof. dr. Hendrik Vuye en mevrouw Charline Desmecht (Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix Namen, Projucit) bezorgden de commissie een nota, die als bijlage wordt toegevoegd.

Aan de sprekers werd gevraagd om hun standpunt uiteen te zetten met betrekking tot de volgende onderwerpen en vragen :

1. De draagwijdte van de constitutionele autonomie van het Vlaams Parlement
  - Wat is de juridische draagwijdte van de constitutionele autonomie van het Vlaams Parlement in het algemeen ?
  - Welke zijn de mogelijkheden die het mechanisme van de constitutionele autonomie biedt, zodanig dat het Vlaams Parlement zijn bevoegdheden terzake op een degelijke wijze kan uitoefenen ?

- Wat is de juridische draagwijdte van de constitutionele autonomie van het Vlaams Parlement inzake het vaststellen van de kieskringen ? Wat is de juridische draagwijdte van de overgangsbepaling van artikel 63 §, 1, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ? Hoe verhoudt deze bepaling zich tot het uitoefenen van de bevoegdheid terzake door het Vlaams Parlement ? Wanneer oefent het Vlaams Parlement zijn bevoegdheid terzake uit (behandeling of aanneming van decreetgevend initiatief) ?
- Is een gebruik maken van deze overgangsbepaling door de federale wetgever in strijd met het autonomiebeginsel en met het exclusiviteitsbeginsel ?
- Kan in het kader van de bevoegdheden die het Vlaams Parlement heeft inzake het kiesstelsel in het algemeen, beroep gedaan worden op de impliciete bevoegdheden (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) ?

Uit deze bepaling volgt volgens de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de Raad van State onder meer dat impliciete bevoegdheden bijkomende (waarvoor het Vlaams Parlement principieel niet bevoegd is), voorwaardelijke (de toepassing ervan moet noodzakelijk zijn), maar binnen deze context volwaardige (de impliciete bevoegdheden brengen een geoorloofde aantasting van de bevoegdheden van andere deelgebieden of van de federale overheid met zich mee) bevoegdheden zijn. Zeer belangrijk is dat alleen de decreet- en ordonnantiegevers de impliciete bevoegdheden kunnen uitoefenen.

Op grond van deze bepaling kan het Vlaams Parlement zich dus beroepen op de impliciete bevoegdheden, op voorwaarde dat dit noodzakelijk is om de toegewezen bevoegdheden uit te oefenen.

Prof. dr. Jan Velaers stelt in zijn boek “De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving” op bladzijde 822 : “De theorie van de impliciete bevoegdheden gaat uit van het gezond verstand, de redelijkheid : impliciet zijn die bevoegdheden waaronder de expliciet toegekende bevoegdheden redelijkerwijze niet op een zinvolle wijze kunnen worden uitgeoefend”.

- In welke mate is de invoering van een kiesdrempel verenigbaar met artikel 29, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens

hetwelk de verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging ?

- In het arrest van het Arbitragehof van 26 mei 2003 werd een wetsbepaling vernietigd die het mogelijk maakte zich voor de verkiezingen van 18 mei 2003 gelijktijdig kandidaat te stellen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en voor de Senaat, wegens strijdigheid met het grondwettelijk gelijkheids- en antidiscriminatiebeginsel. Wat zijn de gevolgen van dit arrest voor het kiesstelsel voor het Vlaams Parlement ?
- 2. De draagwijdte van de aanbevelingen van de Raad van Europa in verband met een Code van Goede Praktijken inzake Verkiezingsaangelegenheden

In de in 2001 door de Raad van Europa goedgekeurde resolutie 1264 wordt gesteld dat vrije en eerlijke verkiezingen moeten worden gewaarborgd en universele standaarden moeten worden gerespecteerd met betrekking tot de regels voor de organisatie van verkiezingen, de verkiezingen zelf en de periode onmiddellijk na de verkiezingen. In de resolutie werd tevens opdracht gegeven aan de Europese Commissie voor Democratie door het Recht (Commissie van Venetië) om een “Code van Goede Praktijken inzake Verkiezingsaangelegenheden” op te stellen. Ingevolge deze opdracht keurde de Commissie van Venetië een dergelijke Code goed (DO. 9624 van 13 november 2002).

In die Code wordt in punt 8 het volgende bepaald : “De fundamentele elementen van de verkiezingswetgeving en in het bijzonder het eigenlijk verkiezingsstelsel, de samenstelling van de verkiezingscommissies en de kiesomschrijvingen, kunnen niet gewijzigd worden minder dan een jaar voor de verkiezing...”.

Er moet daarbij ook verwezen worden naar een door de Raad van Europa goedgekeurde Aanbeveling (Rec. 1595 van 30 januari 2003) om de voormelde Code om te zetten in een Europese Conventie.

- Wat is de juridische draagwijdte van deze in het kader van de Raad van Europa vooropgezette beginselen, gesteund op een door de parlementaire assemblee goedgekeurde resolutie ?
- Zijn het juridische verplichtingen of politieke verplichtingen ?

- Hebben deze vooropgezette beginselen niet een dermate moreel gezag, dat de lidstaten niet anders kunnen dan hieraan gevolg te geven ?

De professoren Van Orshoven en Veny behandelde de vragen over de draagwijdte van de constitutionele autonomie van het Vlaams Parlement, de professoren Wouters en Crombez de vragen over de draagwijdte van de aanbevelingen van de Raad van Europa in verband met een Code van Goede Praktijken inzake Verkiezingsaangelegenheden.

### **I.1. Uiteenzetting door prof. dr. Paul Van Orshoven (KULeuven, afdeling publiekrecht)**

Mijn uiteenzetting is niet politiek geïnspireerd, en is zelfs losgemaakt van elke politieke overweging die verband kan houden met dit probleem. Ik zal u dus gewoon zeggen wat ik hierover denk. Daarbij maak ik echter zelf onmiddellijk enig voorbehoud. Het geslacht van de engelen kan immers niet in zwart-wittermen worden bepaald, en bovendien kan dit soort van problemen, naargelang er al dan niet een beslissing wordt genomen, het voorwerp worden van discussies. Ik loop niet graag vooruit op standpunten die nog moeten worden ingenomen.

De eerste vraag betreft de juridische draagwijdte van de constitutionele autonomie van het Vlaams Parlement. Het begrip ‘constitutionele autonomie’ heeft een politieke en een juridische betekenis. Wat het politieke aspect betreft, wilde de grondwetgever destijds absoluut dat de gemeenschappen en gewesten net als de federale staat over een eigen grondwetgevende bevoegdheid zouden beschikken. Juridisch zijn daar niet zoveel rechtsgevolgen aan verbonden. Het enige juridische aspect is dat de Vlaamse decreetgever een aantal bevoegdheden heeft gekregen die hij kan uitoefenen. Of die bevoegdheden constitutief of constitutioneel worden genoemd, speelt als zodanig geen grote rol.

De decreetgever moet echter consequent zijn. Als hij vindt dat het constitutionele bevoegdheden zijn in de zin van een grondwetgevende bevoegdheid, dan moet hij er ook mee kunnen leven dat de bijzondere wetgever gevraagd heeft dat dit bij bijzondere meerderheid zou worden geregeld. Gaat het om niet-grondwetgevende bevoegdheden, dan zou hij de federale grondwetgever kunnen vragen om de vereiste van een bijzondere meerderheid te laten vallen.

Het gaat dus om bevoegdheden die, zoals andere bevoegdheden, door het Vlaams Parlement kunnen

worden uitgeoefend binnen de grenzen van de bevoegdheidstoewijzing in kwestie. Belangrijk is dat het gaat om ut singuli toegewezen, niet als ‘pakket’ omschreven bevoegdheden. Bijgevolg moeten die bevoegdheden vrij strikt worden geïnterpreteerd, zeker als die bevoegdheden een uitzondering uitmaken op andermans bevoegdheid.

Wat de constitutieve autonomie van de Vlaamse decreetgever inzake verkiezingen betreft, geeft artikel 118, § 1, van de Grondwet aan de federale bijzondere wetgever de algemene bevoegdheid over de verkiezingen voor het Vlaams Parlement. Paragraaf 2 van artikel 118 GW, die voorziet in de zogenaamde constitutieve autonomie, is daarop een uitzondering. Juridisch-technisch gezien pleit ik voor de nodige voorzichtigheid als men wat op grond van § 2 is gebeurd, extensief gaat interpreteren. Per slot van rekening is het een uitzondering op een federale bevoegdheid.

De tweede vraag gaat over de mogelijkheden die het mechanisme van de constitutieve autonomie biedt. Ik weet niet in welke mate die vraag een aparte draagwijdte heeft in vergelijking met wat in het eerste punt aan de orde is gesteld. Ik ben van mening dat die zogenaamde constitutieve autonomie, zoals elke autonomie die een uitzondering uitmaakt op een niet-bevoegdheid, vrij restrictief moet worden geïnterpreteerd. Dat belet niet dat er enig optimisme aan de dag mag worden gelegd.

De derde vraag lijkt me de belangrijkste. Daarin wordt gevraagd naar de juridische draagwijdte van de constitutieve autonomie van het Vlaams Parlement inzake het vaststellen van de kieskringen en van de overgangsbepaling van artikel 63, § 1, van de bijzondere wet van 16 juli 1993, en de verhouding van die laatste bepaling tot het uitoefenen van zijn bevoegdheid door het Vlaams Parlement. Daarnaast wordt gevraagd wanneer het Vlaams Parlement zijn bevoegdheid terzake uitoefent. De vraag gaat dus ook over de mate waarin de federale wetgever, meer bepaald de gewone wetgever, bevoegd blijft voor het vaststellen van de kieskringen.

Ik ben van mening dat we de teksten voor zich moeten laten spreken. In artikel 118, § 1, van de GW staat dat de wet de Vlaamse verkiezingen regelt. Dat moet gebeuren met een bijzondere meerderheid. Een bijzondere wet regelt dus de regionale en communautaire verkiezingen.

Vervolgens wordt daarop een uitzondering aangekondigd. Opnieuw met een bijzondere meerderheid kunnen de aangelegenheden worden aange-

wezen betreffende de verkiezing, samenstelling en werking van het Vlaams Parlement die door de raden zelf kunnen worden geregeld. Dat gebeurt via een decreet dat met een tweederde meerderheid moet worden goedgekeurd. In artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) staat zeer precies dat de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad, ieder wat hen betreft, bij decreet de kieskringen vastleggen. Dat is vrij concreet. Inzake de verkiezingen kunnen wellicht zowat vijfentwintig aangelegenheden worden geregeld. Slechts één daarvan betreft de kieskringen.

Met de voorzichtigheid die bij dit soort dossiers gepast is, heeft dit tot gevolg dat men de kieskringen niet te vlug mag vermengen met allerlei andere dingen, ook al valt het misschien te betreuren dat men bij de vierde staatshervorming aan niet veel meer heeft gedacht. Twee eeuwen geleden heeft men er echter ook niet aan gedacht iemand bevoegd te verklaren voor leefmilieu of geluidshinder. Uiteraard ontdekken we achteraf leemten in de wetgeving. Die leemten kunnen niet altijd worden opgelost met een evolutieve interpretatie.

Dan is er de overgangsbepaling in artikel 63, § 1, van de bijzondere wet van 16 juli 1993. Daarin wordt bevestigd dat de bevoegdheid op het vlak van de kieskringen tot de constitutieve autonomie behoort, maar in afwijking van artikel 26 BWHI stelt de wet de kieskringen vast voor de eerste verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad, voor zover de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad met toepassing van artikel 26 BWHI geen decreet aannemen voor hun volgende verkiezingen.

Daarover gaat dus het bewuste interpretatieprobleem. Ik heb daarover een vrij uitgesproken mening. Artikel 63, § 1, kan inderdaad op twee manieren worden gelezen. De bepaling ‘voor zover de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad met toepassing van artikel 26 BWHI geen decreet aannemen voor hun volgende verkiezingen’ kan betekenen dat de gewone wetgever bevoegd blijft tot de Vlaamse decreetgever de zaak zelf heeft geregeld. Hij kan dus telkens opnieuw regelen en terugkomen op zijn regeling tot wanneer de decreetgever hem die bevoegdheid uit handen neemt door zelf te regelen.

Een andere interpretatie is dat de wet – overigens, er staat niet ‘de wetgever’ – de kieskringen vaststelt voor de eerste verkiezingen van de regionale parlementen. Dit betekent dat die eenmalige wet blijft gelden voor al de volgende verkiezingen, tot

wanneer het Vlaams Parlement in een eigen regeling voorziet. Volgens mij is die tweede interpretatie de juiste. Na de vierde staatshervorming volgden voor de eerste keer rechtstreekse verkiezingen en werd het dubbelmandaat afgeschaft. Toen werd gezegd dat het Vlaams Parlement zelf zijn verkiezingsprocedure zou regelen. Dat kon echter niet onmiddellijk, voor die eerste verkiezing, want het Vlaams Parlement was nog niet rechtstreeks verkozen. Dat betekent dat de federale wetgever de klus moest klaren. Daarna is de federale bevoegdheid uitgeput, ook indien het Vlaams Parlement het onmiddellijk daarna niet nodig acht afwijkende regelingen te maken.

Volgens mij is de federale wet, waarbij op een eenmalige wijze de eerste verkiezingen van het Vlaams Parlement zijn georganiseerd, vanaf dat ogenblik te beschouwen als een bijzonder decreet. Men kan dit vergelijken met bijvoorbeeld de vroegere Hollandse wetten, die na de onafhankelijkheid van België Belgische wetten zijn geworden. Ook heel wat vroegere nationale wetten moeten sedert de staatshervorming worden beschouwd als regionale of communautaire wetgeving.

De federale wetgever kan geen gebruik maken van het stilzwijgen van het Vlaams Parlement om de regeling die met de gewone wet van 16 juli 1993 is doorgevoerd, alsnog te veranderen. Bij de interpretatie van een voor meervoudige interpretatie vatbare wettekst moet in de eerste plaats worden gekeken wat de bedoeling van de wetgever was. Dat noemen we de teleologische of wetshistorische interpretatie. Voor de eerste verkiezing moest er een overgangsregeling komen en daarmee was de kous af voor de federale wetgever. Daarna moest het Vlaams Parlement zijn plan trekken. Dat blijkt duidelijk uit de parlementaire voorbereiding.

Ik heb in mijn archieven de desbetreffende parlementaire voorbereiding gevonden. Ik lees in het verslag van de Senaatscommissie : “De voorgestelde artikelen 26 en volgende regelen de verkiezingen van de rechtstreeks gekozen leden van de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad. (...) Inzake de constitutieve autonomie dient te worden aangestipt dat de gewone wet de kiesarrondissementen van de Senaat zal toepasselijk maken op de eerstkomende rechtstreekse verkiezingen (...) en de kiesarrondissementen van de Kamer op de rechtstreekse verkiezingen voor de Waalse Gewestraad. Zodra de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad van hun constitutieve autonomie inzake de kiesomschrijvingen gebruik hebben gemaakt, kan de gewone wet niet langer meer de kiesomschrijvingen bepalen”. Vanaf dat moment telt die

gewone wet dus niet meer. Het ging om een eenmalige overgangsregeling. Dat blijkt ook uit het tekstvoorstel van destijds : “De wet stelt de kieskringen vast voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad. Elke latere wijziging van de kieskringen wordt door de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad, ieder wat hen betreft, bij decreet bepaald”. De bedoeling van de wetgever staat als een paal boven water. Er is geen enkel moment waarop hij op die bedoeling is teruggekomen. Dat is het belangrijkste argument.

De grondwetgever zegt dat de verkiezingen moeten worden geregeld bij bijzondere meerderheidswet en dat het Vlaams Parlement zelf een en ander kan regelen bij bijzonder decreet. Het zou volgens mij dan ook te gek zijn, mocht nu plots worden aangenomen dat de gewone wetgever bij gewone wet aan dat systeem zou kunnen sleutelen zolang hier geen bijzondere meerderheid is. Dat is in strijd met artikel 118, § 1, van de Grondwet. De eerste keer mocht het bij gewone wet worden geregeld omdat het een noodmaatregel was. Er bestond nog geen verkiezingswetgeving voor het Vlaams Parlement. Men had er misschien goed aan gedaan om in de Grondwet op te nemen dat dit door de bijzondere wetgever wordt geregeld, behalve dan voor de eerste keer. Er kan echter niet met toepassing van die leemte worden gesteld dat dit voortaan altijd bij gewone wet kan worden geregeld. De gewone wet die de kieskringen heeft vastgelegd blijft wel gelden tot het Vlaams Parlement gebruik maakt van zijn constitutieve autonomie, maar dat betekent dus niet dat de gewone wetgever tot dan kan optreden.

Dan was er nog de vraag over hoe deze bepaling zich verhoudt tot het uitoefenen van de bevoegdheid door het Vlaams Parlement. Ik heb daarover mijn mening al gegeven. Men stelde dan nog de vraag wanneer het Vlaams Parlement zijn bevoegdheid terzake uitoefent. Dat is niet relevant. Moet men snel zijn om het gras voor de voeten van de gewone federale wetgever weg te maaien ? De vraag is absurd in het licht van het voorgaande. Stel dat in uiterst ondergeschikte orde in dit huis zou worden aangenomen dat de federale wetgever nog altijd over een soort van bevoegdheid beschikt, dan spreekt het voor zich dat er pas sprake is van een decreet wanneer dat is bekrachtigd. Dat is één van de redenen waarom ik zei dat decreten niet alleen door het Vlaams Parlement worden gemaakt. Ze worden ‘gemaakt’ wanneer ze bekrachtigd worden door de tweede tak van de decreetgevende macht, namelijk de regering. Op dat moment is er een decreet.

Er was ook nog een vraag met heel wat moeilijke woorden. Is een gebruik maken van deze overgangsbepaling door de federale wetgever in strijd met het autonomiebeginsel en het exclusiviteitsbeginsel? Deze beginselen zijn niet echt nodig. Ze zijn vooral verwarrend. Voor zover iemand bevoegd is, is hij ook autonoom. U bent exclusief bevoegd. Ik heb de eer genoten al tientallen decreten van het Vlaams Parlement voor het Arbitragehof te verdedigen, maar ik heb het autonomiebeginsel noch het exclusiviteitsbeginsel ooit nodig gehad. Als u deze begrippen evenwel nodig hebt, kunt u ze gerust gebruiken.

Op de vraag naar het gebruik van de impliciete bevoegdheden is professor Vuye omstandig ingegaan in zijn nota (zie bijlage). Hij heeft uw bevoegdheid zo extensief mogelijk geïnterpreteerd. Ik ben eerder wantrouwig en maak u aan tot voorzichtigheid. In het kader van de bevoegdheden waarover het Vlaams Parlement inzake het kiesstelsel beschikt, kan een beroep worden gedaan op de impliciete bevoegdheden, of het beruchte artikel 10 BWHI. De wet stelt wel leuke voorwaarden. De eerste voorwaarde is dat men onbevoegd is, net zoals het huwelijk de eerste voorwaarde is voor de echtscheiding.

Het gaat meer bepaald om de vraag of het Vlaams Parlement een kiesdrempel kan invoeren. Men gaat er van uit dat het in principe niet bevoegd is om aan de kiesdrempel te sleutelen. Ik deel die mening. Dat is het probleem met het opsommen van bevoegdheden. Als de bijzondere wetgever het nodig heeft gevonden om zeer zorgvuldig het woord 'kieskringen' te gebruiken, heeft hij niet gezegd bevoegdheden inzake het kiesstelsel, maar kieskringen. Het getuigt van enig optimisme om onder de notie kieskringen ook de notie kiesdrempel te zien.

Wij gaan ervan uit dat het Vlaams Parlement onbevoegd is. De volgende stap is dan het eventuele gebruik van de impliciete bevoegdheden. Artikel 10 BWHI stelt dat de voorgestelde bepalingen noodzakelijk moeten zijn. Ik kan mij voorstellen dat men politiek gesproken de kiesdrempel aan de kieskringen verbindt, omdat grotere kieskringen het voor kleinere partijen gemakkelijker maken om vertegenwoordigd te worden. Men wil echter versnippering vermijden en het fenomeen wat beperken. Het Arbitragehof heeft in zijn arrest van mei 2003 duidelijk de band tussen beide aanvaard als verantwoording voor de gevolgen die eruit voortvloeiden. Dat had tot gevolg dat het Hof de kiesdrempel vernietigde daar waar hij de provinciale kieskringen niet heeft aanvaard. De band is er

zeker, maar een juridische noodzakelijkheid zou ik dat niet noemen. De precedents van het Arbitragehof zijn niet van die aard dat zij mij tot enthousiasme aanzetten. Ik ben daarover zeer terughoudend.

Er zijn nog twee andere voorwaarden die het Arbitragehof er in zijn rechtspraak heeft aan toegevoegd. De aangelegenheid moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling. Door te sleutelen aan een bevoegdheid die per definitie een federale aangelegenheid is, moet men een verschillende regeling in Vlaanderen en Wallonië aannemelijk maken. Ik weet niet of het fenomeen van de kiesdrempel zich in de ogen van het Arbitragehof leent tot een gedifferentieerde regeling. Een kiesdrempel is een vrij belangrijk politiek principe.

Het Arbitragehof zegt ook dat de regeling slechts een marginale weerslag mag hebben. Het mag eigenlijk niet om een belangrijke zaak gaan. Ik geef een recent voorbeeld waarbij een Vlaams decreet niet werd vernietigd: in een decreet stellen dat de rechtbank van eerste aanleg bevoegd is voor de problemen in verband met bouw misdrijven, bevestigt wat federaal al is gezegd. Dat is de boodschap die men tussen de regels van de rechtspraak van het hof kan lezen. Stellen dat de kiesdrempel slechts een marginale weerslag heeft, stemt alleszins niet overeen met het rumoer dat erover is ontstaan. De grootste terughoudendheid is hier aangeraden.

De heer Vuye tracht het probleem van de kiesdrempel te laten regelen door het Vlaams Parlement als een variatie op het quorum. Ik ben daar niet gerust in. Dat is alles wat ik u kan zeggen. Tijdens de vierde staatsvorming heeft men immers uw bevoegdheden bepaald. Professor Vuye werpt op dat men daar op dat ogenblik niet aan dacht. Wel, op dat ogenblik heeft men sommige bevoegdheden toegekend, en andere niet. Ik ben er niet gerust in dat men dat in evolutieve zin zal willen begrijpen. We weten dan wel waar we beginnen, maar niet waar we zullen eindigen. Ik ben dus niet enthousiast. Het parlement is de baas, en wij zijn gelukkig maar juristen. Mijn advies is: wees bijzonder voorzichtig met dergelijke constructies.

In welke mate is de invoering van een kiesdrempel verenigbaar met de eis dat de verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging? Het Arbitragehof heeft gezegd dat de invoering van een kiesdrempel geen afbreuk doet aan de evenredige vertegenwoordiging. Het enige wat niet kan, is de invoering van een meerderheids-



stelsel. De evenredige vertegenwoordiging bestaat in verschillende maten en gewichten. Er zullen altijd reststemmen verloren gaan, zo stelt het Arbitragehof. Binnen de discretionaire bevoegdheid van de wetgever – toen het federale parlement, vandaag eventueel het Vlaams Parlement – doet men geen afbreuk aan de evenredige vertegenwoordiging door een lage kiesdrempel van bijvoorbeeld vijf percent, gekoppeld aan de provinciale kieskringen, in te voeren. Dat is het oordeel van het Arbitragehof.

Voor de verkiezingen zei het hof dat de wetsbepaling over dubbele kandidaturen bij gelijktijdige verkiezingen geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel creëert, en dus niet werd geschorst. Na de verkiezingen luidde het echter dat het wel om een ernstig en gegrond middel ging, maar dat de gevolgen van de vernietiging beperkt blijven tot de toekomst. Op die manier wordt de kerk in het midden gehouden. Als het toen niet mocht, dan mag het in de toekomst ook niet, en dat geldt ook voor u. Als u twee verkiezingen tegelijk organiseert, dan mag u niet toestaan dat iemand kandidaat is voor beide verkiezingen. Men moet de vraag wellicht anders begrijpen : in welke mate kan het Vlaams Parlement verbieden dat iemand kandidaat is voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement en tezelfdertijd ook nog kandidaat is voor bijvoorbeeld de verkiezing van het Europees Parlement ?

Volgens mij kan men rekening houden met een aantal argumenten van het hof. Men moet dat opvatten als een opportuniteitsoordeel, en niet als een juridisch oordeel. Men kan niet zelf twee verkiezingen tegelijk organiseren, en twee kandidatuurstellingen tegelijk toelaten. Men kan wel zijn eventuele bevoegdheid op het stuk van de eigen verkiezingen aanwenden om dat voor de eigen verkiezingen niet toe te staan. Het Arbitragehof zegt : ‘Indien de kandidaat tegelijk voor de Kamer en voor de Senaat wordt verkozen, kan hij evenwel slechts één van die mandaten uitoefenen.’ Dat is de voorafgaande voorwaarde. En : ‘De bestreden maatregel is van dien aard dat de kiezer kan worden misleid, vermits hij het nuttig effect van zijn stem niet kan inschatten, en de maatregel bevoordeelt zonder redelijke verantwoording de kandidaten die van de dubbele kandidatuur kunnen genieten.’ Op grond van die overweging denk ik dat u kunt beslissen om de kandidatuur niet toe te laten van iemand die ook kandidaat is voor de Europese verkiezingen.

## I.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

**De heer Jos Geysels :** Ik heb een vraag over de verschillende interpretaties van de professoren Van Orshoven en Vuye over het quorum en alles wat ermee samenhangt. In een aantal krantenberichten is het idee opgedoken om een apparenteringsdrempel op arrondissementeel niveau in te voeren als het Vlaams Parlement geen provinciale kiesomschrijvingen zou organiseren. In tegenstelling tot uzelf, zijn sommigen van oordeel dat het quorum tot de bevoegdheden behoort van de bijzondere decreetgever. Sommigen zeggen ook dat een quorum een vorm van een drempel is. U pleit voor voorzichtigheid op het Vlaamse niveau. Is het dan voorzichtig vanwege de federale wetgever om met het idee te spelen om een apparenteringsdrempel in te voeren als de arrondissementele kieskringen zouden blijven bestaan ?

**Prof. dr. Van Orshoven :** Voor een antwoord op die vraag geef ik forfait. Ik heb het probleem vanuit die invalshoek niet onderzocht, laat staan grondig. Ik stel wel vast dat professor Vuye zelf niet helemaal consequent is. Over de vraag of men via omwegen hetzelfde kan bereiken als met een kiesdrempel stelt hij in zijn nota dat de invoering van een kiesdrempel voor de Vlaamse verkiezingen op federaal niveau enkel kan gebeuren via een bijzondere wet. Dat betekent dat hij die bevoegdheid van de federale wetgever vastknoopt aan artikel 118, § 1, van de Grondwet.

Verderop stelt hij evenwel dat het Vlaams Parlement zijn constitutieve autonomie zou kunnen toepassen en het zelf kan realiseren via de omweg van het quorum. Dat impliceert dat hij zich op artikel 118, § 2, van de Grondwet baseert.

Hier ben ik niet gerust in. Ofwel gaat het om een federale bevoegdheid, en moet er op het federale niveau een bijzondere meerderheid worden gevonden, ofwel is het een regionale bevoegdheid, op basis van de constitutieve autonomie. Aangezien ik me niet op deze vraag heb kunnen voorbereiden, kan ik dat momenteel niet goed- of afkeuren. Ik wil hier niet improviseren, want dat zou niemand vooruithelpen.

**De heer Geysels :** Ik neem dat professor Van Orshoven uiteraard niet kwalijk. Het gaat hier evenwel om een belangrijke zaak. Inzake de mogelijkheid om op regionaal niveau een quorum in te voeren, beveelt hij terughoudendheid aan. Professor Vuye

stelt zich iets minder terughoudend op. Het gaat hier om de vraag of een quorum een vorm van een kiesdrempel is.

We mogen evenwel de verhouding tussen een kiesdrempel en de grootte van de kiesomschrijvingen niet uit het oog verliezen. Hierover zijn al heel wat uitspraken gedaan. Mijn vraag blijft dan ook relevant.

**De heer Bruno Tobbac** : Ik zou de vraag van de heer Geysels iets eenvoudiger willen formuleren. Los van wie bevoegd is, is de vraag of het invoeren van een kiesdrempel van vijf percent, op basis van de interpretatie van het Arbitragehof van de evenredige vertegenwoordiging, verenigbaar is met arrondissementele kieskringen.

**De heer Jos Geysels** : Neen, dat is niet mijn vraag. De formulering van de heer Tobbac lijkt me iets te gemakkelijk. In zijn ogen gaat het blijkbaar enkel om de vraag wanneer de evenredigheid wordt doorbroken.

Het tweede gedeelte van mijn vraag is ingewikkelder dan dat. Het gaat om de verhouding tussen kiesdrempels en quorums, en om de vraag wie hiervoor bevoegd is. In zijn inleidende tekst verwijst professor Vuye naar de toegewezen bevoegdheden. Op basis van artikel 29sexies BWHI, stelt hij dat de aanpassing van de quorumvereiste die toegang geeft tot de bijkomende zetelverdeling, een bevoegdheid is van het Vlaams Parlement.

**Prof. dr. Van Orshoven** : Dat zijn twee vragen die niet zomaar kunnen worden gelijkgeschakeld. Ik zal eerst de vraag van de heer Tobbac trachten te beantwoorden.

Hij vraagt zich af of het Arbitragehof een kiesdrempel op arrondissementeel niveau zou aanvaarden. Het is niet zo gemakkelijk om de rechtspraak van het Arbitragehof te voorspellen. Het spreekt vanzelf dat een arrondissementele kiesdrempel minder makkelijk zou worden aanvaard dan een provinciale kiesdrempel.

Hoever het Vlaams Parlement op dit vlak kan gaan, kan ik evenwel niet voorspellen. Indien het Vlaams Parlement de kiesdrempel zou verhogen, zou het zich op het scherp van de snee wagen. Ik kan me hierover op voorhand niet uitspreken.

Het Vlaams Parlement beschikt over een discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat het gelijkheidsbeginsel enkel wordt geschonden indien deze bevoegdheid op 'een kennelijk onredelijke wijze'

wordt uitgeoefend. Ik kan niet voorspellen welke beslissing het Arbitragehof hierover zou nemen.

**De heer Bruno Tobbac** : Professor Van Orshoven, in een aantal arrondissementen bestaat momenteel de facto een kiesdrempel die hoger ligt dan vijf percent. Bent u van mening dat we over een degelijk dossier beschikken, of bent u van oordeel dat het Arbitragehof ons zou terugfluiten ?

**Prof. dr. Van Orshoven** : Een advocaat geeft nooit garanties. Hij kan enkel oordelen of een dossier al dan niet verdedigbaar is.

Ik wil hier trouwens even op een zinsnede in de nota van professor Vuye wijzen : "Mocht bovenstaande redenering te creatief of te technisch blijken". Op zich heb ik niets tegen creatieve redeneringen. Deze zaak is evenwel zo technisch dat ik voorlopig geen uitsluitsel kan geven. Professor Vuye heeft een manier gezocht om te regelen wat bepaalde mensen willen regelen. Dat is uiteraard de taak van een bevoegdheidsadviseur.

**De heer André Denys** : Op een enkel ogenblik na, vond ik de uiteenzetting van professor Van Orshoven overtuigend. Ik vond hem minder overtuigend toen hij naar de verslagen van de Senaat verwees. Hij had het toen specifiek over het vastleggen van de federale bevoegdheid tijdens de overgangsfase.

Als ik het goed heb begrepen, is de federale overheid bevoegd voor de kiesorganisaties en is het bepalen van de kiesomschrijvingen een regionale bevoegdheid. De federale overheid heeft die bevoegdheid aan de gewesten toegewezen. Uit de wetshistorische analyse blijkt dat de overgangsfase, of men in het Vlaams Parlement gebruik maakt van zijn constitutionele autonomie of niet, alleen verband kan houden met de eerste verkiezingen na 1993. Of heb ik dat verkeerd begrepen ?

**Prof. dr. Van Orshoven** : Ik heb de indruk dat hier sprake is van een misverstand. Zoals ik daarnet al heb gezegd, is de federale overheid uitdovend en eenmalig bevoegd geweest. De federale overheid heeft die bevoegdheid gehad omdat voor die eerste verkiezingen nu eenmaal een systeem moest worden opgesteld. Daarmee was zijn bevoegdheid uitgeput of uitgedoofd. Deze interpretatie moet aan die overgangsbepaling worden gegeven.

In het Senaatsverslag staat : "Zodra de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad van hun constitutionele autonomie inzake de kiesomschrijvingen gebruik hebben gemaakt, kan de gewone wet ...". Er staat dus niet 'de wetgever'. We moeten dit lezen in

het licht van wat eraan voorafgaat, en dat was : “voor de eerstkomende rechtstreekse verkiezingen”. Daarvoor komt er een wet, en die geldt tot er een regionale regeling komt. Vanaf dat ogenblik dooft die wet uit. Er staat niet “kan de gewone wetgever niet langer regelen”, en dus zijn oude regelingen veranderen. In de memorie van toelichting staat dat die wet vanaf dat ogenblik is uitgedoofd. Die wet blijft onveranderlijk gelden tot het Vlaams Parlement zelf een andere regeling treft.

U moet dat samen lezen met het voorgestelde toenmalige artikel 10 : “De wet stelt de kieskringen vast. Elke latere wijziging...” Dat is niet de toelichting, maar de tekst van het ontwerp zelf. De wetgever wilde eenmalig een soort tijdelijke wet voor die eerste verkiezingen, maar hij heeft rekening gehouden met de mogelijkheid dat het Vlaams Parlement die regeling perfect vindt. Dus zal ze ook bij volgende verkiezingen gelden.

Bij de interpretatie van een wettekst die inmiddels is veranderd, kunnen we maar een nieuwe interpretatie aanvaarden indien dat uitdrukkelijk is gemotiveerd in die zin. Ik heb geen dergelijk motief teruggevonden waarin staat dat men de tekst aanpast om het mogelijk te maken dat de gewone federale wetgever telkens opnieuw die regeling zou kunnen aanpassen.

**De heer Paul Wille** : Het staat in het ontwerp, maar het staat niet in de wet. Dan kan men er geredelijk van uitgaan dat wat in het ontwerp stond, niet de goedkeuring heeft weggedragen van de parlementsleden.

**Prof. dr. Van Orshoven** : Dat is bij interpretatie niet de gelukkige manier van werken. De goede manier van werken is het opsporen van de wil van de wetgever, en dat is wat ik doe. Ik probeer de draagwijdte te achterhalen. Er zijn nog altijd tekstargumenten overgebleven.

U kunt die wetsbepaling op twee manieren verstaan. Als u de wil van de wetgever probeert te achterhalen, dan kijkt u naar wat u vindt. Als er achteraf geen andere uitleg wordt gegeven om aan een tekst te sleutelen die daar niet zeer duidelijk tegen ingaat, mag men met geen andere wil van de wetgever afkomen. Men mag niet zeggen dat bij nader inzien de wetgever wel gewild heeft om ook nog latere wijzigingen zelf te kunnen aanbrenge, tenzij u een citaat kunt voorleggen uit de parlementaire voorbereiding waarin dat staat.

Dat is nooit de bedoeling geweest. De bedoeling is geweest een eenmalige regeling te treffen.

Ik citeer dus niet de wet, ik zoek de bedoeling van de wetgever. Die is de beste houvast om bij twee mogelijke interpretaties te kiezen voor de ene en niet voor de andere. De tekst van de wet is inderdaad geëvolueerd, maar de bedoeling is nooit veranderd en nooit tegengesproken. Als we interpreteren aan de hand van een bedoeling, moeten we niet averechts interpreteren. Dit is de enige interpretatie van de wet die met die bedoeling in overeenstemming is. Het is trouwens de logica zelf. Ik heb er ook dat ongrondwettigheidsprobleem aan toegevoegd.

**De heer Kris Van Dijck** : Kan de bijzondere wetgever een kiesdrempel invoeren bij provinciale kieskringen zonder artikel 29sexies, § 2, BWHI, te wijzigen ? Ik citeer : “De Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad kunnen, ieder wat hem betreft, bij decreet het procent van stemmen dat een lijstengroep moet verkrijgen om in aanmerking te komen voor de zetelverdeling bedoeld in paragraaf 1, derde lid, wijzigen”. Als de bijzondere wetgever hier wijzigingen in aanbrengt zonder dit artikel te wijzigen, in hoeverre komt hij dan niet in de plaats van onze autonomie ?

**Prof. dr. Van Orshoven** : Het is vrij eenvoudig en tegelijk zeer ingewikkeld. Als het quorum hetzelfde is als een kiesdrempel, kan dat niet. Als het twee verschillende dingen zijn, kan dat wel. Als het complementaire dingen zijn, waarbij het ene effecten heeft op het andere en vice versa, dan verdient het aanbeveling om met elkaar te overleggen over het uitoefenen van de bevoegdheden.

Ik kan moeilijk zeggen dat kiesdrempels en quorums hetzelfde zijn. Als ze niet hetzelfde zijn, is het technisch mogelijk dat het ene tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort en het andere tot die van het Vlaams Parlement. Dat betekent dat de federale wetgever zijn bevoegdheid kan uitoefenen zonder inbreuk te maken op de uwe. Als u ervan uitgaat dat quorum en kiesdrempel hetzelfde zijn, dan kunt u langs de omweg van de bevoegdheid voor het quorum de kiesdrempel invoeren, maar ik ben wat dat betreft toch terughoudend. Professor Vuye zelf noemt dat een vrij creatieve oplossing.

**Mevrouw Mieke Van Hecke** : Ik heb een vraag over uw nogal vanzelfsprekend antwoord op de vraag over de dubbele kandidaatsstelling en de mogelijkheid dat een verbod hierop in het Vlaams Parlement zou worden geregeld voor de Vlaamse verkiezingen. Op het eerste gezicht heeft uw stelling te maken met de onverenigbaarheden inzake het opnemen van een mandaat na de verkiezingen. Maar hoe kan men decretaal de dubbele kandi-

daatstelling vermijden ? Bij het opnemen van de mandaten kunnen we weliswaar de onverenigbaarheden regelen, maar dat heeft niets te maken met de kandidaatstellingen.

**Prof. dr. Van Orshoven :** Ik begrijp uw bekommernis. De vraag rijst in welke mate men terzake een regeling kan maken, zonder dat men tegelijk de verkiezingen voor het Europees Parlement kan regelen, waarvoor men niet bevoegd is. Ik ben misschien wat voortvarend geweest. Misschien moet dit voorzichtigheidshalve worden beperkt tot het kunnen opnemen van het mandaat.

Het Arbitragehof heeft bepaald dat het probleem erin bestaat dat men de kiezers misleidt wanneer men een dubbele kandidaatstelling toelaat. U kunt een niet onbelangrijk opportunitetsargument putten uit de uitspraak van het Arbitragehof om dat niet toe te staan.

**Mevrouw Mieke Van Hecke :** Hebben wij iets te zeggen over de regelgeving inzake het zich verkiesbaar stellen voor het Vlaams Parlement ? We hebben dat wel wat de onverenigbaarheden betreft, maar dat gebeurt naderhand.

**Prof. dr. Van Orshoven :** Ik heb het probleem niet onderzocht in het licht van uw bevoegdheid op het stuk van de verkiesbaarheidsvoorwaarden. Maar dan is het nog eenvoudiger : dan moet de federale wetgever een regel maken waarmee hij het verbod van een gelijktijdige kandidaatstelling bij gelijktijdig plaatsvindende verkiezingen oplegt.

Ik heb niet stilgestaan bij uw onbevoegdheid inzake verkiesbaarheidsvoorwaarden.

**De heer Luc Van den Brande :** Strekt het tot aanbeveling dat het federale parlement daartoe de nodige wettelijke voorzieningen treft ? Daartoe liggen er trouwens wetsvoorstellen voor. Technisch gezien zou het dus opportuun zijn dat men de wijziging doorvoert in het federale parlement ?

**Prof. dr. Van Orshoven :** Het federale parlement moet verder gaan. Daar moet men aanvaarden wat het Arbitragehof heeft bepaald, namelijk dat wanneer dezelfde wetgever bevoegd is om de kandidaatstelling voor verschillende verkiezingen te regelen, deze wetgever het gelijkheidsbeginsel schendt indien hij die gelijktijdige kandidaatstelling toestaat. Dat is dus meer dan een opportunitetsoverweging. Voor het Vlaams Parlement is er een opportunitetsoverweging, indien dit parlement terzake bevoegd zou zijn. Daar ben ik inderdaad te snel overheen gegaan. Dan zou men de opportuni-

teitsoverweging kunnen maken om dat niet toe te staan. In de hypothese dat zowel de kandidaatstelling van het ene als van het andere behoort tot de federale bevoegdheid, heeft de federale wetgever een vrij duidelijke voorzet gekregen van het Arbitragehof om dat niet meer toe te staan.

**De voorzitter :** Ik dank professor Van Orshoven voor zijn medewerking.

## II.1. Uiteenzetting door prof. dr. Ludo Veny (UGent, vakgroep publiekrecht en belastingrecht)

Ik ga niet het hele verhaal van en de discussie met professor Van Orshoven overdoen. Ik zal me beperken tot een aantal punten waarop ik het niet met hem eens ben.

Laten we even stilstaan bij de constitutionele autonomie zoals de grondwetgever die heeft toegewezen in artikel 118, § 2, van de Grondwet. Professor Van Orshoven benadrukte dat in de eerste plaats de bijzondere wetgever bevoegd is om de kieswetgeving van het Vlaams Parlement en de andere deelstaatparlementen vast te stellen. In artikel 118 staat inderdaad dat de verkiezingen voor de deelstaatparlementen, wanneer ze federaal worden vastgesteld, bij bijzondere wet moeten worden geregeld.

Ik verwijs naar het advies van de Raad van State, niet dat met betrekking tot de wijziging van artikel 26 BWHI, maar dat met betrekking tot het invoeren van artikel 118 GW en de uitwerking daarvan. Daarin zegt de Raad van State zeer duidelijk dat alleen de grondregels van het kiesstelsel moeten worden geregeld door een bijzondere wet.

De Raad acht het zelfs – ik citeer – “een misbruik van de bijzondere meerderheidsvereiste om alle bepalingen over die verkiezingen in een bijzondere wet op te nemen”. Verder staat er : “Dit geldt met name voor de louter technische regelingen zonder enige institutionele inhoud, zoals de indeling van de kiezers in kantons...”.

Dat laatste is zeer gevaarlijk, en ik laat het aan uw wijsheid over hoe het moet worden geïnterpreteerd. Ik weet niet wat het betekent of wat de Raad van State ermee bedoeld heeft. Gaat het hier over kiesomschrijvingen of niet ? Zo ja, dan vindt zelfs de Raad van State niet dat die moeten worden vastgelegd door middel van een bijzondere meerderheidswet op federaal niveau. De wetteksten mogen dan misschien niet duidelijk zijn, maar dit is

wel een bijzonder onduidelijk advies van de Raad van State.

Ik denk echter niet dat de Raad het hier heeft over de kiesomschrijvingen, want de tekst vervolgt: '... de kleur van het stempapier, de inrichting van de kieshokjes, ...'. Dat zijn louter technische elementen. Wat in die context bedoeld wordt met 'de indeling van de kiezers in kantons' weet ik niet.

Wel is het duidelijk dat de verkiezingen van het Vlaams Parlement niet uitsluitend bij bijzondere wet worden geregeld. We moeten namelijk rekening houden met vier verschillende soorten regels. Er zijn elementen in de Grondwet, bijvoorbeeld het principe van de vijfjarige zittingsperiode, waar niet aan getornd kan worden dan met een wijziging van de Grondwet. Er zijn de regels in de bijzondere wetten, onder andere die uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Ten derde zijn er gewone wetten die aspecten van de verkiezingen regelen, zoals het geautomatiseerd stemmen. Ten slotte kan ook het Vlaams Parlement op grond van de constitutionele autonomie met een bijzonder decreet bepaalde regels vastleggen.

Mevrouw Van Hecke had het al over de invoering van een regel dat men niet gelijktijdig kandidaat kan zijn voor het Vlaams Parlement en het Europees Parlement. Artikel 25 van de bijzondere wet biedt daarvoor een oplossing, waar we destijds ook al op hebben gewezen in een advies aan de Commissie voor Politieke Vernieuwing van Kamer en Senaat.

Ik ben het eens met de interpretatie van professor Van Orshoven van het arrest van het Arbitragehof dat de burger niet in twijfel mag worden gebracht over waarvoor hij zijn stem uitbrengt. Op grond van dat arrest vormt de dubbele kandidaatstelling een probleem. Wie op dit punt bevoegd is, kan worden afgeleid uit artikel 25 van de bijzondere wet. Als we ervan uitgaan dat het zich niet gelijktijdig kandidaat kunnen stellen, betrekking heeft op het actief kiesrecht, dan is dat een bevoegdheid van de federale overheid. Het kan misschien ook geregeld worden op een andere manier, door het vastleggen van onverenigbaarheden, maar dat is een totaal ander systeem. Het Vlaams Parlement kan in elk geval de federale bevoegdheid op dit vlak niet beperken.

Professor Van Orshoven gaat uit van een teleologische interpretatie van de wet. Dat is echter maar één vorm van interpretatie, die berust op de stelling dat niet tegen de bedoelingen van de wetgever

kan worden ingegaan. Ik stel daar een – zij het misschien wat verouderde – exegetische interpretatie tegenover. Volgens die interpretatie is de wet de wet, en kunnen we ons baseren op de letterlijke tekst.

De wet is immers duidelijk, of althans niet onduidelijk. De wet zegt dat de gewone wetgever de verkiezingen van het Parlement regelt voor de eerstvolgende verkiezingen. Voor zover het Vlaams Parlement geen gebruik heeft gemaakt van de constitutionele autonomie, kan een wet nog altijd worden gewijzigd.

Het zou weliswaar de eerste keer zijn, voor zover ik weet, dat een wet wordt uitgevaardigd waar niet uitdrukkelijk een tijdelijke of eenmalige toepassing van is gemaakt, zoals het trouwens de bedoeling van de wetgever is geweest. Toch verbiedt de wet op zich niet, zolang het Vlaams Parlement geen gebruik heeft gemaakt van de constitutionele autonomie, dat een wet door een andere wet kan worden gewijzigd. Of dat ook logisch of raadzaam is, is een andere vraag, maar strikt juridisch gezien kan de federale wetgever die wet wel nog aanpassen.

## II.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

**Mevrouw Mieke Van Hecke :** Juridische discussies zijn boeiend als er verschillende standpunten aan bod kunnen komen. Ze bewijzen nogmaals dat recht geen exacte wetenschap is.

Ik meen te weten dat professor Veny vooral werkzaam is op het vlak van administratief recht. Naar aanleiding van de opsomming van voorbeelden van zogenaamde bijkomstigheden in de kieswetgeving, zou ik graag vernemen of hij een inhoudelijke reden kan geven om de indeling van kiezers in kantons als verregaander te beschouwen dan een louter administratieve maatregel. Volgens mij is het een administratieve maatregel die geen repercussies heeft op het kiesstelsel.

Professor Veny had het over de exegetische interpretatie van artikel 63 van de bijzondere wet van 16 juli 1993. Ik was verrast toen professor Van Orshoven erop wees dat in artikel 63 sprake is van 'wet' en niet van 'wetgever'. Er staat immers dat een 'wet' de kieskringen zal vastleggen voor de eerste verkiezingen en indien er geen decreet komt, ook voor de volgende. Dat was het eerste argument dat professor Van Orshoven gaf, alvorens over te gaan op de teleologische interpretatie, gebaseerd op de voorbereidende werkzaamheden. Hij stelt dat er in

het andere geval ‘wetgever’ had gestaan, in plaats van wet.

U neemt het artikel zoals het is. In het artikel staat dat een wet de eerste verkiezingen zal regelen en als er geen decreet is, ook de volgende. Het gaat dus over dezelfde wet. Als men had gewild dat ook later verkiezingen konden worden geregeld, zou er ‘wetgever’ staan in plaats van ‘wet’. Hoe denkt u vanuit de exegetische interpretatie over die bepaling in artikel 63 ? De term ‘wet’ verwijst immers naar een heel concrete wet die de eerste verkiezingen regelt, en ook de latere als er geen decreet komt.

**Prof. dr. Veny** : Er staat ‘wet’, en dat betekent voor mij de federale overheid.

**De heer Bruno Tobbac** : In de tekst staat ‘de wet’ met een kleine d en een kleine w. Er staat : “stelt de wet de kieskringen vast”. De wet en de wetgever worden in dat soort teksten courant door elkaar gebruikt. Wij gebruiken ook steeds ‘het decreet’ en ‘de decreetgever’ door elkaar.

**Mevrouw Mieke Van Hecke** : Ik heb aan professor Veny een exegetische vraag gesteld en heb van hem een antwoord gekregen. Ik zou graag nog een antwoord krijgen op mijn vraag over de indeling in kantons.

**Prof. dr. Veny** : Mevrouw Van Hecke, uw interpretatie van het advies van de Raad van State is duidelijk. Ik wil er alleen op wijzen dat niet alles wat de Vlaamse verkiezingen betreft, bij bijzondere wet moet worden geregeld. Andere zaken kunnen ook bij wet worden geregeld. Ik vind de term ‘indeling van kiezers in kantons’ heel ongelukkig geformuleerd. Daarmee wordt inderdaad veeleer een bestuurlijke regeling dan het kiesstelsel bedoeld.

Wat de term ‘wet’ betreft, blijf ik erbij dat die term voor mij slaat op een bevoegdheidstoewijzing, ook in de Grondwet. In de Grondwet is nooit sprake van ‘de wetgever’, maar wel van ‘de wet’, en daarmee wordt de federale overheid bedoeld. Als in het artikel staat ‘de wet’, dan slaat dat voor mij op de manier van vaststellen. Het betekent niet dat het achteraf niet kan worden gewijzigd. Dat is mijn interpretatie van deze heel dubieuze – dat geef ik toe – overgangsbepaling. Ik wou daarmee alleen maar aangeven dat er een tweede interpretatie bestaat, naast de teleologische van professor Van Orshoven. Ik begrijp ook zijn interpretatie, maar wou erop wijzen dat de wet ook kan worden geïnterpreteerd op een andere, louter tekstuele manier.

**De heer Jos Geysels** : Uit mijn eerste kandidatuur herinner ik mij dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen ‘de overheid’ en ‘de wetgever’. We hebben zelfs in de sociologie geleerd dat er een verschil tussen beide is. Ik stel daarom voor om de juiste definities te gebruiken.

Ik heb ook een juridische vraag. Hoe beoordeelt u het karakter van een overgangsbepaling ? Is er voor u dan geen verschil tussen een overgangsbepaling en een normale bepaling ? U bent het toch met ons eens dat artikel 63 een overgangsbepaling was ? De bedoeling van de overgangsbepaling is terug te vinden in de bespreking van de artikelen door de wetgevende kamers. Is er voor u geen verschil in interpretatie tussen iets dat wordt gestipuleerd in een overgangsbepaling en iets in een andere bepaling ?

**Prof. dr. Veny** : Een overgangsbepaling regelt iets op een tijdelijke manier. Er is een tekst en er is een wet en de wet kan worden aangepast, zolang het Vlaams Parlement geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid.

**De heer Jos Geysels** : Heeft een overgangsbepaling niet te maken met de motivering door de wetgever om deze overgangsbepaling in te lassen, met name het verschil tussen 1993 en de eerste verkiezingen van het Vlaams Parlement in 1995 ?

**Prof. dr. Veny** : De wet regelt de verkiezingen van 1995. Dat is inderdaad duidelijk de bedoeling. Ik ben het volledig met professor van Orshoven eens dat dit de bedoeling was. Ik zeg alleen maar : naast die interpretatie is een andere mogelijk.

**De heer Kris Van Dijk** : Professor Van Orshoven nam zeer duidelijk stelling over het al dan niet consumeren van onze autonomie. Dat zou pas gebeuren als het Vlaams Parlement tot een stemming zou overgaan en het decreet wordt afgekondigd. Bent u het daarmee eens ?

**Prof. dr. Veny** : Een decreet aannemen betekent : goedkeuring in het parlement, bekrachtiging door de regering, afkondiging en bekendmaking. U kunt het om politieke of andere redenen nodig en nuttig vinden om slechts één of twee provinciale kieskringen in te voeren. Als u een kieskring invoert voor één provincie, dan hebt u van uw constitutieve autonomie, zoals bedoeld in artikel 26 BWHI, gebruik gemaakt. Ik volg daarin professor Vuye.

**De heer Eric Van Rompuy** : Artikel 63 maakt de federale wetgever bevoegd om de kieskringen te bepalen bij gewone wet. Als het Vlaams Parlement

daarover wil beslissen is een bijzonder decreet of een tweederde meerderheid nodig. Professor Van Orshoven merkte op dat dit op federaal vlak geregeld is met een gewone wet, omdat het om een overgangsbepaling gaat. Hij beschouwt dat als een argument. Volgens mij zijn er ook argumenten om dit op Vlaams niveau met een gewoon decreet te regelen. Wat is de logica hierachter ? Bent u het daarmee eens ?

**Prof. dr. Veny :** Niet de hele kieswetgeving moet bij bijzondere wet worden geregeld. Wat zijn de grondslagen van die wetgeving ? Ik vind dat de kieskringen een grondregel vormen van een kiesstelsel. Het lijkt me dan ook logisch dat de kieskringen op federaal niveau met een bijzondere wet worden geregeld. Daar ben ik het volledig mee eens. Dit is een dubbelzinnig element. De federale wet geldt als overgangsbepaling en daarom is het een gewone wet. De wetgever vraagt aan het Vlaams Parlement wel om dat te regelen met een bijzondere meerderheid. Dat lijkt me niet tegenstrijdig. Misschien wou de wetgever voorkomen dat het Vlaams Parlement te snel zaken zou wijzigen. Wellicht is de achterliggende bedoeling om een breder draagvlak te creëren. Een kieswetgeving heeft een ruim draagvlak nodig.

Ik wou alleen maar zeggen dat er naast de teleologische interpretatie ook een andere mogelijk is. Voor het overige ben ik het eens met professor Van Orshoven : de bedoeling van de wet was een eenmalige bepaling.

**De heer Joris Van Hauthem :** We hebben nog overgangsbepalingen, bijvoorbeeld over het aantal kiezers of uittredende mandatarissen die een lijst kunnen voordragen. Aan de ene kant zegt de bijzondere wet dat die voordracht moet gebeuren door een aantal uittredende leden of een minimum aantal kiezers, en dat de raden dat bij gewoon decreet bepalen. In artikel 63 staat dienaangaande een overgangsbepaling, omdat het om de eerste deelstaatverkiezingen ging. Dat is logisch. Het vreemde is dat men bij de voordracht door uittredende leden zegt : ‘voor de eerste verkiezing door ten minste twee leden van de Wetgevende Kamers’. Dat is logisch, het Vlaams Parlement bestond nog niet. Maar in de overgangsbepaling zit al een regeling voor de volgende verkiezingen : ‘voor de volgende verkiezing door ten minste twee aftredende leden van de betrokken Raad’. In hoeverre gaat het dan nog om een overgangsbepaling ?

**Prof. dr. Veny :** Ik heb de wetgeving omtrent de voordrachten niet onderzocht. Ik kan hier dan ook niet op reageren.

**De heer Norbert De Batselier :** Bij een klassieke bevoegdheidsoverdracht spelen het tijdstip en de draagwijdte een belangrijke rol. Daarover verschillen de professoren Veny en Van Orshoven van mening. Professor Van Orshoven zegt duidelijk dat de federale bevoegdheid voor het vaststellen van de kieskringen geconsumeerd is, omdat de eerste verkiezing voorbij is.

Een tweede aspect van de klassieke bevoegdheidsoverdracht is de doorwerking van de bestaande federale wetgeving. Als het Vlaams Parlement geen enkel voorstel zou doen, kan men dan stellen dat dit parlement het stilzwijgend eens is met de federale regeling, en op die manier dus niet expliciet, maar impliciet gebruik maakt van zijn constitutionele autonomie ?

**Prof. dr. Veny :** Dat is een moeilijke vraag. Men maakt maar gebruik van een bevoegdheid als dat op een expliciete manier gebeurt. Ik begrijp niet hoe men impliciet gebruik kan maken van een bevoegdheid.

**De heer Norbert De Batselier :** We voeren heel veel bevoegdheden uit die in een federale wet staan, zonder er iets aan te wijzigen. Over de wapenuitvoer bijvoorbeeld passen we de huidige wetgeving toe. Morgen zouden we een nieuw decreet kunnen goedkeuren met totaal andere criteria voor de wapenuitvoer.

**De heer Jos Geysels :** Impliciet zouden we kunnen zeggen dat we tevreden zijn met de huidige regeling. Het is iets anders als we tevreden zijn met de eventueel door de federale wetgever veranderde wet.

**De heer Paul Wille :** Als we zouden intreden in de logica van professor Van Orshoven over wat men heeft gewild, dan moeten we hier uitdrukkelijk zeggen dat het nooit de bedoeling is geweest van de wetgever om te zeggen dat als het Vlaams Parlement geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid, dat het dan akkoord is met een wet.

**De heer Norbert De Batselier :** Daarover kunnen we discussiëren. Volgens professor Van Orshoven is het eerste gedeelte al bepalend omdat de eerste verkiezingen al achter de rug zijn. Vanaf dan blijft de regeling bestaan. Die techniek wordt regelmatig toegepast in het Vlaams Parlement.

**Prof. dr. Veny :** Ik ben tegen het impliciet gebruik, omdat er in de overgangsbepaling duidelijk wordt gesproken over ‘aannemen’ van een decreet. Ik begrijp dat u een federale wet overneemt zolang u die

in een bepaald beleidsdomein toepast, tot u die met een decreet verandert.

Hier kent de wetgever uitdrukkelijk een bevoegdheid toe, en u maakt van die bevoegdheid gebruik door het al dan niet aannemen van een decreet, dat een wijziging aanbrengt. Volgens mij betekent ‘consumeren’ het aannemen van een decreet.

**Mevrouw Mieke Van Hecke :** Als we het geheel van de overgangsmaatregelen van de bijzondere wet bekijken, dan is de lezing van artikel 100 BWHI significant. Daar staat “de federale overheid blijft bevoegd”. Aldus verwoord bestaat geen enkele twijfel over het feit van de verdere uitoefening van de vroegere (bestaande) bevoegdheid. Artikel 63 wordt evenwel zeer nadrukkelijk anders gesteld. Ik blijf erbij dat het positief is dat er meerdere interpretaties worden aangereikt. Er zijn echter duidelijk meer argumenten om de interpretatie van professor Van Orshoven aan te nemen dan die van professor Veny. De indeling van de kiezers in kantons, waarnaar hij verwijst, is een administratief probleem, net zoals de kieshokjes, en kan dus bij gewone wet worden geregeld, maar is als argument niet overtuigend waar het de ‘kieskringen’ betreft.

**De heer Karim Van Overmeire :** Als het Vlaams Parlement de huidige regeling goed vindt, maar niet wil dat de federale overheid de zaken regelt, dan zouden we een bijzonder decreet moeten aannemen dat de huidige regeling bevestigt. Is dat de consequentie van uw redenering? Dat is toch wel ongebruikelijk.

**Prof. dr. Veny :** Ik wil enkel aangeven dat je wetten ook op een andere manier kunt interpreteren. Ik vind het onlogisch dat dit nog op federaal vlak zou worden geregeld, terwijl er een duidelijke bevoegdheidstoewijzing is aan het Vlaams Parlement. Dat druist in tegen mijn visie op de autonomie van het Vlaams Parlement. Tegenover de ene interpretatie staat een andere. Vage bepalingen kunnen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd.

**De voorzitter :** Ik dank professor Veny voor zijn toelichting.

### III.1. Uiteenzetting door prof. dr. Jan Wouters (KULeuven, afdeling internationaal en buitenlands recht)

In eerste instantie wil ik de normen waarvan sprake plaatsen in de context van de Raad van Europa.

De Raad van Europa is een intergouvernementele organisatie van 45 lidstaten en tracht al vele jaren een grotere eenheid te bereiken tussen de leden op het vlak van een aantal idealen, waaronder het bevorderen van de democratie, de mensenrechten, en economische en sociale vooruitgang. De Raad van Europa zoekt daarbij naar ons gemeenschappelijk erfgoed. Die notie staat centraal in mijn betoog als we het hebben over electorale standaarden.

Via zijn organen probeert de Raad een aantal gemeenschappelijke acties te ondernemen en verdragen te sluiten. Elke lidstaat van de Raad van Europa is ertoe verplicht de principes van de rechtstaat, de democratie en de mensenrechten te garanderen. De organen via dewelke de Raad van Europa optreedt, zijn het comité van ministers en de parlementaire assemblee. Het comité van ministers is een orgaan dat als enige de bevoegdheid heeft om in naam van de Raad van Europa op te treden. De parlementaire assemblee is een verzameling van verschillende nationale parlementaire delegaties, die in verhouding staan tot de bevolking van de lidstaten. België heeft zeven effectieve en zeven plaatsvervangende leden.

Via de zogenaamde gedeeltelijke akkoorden of ‘partial agreements’ komen we terecht bij wat ons hier vandaag bezighoudt. De Raad van Europa heeft namelijk een aantal bijkomende organen opgericht in het kader van die gedeeltelijke akkoorden, waaronder de zogenaamde Commissie van Venetië of de Europese Commissie voor Democratie door het Recht. Die Commissie van Venetië is opgericht in 1990 en wordt nu geregeerd door een specifiek statuut dat in 2002 is herzien. Die gedeeltelijke akkoorden laten toe dat een beperkt aantal lidstaten van de Raad van Europa verder samenwerken. Alle lidstaten hebben zich intussen wel aangesloten bij het akkoord over de Commissie van Venetië.

Elk van de lidstaten van de Raad duidt één effectief lid en één plaatsvervangend lid aan in de Commissie van Venetië. Het moet gaan om een onafhankelijke expert met een eminente ervaring in democratische instellingen of die een vooraanstaande bijdrage heeft geleverd tot de rechtsgeleerdheid of de politieke wetenschappen. Die experts zijn onafhankelijk en zetelen in persoonlijke naam. Ze vertegenwoordigen geen regeringen of ontvangen geen instructies van regeringen. Voor België is professor Jean-Claude Scholsem van de universiteit van Luik effectief lid. Er is geen plaatsvervanger aangewezen.



De Commissie van Venetië formuleert, op eigen initiatief of op verzoek van een van de organen van de Raad van Europa of van een lidstaat van de Raad, opinies. Zo wilde de parlementaire assemblee – ik verwijs naar resolutie 1264 uit 2001 – weten hoe het staat met de bestaande Europese praktijk op het vlak van monitoring van verkiezingen en verkiezingsstandaarden. Het ging meer bepaald over de praktijk van de Raad van Europa en van de OVSE, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. In die resolutie stelt ze vast dat er op dit ogenblik geen algemeen aanvaardde standaarden zijn voor dergelijke waarnemingsmissies. Daarom heeft de parlementaire assemblee van de Raad van Europa in 2001 de Commissie van Venetië opgeroepen een werkgroep op te richten om de problematiek van de verkiezingen te bespreken. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de assemblee en van het zogenaamde Congres van Lokale en Regionale Besturen, een consultatief orgaan van de Raad van Europa, waarin België zeven vertegenwoordigers heeft.

Aan de Commissie van Venetië werd gevraagd om een Code van Goede Praktijken inzake Verkiezingen op te stellen, waarin zowel de periode voorafgaand aan de verkiezingen, de verkiezingen zelf als de periode erna aan bod zouden komen. Tijdens haar 51ste vergadering van 5 en 6 juli 2002 keurde de commissie een Code van Goede Praktijken inzake Verkiezingen goed. Wat de besprekingen hier betreft, is vooral principe 2, 2b van die Code van belang. Daarin staat dat de fundamentele elementen van de kiesregelgeving, onder meer de vaststelling van de kieskringen, niet mogen worden gewijzigd minder dan één jaar voor de verkiezingen. Indien dat toch gebeurt, moeten ze in de Grondwet of op een hoger niveau dan een via een gewone wet vastgelegde norm worden opgenomen.

In het toelichtend rapport bij die Code van Goede Praktijken wordt nog een bijkomende suggestie gedaan. Er wordt gezegd dat het denkbaar zou zijn dat de Grondwet een bepaling bevat die stelt dat het oude kiesstelsel van toepassing zal zijn op de eerstvolgende verkiezing, als die binnen het volgende jaar valt.

Het valt op dat de code in zekere zin een keuze lijkt te laten tussen enerzijds een wachttijd en anderzijds de opname van die regeling in een norm op een hoger niveau dan een gewone wet. Daar kan al enige discussie over ontstaan, bijvoorbeeld over de vereiste van een bijzondere meerderheid in het kader van de constitutieve autonomie van het Vlaams Parlement.

Wat is er vervolgens gebeurd met die Code? De parlementaire assemblee heeft in resolutie 1320 van 30 januari 2003 de Code positief onthaald. Er is echter geen sanctieregeling in opgenomen. De assemblee heeft via aanbeveling 1595 een advies gegeven aan het comité van ministers. Dat comité wordt door de parlementaire assemblee uitgenodigd om de Code om te zetten in een juridisch bindend Europees verdrag. Daarbij zou men eventueel rekening moeten houden met andere initiatieven die op dat moment bij de Raad van Europa aanhangig waren. Zo heeft bijvoorbeeld de Vereniging van Centraal- en Oost-Europese Verkiezingsambtenaren tijdens een vergadering in Moskou van 26 tot 28 september 2002 een ontwerpverdrag aangenomen op het vlak van electorale standaarden. Ze heeft ook verwezen naar de werkzaamheden die in de OVSE op dat vlak gangbaar zijn. Het Congres van Lokale en Regionale Besturen heeft een analoge aanbeveling gericht aan het comité van ministers.

Op 9 oktober 2003 heeft het comité van ministers een antwoord geformuleerd op die aanbevelingen. Het erkent het belang van de Code van de Commissie van Venetië. Het stelt dat een conventie het belang dat de lidstaten van de Raad van Europa hechten aan die fundamentele principes van de democratische verkiezingen in het licht zou kunnen stellen. Tegelijkertijd vindt het comité dat, gelet op de recente goedkeuring van die code en de toch nog altijd belangrijke verschillen tussen de regelgeving in de lidstaten van de Raad van Europa, het nog prematuur is om de werkzaamheden voor een bindend verdragsinstrument op te starten. Op het eind van het antwoord staat dat het comité voornemens is om de vraag te blijven bestuderen op welke wijze het een gepaste erkenning aan de code zal geven. Dat zou bijvoorbeeld kunnen via een resolutie, een aanbeveling of een politieke verklaring.

Wat is nu de juridische draagwijdte van die code? De enige instantie die de Raad van Europa juridisch vertegenwoordigt, is het comité van ministers. Als de parlementaire assemblee bijvoorbeeld een resolutie of aanbeveling goedkeurt, dan treedt ze niet op namens de Raad van Europa. Dat neemt niet weg dat die resolutie een groot gezag kan uitsralen. De handelingen van de assemblee en van de Commissie van Venetië binden de lidstaten van de Raad van Europa juridisch echter niet.

Toch zijn er verschillende mogelijkheden om aan de bepalingen van de gedragscode minstens onrechtstreeks een juridische waarde toe te dichten. Ik wil in de eerste plaats terugkoppelen naar het

eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dat protocol dateert van 1952, en België is sedert 14 mei 1955 partij. Artikel 3 bekrachtigt de verbintenis van de verdragspartijen om met redelijke tussenpozen vrije en geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen. Er wordt niets gezegd over de wijziging van kieskringen en dergelijke.

We kunnen ons de vraag stellen in hoeverre een aanbeveling of een 'Code of Good Practices' van de Commissie van Venetië, waarvan het belang is onderstreept door de parlementaire assemblee en het comité van ministers van de Raad van Europa, juridisch relevant is voor de uitlegging van dat artikel van het eerste protocol bij het EVRM. Dat is een verdragsrechtelijke interpretatiekwesitie. In de algemene regels voor de interpretatie van verdragen die zijn neergelegd in het Weense Verdrag over het verdragenrecht van 1969, wordt gesteld dat er bij de interpretatie niet alleen rekening moet worden gehouden met de tekst zelf van een verdrag, maar ook met elke later tussen de verdragspartijen totstandgekomen overeenstemming met betrekking tot de uitlegging van een verdrag of de toepassing ervan, dan wel rekening moet worden gehouden met een latere praktijk bij de toepassing van dat verdrag.

Kunnen we de Code van de Commissie van Venetië zien als een soort van later tot stand gekomen overeenstemming of praktijk? Dat is geen evidente zaak. De Code is niet als zodanig aangenomen door instanties die een vertegenwoordigende functie hebben van de lidstaten van de Raad van Europa. De parlementaire assemblee noch de Commissie van Venetië, met haar onafhankelijke experts, vertegenwoordigen de lidstaten van de Raad van Europa. Het comité van ministers vertegenwoordigt uiteraard wel de Raad van Europa en bestaat uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. Dat comité heeft kennis genomen van de Code en het belang ervan onderstreept, maar tegelijkertijd in het midden gelaten op welke wijze het in de toekomst een gepaste erkenning aan die Code wil geven. Mogelijk komt er ooit een verdrag hierover, maar dat zal afhangen van een aantal factoren, bijvoorbeeld van meer convergentie tussen de kiesregelingen van de lidstaten van de Raad van Europa en van de kwestie van de elektronische vooruitgang bij het organiseren van verkiezingen. Een verdrag is door het comité van ministers voor zich uitgeschoven omdat het een prematuur idee is.

Het is derhalve moeilijk om de Code op dit ogenblik al te zien als een verdere uitwerking en een bindende verdragsinterpretatie onder artikel 3 van het eerste protocol bij het EVRM. Er is echter een alternatieve manier waarop die Code juridisch relevant kan zijn. Ik redeneer nu vanuit het algemeen volkenrecht. We zouden in de Code en de bekrachtiging die hij krijgt in de opinio juris en de praktijk van de lidstaten van de Raad van Europa, een uitdrukking kunnen zien van bepaalde beginselen van regionaal Europees gewoonterecht of 'customary law'. Die categorie van normen in het internationaal recht is reëel en even bindend voor landen die tot de betrokken regio behoren. Ze hebben internationaalrechtelijk dezelfde status als een verdragstekst. Als men die normen als gewoonterecht wil kwalificeren, moet men zeker zijn dat ze beantwoorden aan een rechtsovertuiging of opinio juris van de lidstaten van de Raad van Europa en moet er voldoende consistente, uniforme statenpraktijk zijn binnen de Raad.

Als we de Code nader bekijken, dan staan er beginselen in die gemeenschappelijk zijn voor de lidstaten. Ik kom terug op de hogergenoemde notie van Europa's electoraal erfgoed. In hun kern zijn deze bepalingen een uitdrukking van een gemeenschappelijke traditie, van electoraal erfgoed van Europa. Vanuit de voorliggende documenten, zoals de aanbevelingen en resoluties van de parlementaire assemblee, vanuit de bekrachtiging door het Congres voor Lokale en Regionale Besturen en vanuit de erkenning van het belang van de Code door het comité van ministers, kunnen we spreken van een uiting van een opinio juris.

Een andere belangrijke vraag is of er voldoende eenduidige, constante en uniforme statenpraktijk is binnen de Raad van Europa. Het is opmerkelijk vast te stellen hoe het comité van ministers in zijn antwoord van 9 oktober 2003 een aantal punten beklemtoont. Zo wordt de Code effectief gebruikt als een nuttig referentiedocument voor een aantal activiteiten in het kader van de Raad van Europa. De Commissie van Venetië gebruikt die Code als ze adviezen geeft over een nieuwe kieswetgeving of bijvoorbeeld in haar opleidingsseminaries. De Code wordt ook gebruikt door de parlementaire assemblee en het Congres voor Lokale en Regionale Besturen, waarin democratisch gelegitimeerde mandatarissen zetelen. Die mandatarissen komen uit de lidstaten van Europa en kunnen door hun optreden een vorm van statenpraktijk uitmaken.

Daarnaast vormt de Code ook de basis voor het werk van de Raad voor Democratische Verkiezingen – de 'Council for Democratic Elections' – bij

het maken van aanbevelingen aan lidstaten voor het verbeteren van hun kieswetgeving. Buiten de Raad van Europa ziet men ook een vorm van statenpraktijk, bijvoorbeeld in de documenten die zijn opgesteld door de organen van de OVSE. Zij hebben een eigen dienst voor democratische instellingen en mensenrechten. Deze dienst maakt in haar recente richtsnoeren voor een wettelijk raamwerk voor verkiezingen ook uitdrukkelijk melding van die Code.

Als men het heeft over juridische relevantie en men wil het verhaal volledig maken, mag men dit met andere woorden niet alleen vanuit een puur verdragsrechtelijke context zien. Vanuit dat opzicht is het moeilijk te stellen dat de code juridisch bindend is voor België. Men kan het echter ook bekijken vanuit het oogpunt van de rechtsovertuiging en de praktijk van vertegenwoordigers van de lidstaten van de Raad van Europa om hieruit een norm van gewoonterecht in het kader van de Raad van Europa af te leiden. Dat betekent dat deze normen toch een juridische binding kunnen hebben ten aanzien van België – zowel de federale als de regionale overheden.

Of er morele of politieke verplichtingen van die Code uitgaan, is een volgende stap. De Code is in elk geval een uitdrukking van het electorale erfgoed van Europa. Ze bevat op zijn minst beginsele met een sterke morele en politieke waarde. Dat hangt samen met het gezag dat wordt gegeven aan de aanbevelingen en de codes van de Commissie van Venetië, maar ook aan de bekrachtiging en de uitdrukkelijke erkenning van de waarde van die Code, zowel door de parlementaire assemblee, het Congres voor Lokale en Regionale Besturen en het comité van ministers van de Raad van Europa. De Code heeft dus een sterk moreel gezag, dat wordt versterkt door het optreden van die organen. Zij is een politieke en morele uiting van kernnormen van het electorale erfgoed van Europa.

### III.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

**De heer Bruno Tobback :** Ik dank de spreker voor zijn zeer grondige toelichting. Als we de Code bekijken, is het belangrijkste aspect voor ons het wijzigen van fundamentele elementen van het kiesrecht. Er worden mogelijke fundamentele elementen opgesomd. De Code moet natuurlijk een hele reeks kiessystemen dekken. Het gaat om systemen met een grote nationale kieskring, over proportionele meerderheidsstelsels, stelsels met een absolute

meerderheid en een verdeling 'First Past the Post' volgens het Angelsaksische systeem, rechtstreekse verkiezing van presidenten naast regeringen en parlementen in allerlei verhoudingen en systemen.

De cruciale term is 'fundamentele elementen van het kiesrecht'. Ik stel mij de vraag of het indelen van kieskringen niet belangrijker is in systemen van meerderheid binnen één district, zijnde het Angelsaksische systeem. Het misbruik in de Verenigde Staten van de herverdeling van de kiesdistricten omwille van het verkrijgen van een meerderheid is bekend. Bij ons is het veel minder belangrijk omdat er een systeem van evenredige vertegenwoordiging is. Zou het verschil tussen provinciale en arrondissementele kieskringen in Vlaanderen volgens u een fundamenteel element van ons kiesrecht zijn? Volgens mij is dat niet zo, zeker niet in de marginale interpretatie die bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eraan zou geven. Dat is minstens bediscussieerbaar.

Ten tweede verwijst u naar het internationale gewoonterecht als ultiem middel om de Code afdwingbaar te maken. Als iemand in Vlaanderen een beroep wil indienen tegen de wijziging van de kiesarrondissementen naar een provinciaal kiesstelsel op zes maanden voor de verkiezingen, rijst de vraag voor welk hof of rechtbank een individu dit kan.

**Prof. dr. Wouters :** Ik ben geen specialist terzake. De vraag wordt niet in de Code zelf beantwoord, noch in het toelichtend rapport. Iedere lidstaat moet dat zelf uitmaken. Ik wil er toch op wijzen dat in de Code de 'drawing of constituency boundaries' uitdrukkelijk wordt vermeld als een fundamenteel element van een kiesstelsel.

**De heer Bruno Tobback :** Die 'constituency boundaries' zijn natuurlijk een klassiek element van het Angelsaksische stelsel, dat gedeeltelijk ook in Frankrijk van toepassing is, en waarbij de meerderheid in de kiesomschrijving alle zetels binnenhaalt. Zoals dat ook opdook bij onze fusies van gemeenten, kan het verschuiven van de grenzen een invloed hebben op de verdeling van de zetels van de kiesomschrijving. In een evenredigheidsstelsel hebben de grenzen minder grote gevolgen.

**De heer Ludwig Caluwé :** U illustreert hier perfect dat een wijziging van de kieskringen politieke gevolgen kan hebben. Ook na de fusies van gemeenten is de evenredige gemeentelijke vertegenwoordiging behouden.

**Prof. dr. Wouters** : Het toelichtend rapport verwijst naar het belang van het principe van de stabiliteit van de kieswetgeving als een noodzakelijk begeleidend beginsel bij de grondbeginselen voor eerlijke en vrije verkiezingen. Daarbij legt men niet zozeer de nadruk op wat behoort tot de fundamentele kenmerken van de uiteenlopende systemen, maar op het principe dat democratie niet alleen moet gebeuren, maar ‘must also be seen to be done’. Men stelt dan : ‘Care must be taken to avoid not only manipulation to the advantage of the party in power, but even the mere semblance of manipulation.’ In dat licht is de deadline van één jaar voor de verkiezingen belangrijk. Men moet vermijden dat het publiek in verwarring komt omdat de kieswetgeving te snel of te kort voor de verkiezingen is gewijzigd.

**De heer Bruno Touback** : Er is natuurlijk nog nooit een wijziging van de kieswetgeving doorgevoerd zonder dat iemand het gevoel had dat de zetelende meerderheid er een zweem van belang bij had.

**Prof. dr. Wouters** : In dat licht is de deadline van één jaar voor de verkiezingen belangrijk : dat neemt de zweem van politieke manipulatie weg.

Iemand die wil protesteren tegen zo’n wijziging kan daarmee niet terecht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Als men aanvoert dat het minstens in zijn kern gaat om dwingend regionaal gewoonterecht, dan kan men dat voor elk Belgisch hof of rechtbank inroepen. Ons monistische rechtstelsel staat toe dat het internationaal gewoonterecht binnendringt in het Belgisch recht. Het Hof van Cassatie heeft dat nog eens bevestigd op 12 februari 2003, in een arrest over de zaak-Sharon.

**De heer Luc Van den Brande** : Ik dank professor Wouters voor zijn heldere toelichting. Ik ben ook de heer Touback dankbaar voor wat hij zei. Professor Wouters heeft gesteld dat er ten minste een moreel-politiek gevolg kan of moet worden gegeven aan de Code of Good Practice.

Hij zei ook dat er een kern van Europees gewoonterecht inzake verkiezingen bestaat. Hij sprak herhaaldelijk over het ‘bindend’ karakter ervan. Verder is er tot op heden geen verdrag voorhanden dat deze teksten rechtstreeks bindend maakt.

De heer Touback beweert dat het opstellen van kiesomschrijvingen niet meer dan een technische aangelegenheid is. Nochtans blijkt uit de tekst van de Code en het toelichtend rapport dat de principes van Europa’s erfgoed inzake verkiezingen één

geheel vormen : het universeel kiesrecht, de gelijkheid, het vrij en geheim stemmen, de directe democratie én de frequentie van verkiezingen.

Voor de duidelijkheid wil ik hier nog even bevestigd zien dat er nog geen rechtstreeks afdwingbaar verdrag is. Dat is geen persoonlijke interpretatie of politieke commentaar. Ik probeer enkel samen te vatten wat ik hier heb vernomen.

Ik zou professor Wouters nog een andere vraag willen voorleggen. Bij de monitoring van acht landen en de post-monitoring van zes landen in Centraal-Europa wordt de conformiteit met de Code als basis genomen om te oordelen of deze landen voldoen aan de voorwaarden om lid van de Raad van Europa te kunnen zijn.

Indien de Code bij de monitoring van deze landen als ijkpunt wordt gehanteerd, moeten deze regels en principes a fortiori ook op de oorspronkelijke landen van de Raad van Europa van toepassing zijn. De oorspronkelijke lidstaten van de Raad van Europa zijn immers gebonden door hun vertegenwoordiging in het comité van ministers, waar uitdrukkelijk is gesteld dat het hanteren van twee standaarden niet wordt aanvaard. Het opleggen van voorwaarden die in eigen land niet langer worden toegepast, is voor die landen in Centraal-Europa niet aanvaardbaar. Ik vraag me af of dit punt in het kader van de nakende besluitvorming relevant is.

In oktober 2003 heeft het comité van ministers besloten om nog even te wachten met het verwerken van de principes van de Code en de implementatie ervan in een bindende verdragsbepaling. We moeten afwachten welke toetssteen hierbij zal worden gehanteerd. Bij de monitoring van landen die riskeerders uit de Raad van Europa te worden gesloten, wordt wel gebruik gemaakt van wat professor Wouters daarnet als minstens een politiek-moreel bindende bepaling heeft omschreven.

Wat de organisatie van verkiezingen betreft, behoort die bepaling eigenlijk tot de kern van ons erfgoed. Deze bindende bepaling kan tot procedures voor een Belgische rechtbank leiden. Uit de uiteenzetting van professor Wouters is gebleken dat een procedure voor een Europese rechtbank voorlopig niet tot de mogelijkheden behoort. Indien de code op de juiste manier wordt geïnterpreteerd en de praktijk niet op de bepalingen wordt gebaseerd, bestaat de mogelijkheid dat dergelijke procedures zullen worden aangespannen

**Prof. dr. Wouters :** De heer Van den Brande heeft mijn uiteenzetting samengevat en met zijn eigen overtuigingen in verband gebracht. Ik zal hier nog even kort op ingaan.

Ik heb getracht een onderscheid tussen de juridisch bindende en de politiek-morele effecten te maken. Op dat vlak moeten we duidelijk zijn. Verdragsrechtelijk is de Code niet bindend. Er zijn evenwel nog andere omstandigheden die in de internationale praktijk tot bindende normen leiden. Ik denk hierbij aan de rechtsovertuiging van landen die de verwezenlijkingen inzake bepaalde praktijken, onder meer met betrekking tot verkiezingen, verder uitbouwen in codes en normen. Hoewel deze codes en normen strikt juridisch geen bindende kracht hebben, worden ze ondersteund door die overtuiging.

Dat geldt zeker voor landen die deel uitmaken van een geïntegreerd samenwerkingsverband als de Raad van Europa, die van bij de aanvang een duidelijke verbintenis ten aanzien van de essentiële beginselen van de democratie, van de rechtstaat en van de mensenrechten in zijn basisstatuut heeft opgenomen.

De Raad van Europa bestaat al meer dan 50 jaar. Via zijn organen hebben de lidstaten praktijken ontwikkeld vanuit een rechtsovertuiging, waardoor men minstens een kern van een Europees regionaal gewoonterecht kan ontwaren. Deze redenering kan tot een alternatieve benadering van de bindende kracht van codes en normen leiden. Die benadering kan ook binnen de Belgische rechtsorde worden toegepast.

De Commissie van Venetië heeft een standaardisering of codificatie van de democratische normen ontwikkeld. Deze codes worden niet enkel door de Commissie van Venetië toegepast. Ze worden tevens door de Raad voor Democratische Verkiezingen en, buiten de Raad van Europa, door de OVSE gebruikt. Hieruit blijkt dat ze een exemplarische functie hebben. Als landen als Azerbeidzjan, Albanië of Armenië moeten tippen aan dit soort minimumnormen, is het allerminste wat men kan zeggen dat het democratische fatsoensnormen zijn die a fortiori moeten gelden voor de oorspronkelijke 'founding fathers' van de Raad van Europa.

**De voorzitter :** Ik dank professor Wouters voor de ideeën die hij ons heeft gegeven en die bijdragen tot het debat.

#### **IV.1. Uiteenzetting door prof. dr. Christophe Crombez (KULeuven, departement Toegepaste Economie, en Stanford University, Institute for International Studies)**

In deze korte uiteenzetting zal ik een academische, politiek-economische achtergrond schetsen van de Code van de Raad van Europa. Ik zal ook heel kort kijken naar de Europese Unie en wat zij zegt over kieshervormingen.

Een eerste punt dat ik wil maken is het volgende. Als we verschillende kiessystemen vergelijken en kijken naar kieshervormingen, kunnen we eigenlijk niet zeggen dat het ene systeem beter of democratischer is dan het andere. Als u mij vraagt of het invoeren van kiesdrempels of provinciale kieskringen een verbetering of een verslechtering betekent, kan ik daar als academicus geen objectief antwoord op geven. Ik kan alleen zeggen dat als die of die criteria voor u belangrijk zijn, dit of dat systeem beter is. Een ideaal democratisch systeem bestaat niet.

Dat is niet nieuw, het is al in de jaren vijftig aange-toond door professor Kenneth Arrow van Stanford, die onder meer daarvoor in 1972 een Nobelprijs heeft gekregen. Hij heeft toen aangetoond dat eender welk politiek systeem door mensen die erin actief zijn, kan worden gebruikt in hun eigen voordeel en kan worden gemanipuleerd. Dat is eenvoudig aan te tonen als je gewoon een voorbeeld van drie personen bekijkt die bij gewone meerderheid moeten kiezen tussen drie alternatieven. Als de meningen voldoende verdeeld zijn, en dat is hier het geval, kan men eender welke uitkomst bekomen.

Als men niet kan zeggen dat een systeem beter is of minder immuun tegen manipulaties, wat moet men dan doen als men een kieshervorming doorvoert of een systeem opzet ? Dat is het tweede punt dat ik wil maken. Een antwoord op deze vraag is te vinden bij de politieke filosoof John Rawls. Hij zei dat wanneer men een systeem opzet, men dat idealiter zou moeten doen op een ogenblik dat de personen op wie het systeem van toepassing zal zijn, eigenlijk niet weten in welke situatie ze zich gaan bevinden. Als je bijvoorbeeld een systeem van sociale zekerheid opzet, zou je aan de mensen moeten vragen wat ze een ideaal vangnet vinden, een groot of een klein. Je zou dat moeten vragen voor hun geboorte, voor ze weten of ze in een rijke of een arme familie zullen worden geboren. Dat kan natuurlijk niet.

Met kiessystemen is het wel wat makkelijker. Als we kijken naar de impact die verschillende regels hebben op verkiezingsresultaten, en als het gaat om een hervorming die enkele maanden later ingaat, dan kunnen we in de meeste gevallen in onze Westerse democratieën enigszins een oordeel vellen over de positie waarin we ons zullen bevinden en is er altijd een risico dat mensen handelen uit eigenbelang. Ik wil niet suggereren dat u handelt uit eigenbelang, ik ben er immers van overtuigd dat u dingen doet omdat u meent dat ze de beste zijn voor het algemeen belang.

Een belangrijk punt is dat men er als waarnemer spijtig genoeg geen zekerheid over heeft of iemand handelt uit eigenbelang of niet. Het is echter belangrijk dat kiessystemen door de ganse samenleving of minstens grote groepen in de samenleving worden aanvaard als zijnde democratisch.

Als nu de indruk of de kans bestaat dat sommigen een kiessysteem opzetten uit eigenbelang, dan brengt dit de geloofwaardigheid van die instelling in gevaar, en het vertrouwen dat mensen daarin hebben. Wanneer men vijf maanden voor de verkiezingen een kiessysteem vastlegt, dan is het waarschijnlijker dat daar wat eigenbelang bij komt kijken dan wanneer men dat zes jaar voordien doet. Men kan immers min of meer weten in welke richting de verkiezingsresultaten volgend jaar zullen gaan, maar niemand weet wat de resultaten in 2009 zullen zijn. Blijft het politieke landschap ongewijzigd in 2009? Zullen er twee grote partijen zijn met 40 procent of zes partijen met 15 procent? Dat lijkt me moeilijk te voorspellen. Mogelijke twijfel dat partijen handelen uit eigenbelang bij het doorvoeren van keshervormingen, kan dus makkelijk worden weggenomen door de hervormingen niet te laten ingaan bij de eerstvolgende verkiezingen, maar pas bij de daaropvolgende.

In de toelichting bij de tekst van de Raad van Europa vindt men verschillende van de door mij aangehaalde elementen terug. Ik weet totaal niet wie betrokken was bij het opstellen van de tekst. Maar vanuit mijn achtergrond vind ik het academisch gezien een zeer verantwoorde tekst. Er zijn vier relevante artikelen in de toelichting. In de eerste plaats heeft men het over de stabiliteit van een electoraal systeem, en het belang daarvan voor de geloofwaardigheid van het verkiezingsproces en van de democratie zelf. Het gaat er niet zozeer over dat iemand uit eigenbelang handelt, maar over het feit dat dit het geval zou kunnen zijn wanneer verkiezingsprocedures net voor de verkiezingen worden gewijzigd. Dat kan een zekere vermindering van het vertrouwen in de instellingen teweegbrengen.

In punt 64 vindt men een gedeeltelijk antwoord op wat de heer Tobback daarnet zei. Zo wordt er gesteld dat het niet zozeer de stabiliteit van de onderliggende principes – zoals democratie en evenredige vertegenwoordiging – is die moet worden beschermd. Die worden in de lidstaten van de Raad van Europa immers niet gecontesteerd. Wat moet worden beschermd, zo stelt de tekst, zijn de specifieke regels van een electoraal systeem, zoals de samenstelling van districten, om manipulatie te vermijden.

In punt 65 stelt men dat niet zozeer het veranderen van een kiessysteem een probleem vormt. Die systemen kunnen altijd wel worden verbeterd, aangezien ze altijd wel een gebrek vertonen, zoals Arrow ook aantoonde. Maar er is een probleem wanneer men ze veelvuldig verandert of wanneer men dat net voor de verkiezingen doet. Dat is een belangrijk punt dat verband houdt met de theorie van Rawls.

In punt 66 stelt men dat die dingen het best worden geregeld in een grondwet of met een bijzondere meerderheid, en ook beter niet van toepassing zijn op de onmiddellijk volgende verkiezingen, maar wel op de verkiezingen die daarop volgen.

Ik herhaal even de twee punten waarmee ik begonnen ben. Elk systeem kan worden aangewend om een persoonlijk voordeel te bekomen. Wanneer men wil dat de mensen vertrouwen hebben in het systeem, kan men dit systeem best opzetten alvorens men weet in welke situatie men zich zal bevinden. Wanneer men uitgaat van die twee standpunten, moet ik zeggen dat dit een zeer goede tekst is, wanneer ik hem bekijk vanuit mijn academische achtergrond.

De Europese Unie van haar kant zegt niet veel over kiesregels. Dat valt te verklaren door het feit dat, toen de Unie en haar voorlopers werden opgericht, er totaal geen vragen bestonden bij het democratische karakter van de instellingen in de diverse lidstaten. Maar nadien, in de jaren negentig, toen plots tien tot vijftien lidstaten een aanvraag hebben ingediend om toe te treden tot de EU, heeft de EU wel een aantal regels opgesteld. Zo werden er drie soorten criteria opgesteld – de criteria van Kopenhagen – waaraan elke toetredende lidstaat moet voldoen.

De eerste groep van criteria zijn politieke criteria, zoals de stabiliteit van politieke instellingen. Een aantal dagen geleden, toen me werd gevraagd dit betoog te houden, ben ik eens gaan kijken op de website van de Europese Commissie. Met wat ken-

nis van zaken heb ik er één rapport uitgepikt, namelijk over Slowakije, opgemaakt in 1998. Daarin drukte de Commissie haar bezorgdheid uit over het feit dat de electorale wetten een aantal maanden voor de verkiezingen gewijzigd waren. Volledigheidshalve moet ik daaraan toevoegen dat de Commissie oordeelde dat de verkiezingen zelf wel eerlijk zijn verlopen. Maar men kan zich de vraag stellen wat de Commissie nu zou zeggen over de toestand in Vlaanderen, mocht Vlaanderen in Oost-Europa liggen en willen toetreden.

Concluderend zou ik dus willen stellen dat ik vanuit mijn achtergrond niet kan zeggen dat het ene kiessysteem beter is dan het andere. Maar ik durf wel te stellen dat het wijzigen van een systeem in de aanloop naar verkiezingen niet verenigbaar is met een goed democratisch bestuur.

#### **IV.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker**

**De heer Kris Van Dijck :** Ik dank professor Crombez voor zijn toelichting, maar ik wil even de advocaat van de duivel spelen en me in de plaats stellen van een gewone kiezer, die geen politicus of parlementslid is en weinig kent van staatsvorming en staatsvorming. Toen ik op 18 mei 2003 naar het stembureau trok, moest ik stemmen voor kandidaten uit een provinciale omschrijving. Wanneer ik op 13 juni 2004 naar hetzelfde stembureau ga, en het Vlaams Parlement heeft de wet niet gewijzigd, is dat dan voor mij geen wijziging doordat ik moet kiezen voor kandidaten van een andere omschrijving dan vorig jaar ? Is met andere woorden het niet wijzigen van de kieskringen niet een wijziging in de hoofden van de mensen ?

**Prof. dr. Crombez :** Ik weet uiteraard niet wat er zich zal afspelen in de hoofden van de kiezers. Voor mij als kiezer zal het gemakkelijker zijn, want ik woon in de kieskring Leuven. Ik zal niet in de war zijn als er geen wijziging is. Juist als het systeem wel wijzigt, zal ik in de war zijn.

De eenvoud van het kiessysteem is inderdaad een belangrijk punt. Hoe eenvoudiger het systeem, hoe gemakkelijker de kiezers het begrijpen. Toch is er geen gevaar dat de mensen die al heel hun leven gaan stemmen in de huidige kiesdistricten, plots de zaken niet meer zullen begrijpen doordat ze dit keer niet moeten stemmen in de kieskring die nog maar één keer is gebruikt.

In Vlaanderen zijn er verkiezingen voor zes verschillende raden. Voor de gemeenteraad is de ge-

meente de kiesomschrijving. Voor de provincieraad is het een stukje van een arrondissement, waarvan ik de naam zelfs niet ken. Voor Vlaanderen zijn het gewoonlijk arrondissementen. Voor de Kamer zijn het op de meeste plaatsen de provincies. Voor de Senaat en voor de Europese verkiezingen is het min of meer het Vlaamse Gewest. Dat is redelijk ingewikkeld.

De vraag is of juist de kiesomschrijvingen van het Vlaams Parlement en de Kamer moeten worden gelijkgesteld om tot een vereenvoudiging te komen. We zouden immers evengoed de provinciale kieskringen kunnen gebruiken voor alle verkiezingen, behalve voor die van de gemeenteraad, of we zouden de provincieraadsverkiezingen ook per arrondissement kunnen organiseren, enzovoort. Een vereenvoudiging is goed, maar ik denk niet dat er in dit geval een groot probleem is.

**De heer Paul Wille :** Zou men, zoals in uw voorbeeld over de sociale zekerheid, mensen ook over kiessystemen voor de geboorte moeten laten beslissen ?

**Prof. dr. Crombez :** De analogie die ik beschreef met het systeem van sociale zekerheid, hield in dat er daar een groter determinisme is. Een van de grootste determinanten van de mate waarin iemand in zijn leven zo'n systeem nodig zal hebben, is het inkomensniveau van de familie waarin hij wordt geboren.

In de politiek liggen de zaken anders. Politici zeggen dat de dingen snel veranderen. Met nog vijf maanden te gaan, kunnen we voorspellen dat er net zoals vorig jaar vier partijen zullen zijn met om en bij de 20 percent, en twee partijen met om en bij de 5 percent. We kunnen dus al zien welke effecten een nieuwe wet zou hebben op de partij waarvoor men wil stemmen. Op zes jaar tijd is dat veel moeilijker te zeggen. Hoe het politiek landschap eruit ziet over zes jaar, is een heel andere vraag dan hoe rijk ik zal zijn over zes jaar.

**De heer Luc Van den Brande :** Mijnheer Crombez heeft gezegd dat de afweging wat het meest democratische systeem is, het meerderheidsstelsel, het proportioneel stelsel, enzovoort, een afweging is die politici moeten maken. De vraag is hier in welke mate er regels zijn die met de principes en met het tijdslelement te maken hebben.

U hebt verwezen naar de politieke criteria van Kopenhagen voor de toetredingslanden, en u hebt er ook een voorbeeld van gegeven. In het ontwerp van Europese grondwet staat uitdrukkelijk ver-

meld : “Lang genoeg voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 en vervolgens voor volgende verkiezingen naargelang van de behoeften, stelt de Europese Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel en met goedkeuring van het Europees Parlement een besluit vast inzake de samenstelling van het Europees Parlement met inachtneming van de hiervoor vermelde beginselen.”

Ziet u daarin een element ? Vindt u in uw onderzoek en analyses een aanknopingspunt waarop dit artikel 19, tweede lid, 2° kan zijn gebaseerd ? In het artikel gaat het over een geruime tijd voor de verkiezingen worden georganiseerd.

**Prof. dr. Crombez :** Ik denk dat dit waarschijnlijk is ingegeven door eenzelfde soort filosofie als de mijne, maar ik ben daar niet voor 100 percent zeker van, want ik was er niet bij toen het artikel werd geschreven. Ik zie niet direct in welke andere redenen er zouden kunnen zijn.

De Europese Unie kan regels bepalen voor wat het Europees Parlement betreft. Ik heb reeds gezegd dat in het verleden geen regels werden opgesteld voor de nationale parlementen van de lidstaten die van bij het begin bij de EU hoorden, omdat ervan werd uitgegaan dat al die landen democratisch waren. Er werden regels opgesteld voor de landen die in de jaren negentig en later zouden toetreden. De EU heeft, ook op andere vlakken, gesteld wat volgens haar logisch is en welke regels volgens haar moeten worden nageleefd door kandidaat-lidstaten, ook al leefden sommige lidstaten ze zelf niet volledig na.

**De heer Norbert De Batselier :** Indien een paar maanden voor de verkiezingen een systeem wordt ontwikkeld dat als resultaat heeft dat bij een identiek aantal stemmen, een totaal andere zetelverdeling tot stand komt, is dat dan iets anders dan wanneer een nieuw systeem wordt geïntroduceerd dat slechts marginale wijzigingen tot gevolg heeft, bijvoorbeeld dat degene die er maximaal van geniet twee zetels meer heeft en degenen die er het slechts bij gebaat is, twee zetels verliest ?

**Prof. dr. Crombez :** Als de veranderingen kleine gevolgen hebben, dan zal de bevolking minder de indruk hebben dat aan het systeem werd gesleuteld uit eigenbelang omdat de kans op manipulatie kleiner is. Ik ben geen ethicus en weet dus niet of het beter is om een kleine zonde te begaan in plaats van een grote.

Ik wil hierbij het volgende bemerken. Een verandering op federaal vlak was dat de Belgen in het

buitenland vorig jaar konden meestemmen bij de parlementsverkiezingen. Ik heb altijd horen zeggen dat die verandering totaal geen impact zou hebben op het verkiezingsresultaat. Achteraf bleek dat echter wel het geval te zijn.

**De heer Jos Geysels :** U hebt mijn vraag al gedeeltelijk beantwoord door te zeggen dat we niet alleen het gedrag van de kiezer moeten bekijken, maar ook het resultaat van het gedrag van de kiezer. Als de spelregels worden gewijzigd, samen met een heel variabel gedrag van de kiezer, kunnen de gevolgen heel groot zijn. Dat is vroeger al het geval geweest, en dat gedrag werd niet voorspeld of berekend.

Ik wil u bedanken voor de redenering die u helemaal in het begin heeft ontwikkeld, want u kwam via een andere invalshoek tot een vergelijkbare argumentatie als de vorige spreker, die jurist is. De theorie van John Rawls kan de basis vormen voor een heel interessante politieke discussie, want hij was de grondlegger van het gelijkheidskansenidee.

Het is belangrijk te beseffen dat de zweem van negatieve begrippen, zoals eigenbelang, toeneemt als de regels worden veranderd tijdens een bepaalde beperkte periode voor de verkiezingen.

**De heer Luc Van den Brande :** Ik zou graag bevestigen dat de Code uitdrukkelijk aangeeft dat zelfs als het niet de echte, gekarakteriseerde bedoeling was om te manipuleren, veranderingen binnen een korte termijn een zweem van manipulatie kunnen veroorzaken.

**De voorzitter :** Ik dank professor Crombez voor zijn komst.

*De verslaggever,*

*De voorzitter,*

Mieke VAN HECKE      Norbert DE BATSELIER



BIJLAGE





**PROJUCIT**  
Protection Juridique  
du Citoyen

**PROTECTION JURIDIQUE  
DU CITOYEN**

CENTRE DE RECHERCHE  
FONDAMENTALE

**I. Hendrik Vuye**

[www.projucit.be](http://www.projucit.be)

Rempart de la Vierge 5  
B - 5000 Namur

Adresse privée:  
Rue des Salamandres 13  
1320 Tourinnes-la-Grosse  
Tél. & fax: 010/86.13.75

FACULTÉS UNIVERSITAIRES NOTRE-  
DAME DE LA PAIX DE NAMUR

Vlaams Parlement  
Commissie voor Institutionele en  
Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken

8 december 2003

**1. Wat is de juridische draagwijdte van de constitutieve autonomie van het Vlaams Parlement in het algemeen?**

Voor de staats hervorming van 1993 werd op beperkte schaal een institutionele autonomie toegekend aan de deelstaten, d.w.z. dat de deelstaten op autonome wijze kunnen beslissen op welke wijze ze hun bevoegdheden uitoefenen<sup>1</sup>. Zo bepaalde art. 21 van de wet van 21 juli 1971 dat de cultuurraden hun eigen reglement mochten opstellen<sup>2</sup>. Hetzelfde was reeds het geval met de Wet-Perin die op voorlopige wijze de gewestvorming regelde<sup>3</sup>. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 (BWHI) heeft deze bevoegdheid overgenomen<sup>4</sup>. Tevens bepaalden de Raden autonoom op welke wijze ze hun recht van onderzoek regelden<sup>5</sup>. Ook de

1. Zie in het bijzonder: K. RIMANQUE, "De instellingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest", in *Het federale België na de vierde staats hervorming*, (ed. A. ALEN en L.-P. SUETENS), Brugge, Die Keure, 1993, 181-182; J. VAN NIEUWENHOVE, "De samenstelling en werking van het parlement en raden na de vierde staats hervorming", *T.B.P.*, 1994, 179-180.

2. Art. 21, Wet 21 juli 1971, *Pasin.*, 1971, 1458. Zie tevens: art. 40, Wet 10 juli 1973, *Pasin.*, 1973, 826.

3. Art. 8, Wet 31 juli 1974, *Pasin.*, 1974, 782.

4. Art. 44 BWHI.

5. Art. 16, Wet 21 juli 1971, *Pasin.*, 1971, 1458; art. 51, Wet 10 juli 1973, *Pasin.*, 1973, 826; Art. 40 BWHI.

mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden zonder tussenkomst van de federale wetgever is een techniek die reeds bestond voor 1993<sup>6</sup>.

Het is pas vanaf de vierde staatshervorming (1993) dat de term "constitutieve autonomie" in politieke middens ingeburgerd is geraakt<sup>7</sup>. De Grondwet zelf gebruikt dit begrip niet. Tot op heden komt de constitutieve autonomie uitsluitend toe aan het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap<sup>8</sup>. Het politiek akkoord van 26 april 2002 wenst deze autonomie te verruimen tot de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Dit zou betekenen dat de constitutieve autonomie nog enkel wordt ontzegd aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. O.i. zijn bestaan er geen rationale argumenten die dergelijke discriminatie van één deelstaat kunnen verantwoorden<sup>9</sup>.

De artikelen 118, § 2 en 123, § 2 van de Grondwet regelen als volgt de constitutieve autonomie. Een bijzondere meerderheidswet moet de aangelegenheden aanduiden betreffende

---

6. Zie: oorspronkelijke art. 1, § 4 BWHI, *Pasin.*, 1980, 790; art. 139 Grondwet. Zie tevens: art. 138 Grondwet ingevoegd door de grondwetswijziging van 5 mei 1993.

7. Over de constitutieve autonomie, zie: A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, IB, Diegem, Kluwer, 2003, 298 e.v., nr. 289 e.v.; A. ALEN, m.m.v. J. CLEMENT, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 407-408, nr. 426; A. ALEN, J. CLEMENT, W. PAS, P. PEETERS en J. VAN NIEUWENHOVE, "Het federale België in de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994", *R.W.*, 1993-94, 1358, nr. 48; M. BAUWENS en A. VERHOEVEN, "Les autorités fédérées", in *La Belgique fédérale*, Brussel, Bruylant, 1994, 126 e.v.; C. BERX, *De ruime grondwetgevende bevoegdheid van deelstaten: een rechtsvergelijkende studie*, Antwerpen, Maklu, 1994, 179 e.v.; J. CLEMENT, "De nieuwe Grondwet van het federale België", *AJT-Dossier*, 1994-95, 25; E. CEREXHE, *La réforme de l'Etat belge*, Brussel, Story-Scientia, 1993, 37-38; R. COPPENS en M. BAETEMAN, "De Vlaamse Raad", in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Brugge, Die Keure, 1996, 190 e.v.; F. DELPEREE, "La Belgique est un Etat fédéral", *J.T.*, 1993, 645; F. DELPEREE en S. DEPREE, "Le système constitutionnel de la Belgique", in *Rép. Not.*, nr. 109; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 564 e.v., nr. 630 e.v.; R. ERGEC, "La paysage institutionnel après la quatrième réforme de l'Etat", *Revue belge Dr. Int.*, 1994, 18 e.v.; R. ERGEC, *Introduction au droit public. Tome I Le système institutionnel*, Diegem, Kluwer, 1994, 272 e.v., nr. 591 e.v.; K. RIMANQUE, "De instellingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest", in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, (ed. A. ALEN en L.-P. SUETENS), Brugge, Die Keure, 1993, 180 e.v.; H. SIMONART, "Les autorités communautaires et régionales", in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Brussel, Bruylant, 1993, 41 e.v.; S. THOMAS, "La conseil de la Communauté germanophone et la réforme de l'Etat de 1993: retrospective et perspectives", *Rev. B. Dr. Const.*, 1996, 44 e.v.; F. TULKENS, "L'autonomie constitutive: un nouveau concept de droit constitutionnel belge?", *A.P.T.*, 1994, 159 e.v.; F. TULKENS, "La réforme de l'Etat. Les entités fédérées: nouveaux socles de l'Etat fédéral", *J.T.*, 1994, 441 et s.; M. UYTTENDAELE, "L'autonomie constitutive en droit fédéral belge. Réflexions sur l'unicité du pouvoir constituant dans un Etat fédéral", *A.P.T.*, 1993, 221 e.v.; M. UYTTENDAELE e.a., *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2001, 706 e.v., nr. 709 e.v.; P. VANDERNACHT, "Les nouvelles règles de fonctionnement et de composition des organes des entités fédérées à la lumière des dernières réformes institutionnelles", in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, 341 e.v.; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Inleiding tot het publiek recht. II Overzicht publiek recht*, Brugge, Die Keure, 2003, 908 e.v., nr. 1416 e.v.; J. VAN NIEUWENHOVE, "De samenstelling en werking van het parlement en raden na de vierde staatshervorming", *T.B.P.*, 1994, 179 e.v.; A. VAN MENSEL, *De Belgische federatie. Het labyrinth van Daedalus*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 284-285; H. VUYE, C. DESMECHT en K. STANGHERLIN, *Droit constitutionnel*, Bruges, La Chartre, te verschijnen in 2004, titel V, sectie I.

8. Art. 118, § 2 en 123, § 2 Grondwet.

9. Zie: H. VUYE en K. STANGHERLIN, "Vers une sixième réforme de l'Etat ? Réflexions sur l'accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002", *C.D.P.K.*, 2002, 266 e.v.

de verkiezing, de samenstelling en de werking van de raden dan wel betreffende de samenstelling en de werking van de regering die voor de constitutionele autonomie in aanmerking komen. Bovendien schrijft de Grondwet voor dat de deelstaatsparlementen van deze autonomie slechts gebruik kunnen maken bij *bijzonder decreet*, d.w.z. een decreet 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.

Tot op heden vereist het uitoefenen van de constitutionele autonomie een bijzonder decreet. De artikelen 118, § 2 en 123, § 2 werden evenwel opgenomen in de verklaring tot grondwetsherziening<sup>10</sup>. Dit betekent dat de federale grondwetgever het vereiste van het bijzonder decreet kan schrappen. Dit zou dan betekenen dat het Vlaams Parlement bij gewoon decreet bevoegd wordt en dat, bijvoorbeeld, de provinciale kieskringen bij gewoon decreet zouden kunnen ingevoerd worden.

Het autonomiebeginsel pleit alvast voor dergelijke grondwetswijziging. De materies die tot op heden behoren tot de constitutionele autonomie zijn materies die, wanneer de federale Staat deze uitoefent, geregeld worden bij gewone wet. Zo bijvoorbeeld kan de federale kieswetgeving -met uitzondering van de in de Grondwet verankerde regels- bij gewone wet worden gewijzigd. Sedert de invoering van de rechtstreekse verkiezing in 1995 is het Vlaams Parlement een volwaardig, democratisch verkozen wetgevend orgaan. Het zou dan ook passend zijn mocht het Vlaams Parlement zijn bevoegdheden kunnen uitoefenen op dezelfde wijze als het federaal parlement. Geen enkel rationeel argument kan immers rechtvaardigen dat een gelijkaardige materie federaal bij gewone wet wordt geregeld en dat op het niveau van de deelstaten een bijzonder decreet wordt vereist. Wel dient rekening gehouden met de "beginselen van het Europees electoraal patrimonium": fundamentele regels inzake verkiezingen verdienen een zekere stabiliteit (*cfr. infra*)

## **2. Welke zijn de mogelijkheden die het mechanisme van de constitutionele autonomie biedt?**

De constitutionele autonomie blijft tot op heden nog beperkt. Dit belet niet dat aan Vlaanderen reeds enkele niet onbelangrijke bevoegdheden werden toegekend inzake kieswetgeving<sup>11</sup>.

---

10. Verklaring tot grondwetsherziening van 4 en 9 april 2003, *B.S.*, 10 april 2003.

11. Andere bevoegdheden dan kieswetgeving laten we buiten beschouwing.

Artikel 118, § 2 van de Grondwet vermeldt de verkiezing van het Vlaams Parlement en de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (afgekort BWHI)<sup>12</sup> heeft omtrent de verkiezing volgende materies aangeduid die door het Vlaams Parlement kunnen worden geregeld bij bijzonder decreet:

- het wijzigen van het aantal leden van het Vlaams Parlement, met dien verstande dat de verhouding tussen de Brusselse en de andere leden moet worden geëerbiedigd<sup>13</sup>;
- het vaststellen van de kieskringen, maar deze kieskringen mogen de grenzen van het grondgebied van een gewest niet overschrijden en de evenredige verdeling van de zetels in verhouding tot het bevolkingsaantal moet gerespecteerd worden<sup>14</sup>;
- het bepalen van de hoofdplaats van de kieskringen<sup>15</sup>;
- het aanpassen van het vereiste aantal handtekeningen van kiezers of van aftredende parlementsleden voor een regelmatige kandidaatstelling<sup>16</sup>;
- het aanpassen van het quorumvereiste dat toegang geeft tot de bijkomende zetelverdeling in geval van appartering<sup>17</sup>;
- het instellen van bijkomende onverenigbaarheden, zonder evenwel de in de BWHI opgenomen onverenigbaarheden te kunnen opheffen<sup>18</sup>;

**3. Wat is de juridische draagwijdte van de constitutieve autonomie van het Vlaams Parlement inzake het vaststellen van de kieskringen? Wat is de juridische draagwijdte in deze van de overgangsbepaling van artikel 63, § 1 Bijz.W. 16 juli 1993? Hoe verhoudt zich deze bepaling tot het uitoefenen van de bevoegdheid terzake door het Vlaams Parlement. Wanneer oefent het Vlaams Parlement de bevoegdheid terzake uit (behandeling of aanneming van decreetgevend initiatief)?**

Er kan weinig twijfel over bestaan dat het Vlaams Parlement bevoegd is om provinciale kieskringen in te voeren<sup>19</sup>. Het vaststellen van de kieskringen wordt uitdrukkelijk aangeduid door de BWHI als een bevoegdheid die toekomt aan het Vlaams Parlement<sup>20</sup>. Wel moet hiervoor een decreet worden gestemd met een twee derden meerderheid<sup>21</sup>.

---

12. Als gewijzigd door Bijzondere wet 16 juli 1993, *Pasin.*, 1993, 2192 e.v.

13. Art. 24, § 1 BWHI.

14. Art. 26 BWHI.

15. Art. 26<sup>quater</sup> BWHI.

16. Art. 28<sup>bis</sup> BWHI.

17. Art. 29<sup>sexies</sup> BWHI.

18. Art. 24<sup>bis</sup>, § 3 en 59, § 3 BWHI.

19. Zie reeds: J. VAN NIEUWENHOVE, "De samenstelling en werking van het parlement en raden na de vierde staatsvorming", *T.B.P.*, 1994, 175. Het voorstel van bijzonder decreet ingediend door Van Dijck, Loonens en Vandenbroeke (Stuk 1930 (2003-2004) - nr. 1) beantwoordt dan ook aan alle grondwettelijke en wettelijke regels.

20. Art. 26 BWHI.

21. Art. 118, § 2 Grondwet.

Er dient evenwel rekening gehouden met een overgangsmaatregel. Art. 63 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur luidt als volgt (wij cursiveren):

§ 1. In afwijking van artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, stelt de wet de kieskringen vast voor de eerste verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad en, voor zover de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad met toepassing van artikel 26, § 1, geen decreet aannemen, voor hun volgende verkiezingen.

In afwijking van artikel 26, § 4, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt de Koning binnen een termijn van drie maanden na de inwerkingtreding van dit artikel, bij een in Ministerraad overlegd besluit, in overeenstemming met artikel 26, §§ 3 en 4, eerste en tweede lid, het aantal zetels dat aan iedere kieskring toekomt voor de verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad.

§ 2. In afwijking van artikel 26quater, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt de wet de hoofdplaats van de kieskringen voor de eerste verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad en, voor zover de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad met toepassing van artikel 26quater, eerste lid, geen decreet aannemen, voor hun volgende verkiezingen.

§ 3. In afwijking van artikel 28bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet de voordracht van kandidaten voor de eerste verkiezing van de leden van de Vlaamse Raad, bedoeld in artikel 24, § 1, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en van de leden van de Waalse Gewestraad, bedoeld in artikel 24, § 2, van dezelfde bijzondere wet en voor zover de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad met toepassing van artikel 28bis, § 1, tweede lid, geen decreet aannemen, voor hun volgende verkiezingen ondertekend worden :

1° hetzij :

- a) door ten minste vijfhonderd kiezers voor kieskringen met meer dan 900 000 inwoners;
- b) door ten minste vierhonderd kiezers voor kieskringen met 400 000 tot 900 000 inwoners;
- c) door te minste tweehonderd kiezers voor kieskringen met minder dan 400 000 inwoners;

2° hetzij :

- a) voor de eerste verkiezing door ten minste twee leden van de Wetgevende Kamers die behoren tot respectievelijk de Nederlandse en de Franse taalgroep van deze Kamers;
- b) voor de volgende verkiezingen, door ten minste twee aftredende leden van de betrokken Raad."

Art. 63, § 1 maakt dat de federale wetgever, bij *gewone wet*, bevoegd blijft om de kieskringen te bepalen zolang het Vlaams Parlement geen toepassing heeft gemaakt van de constitutieve autonomie vervat in art. 26 BWHI.

Artikel 63 kent tevens andere bevoegdheden toe aan de federale wetgever die deze bij *gewone wet* kan regelen. Wij benadrukken evenwel dat de bevoegdheid tot het instellen van een kiesdrempel niet, op grond van voornoemd artikel 63, door een *gewone wet* kan worden geregeld. De invoering van een kiesdrempel voor de Vlaamse verkiezingen kan op federaal niveau enkel gebeuren via een *bijzondere wet* (namelijk een wijziging van art. 29ter BWHI).

De federale wetgever behoudt de bevoegdheid vermeld in art. 63, zolang het Vlaams Parlement "geen decreet aanneemt". Dit betekent dat het behandelen van een voorstel of ontwerp van decreet onvoldoende is, evenals het verwerpen van een voorstel of een ontwerp<sup>22</sup>. Dit volgt niet alleen uit de tekst van art. 63 die het uitdrukkelijk heeft over het "aannemen van een decreet", maar tevens uit de aard van de uitgeoefende bevoegdheid.

De constitutionele autonomie is een wetgevende bevoegdheid en wetgevende bevoegdheden worden in het Vlaams Parlement uitgeoefend door het aannemen van decreten. Het behandelen van een tekst is slechts een voorbereidende handeling.

Het louter verwerpen van een voorstel of een ontwerp volstaat evenmin. Op grond van art. 17 BWHI komt de decreetgevende macht immers toe aan het Vlaams Parlement en aan de Vlaamse Regering. Er is slechts sprake van een decreet -en dus tevens van het uitoefenen van de decreetgevende bevoegdheid- wanneer het decreet bekrachtigd en afgekondigd wordt door de Vlaamse Regering<sup>23</sup>. Art. 17 BWHI is formeel op dit punt: "De decreetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Raad en de Regering".

*Mocht het Vlaams Parlement evenwel in een bijzonder decreet gewoon de huidige toestand bevestigen, zelf zonder één enkele wijziging aan te brengen, dan is de decreetgevende bevoegdheid uitgeoefend en is de federale wetgever niet langer bevoegd. Dit is eveneens het geval mocht men bijvoorbeeld de kieskringen hertekenen in één enkele provincie<sup>24</sup>.*

#### **4. Is een gebruik maken van deze overgangsbepaling door de federale wetgever in strijd met het autonomiebeginsel en met het exclusiviteitsbeginsel?**

Indien de federale wetgever toepassing maakt van art. 63 van de bijzondere wet van 16 juli 1993, dan maakt de federale wetgever gebruik van een bevoegdheid die uitdrukkelijk door de bijzondere wet wordt toegekend. Het autonomiebeginsel en het exclusiviteitsbeginsel worden geenszins geschonden. Bovendien kan het Vlaams Parlement de bevoegdheid van de federale wetgever teniet doen door het stemmen van een decreet, zelfs wanneer dit decreet louter de huidige situatie bevestigt (*cfr. supra*).

---

22. *Idem*: Antwoord vice eerste minister VANDE LANOTTE, Senaat, *Handelingen*, 13 november 2003.

23. Art. 21 BWHI

24. Bijv. door het voorstel van bijzonder decreet van de heren Bossuyt, Hostekint, Maes en Van Nieuwkerke goed te keuren en één provinciale kieskring West-Vlaanderen op te richten (Stuk 165 (1999-2000) - nr. 1).



## 5. Kan in het kader van de bevoegdheden die het Vlaams Parlement heeft inzake het kiesstelsel in het algemeen, beroep gedaan worden op de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI)?

Art. 10 BWHI bepaalt: "De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid". In een vaste rechtspraak stelt het Arbitragehof strikte criteria aan het gebruik van de impliciete bevoegdheden. Er wordt vereist (a) dat een zodanige regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de deelstaat, (b) dat die aangelegenheden zich tot een gedifferentieerde regeling lenen en (c) dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheden slechts marginaal is. In recente rechtspraak lijkt het Arbitragehof een iets ruimere interpretatie te hanteren in die zin dat het noodzakelijkheidvereiste marginaal wordt getoetst, d.w.z. dat het Hof nagaat of de redenen die de decreetgever inroept "niet kennelijk onjuist zijn"<sup>25</sup>.

Ook in het kader van de kieswetgeving en de constitutieve autonomie kan beroep worden gedaan op de impliciete bevoegdheden op voorwaarde dat bovenvermelde criteria worden geëerbiedigd. Artikel 10 BWHI maakt immers geen onderscheid tussen 'gewone decreten' en 'bijzondere decreten'.

De vraag omtrent de impliciete bevoegdheden wordt vermoedelijk gesteld m.b.t. het invoeren van een kiesdrempel. O.i. dient hiervoor evenwel geen beroep gedaan op de leer van de "implied powers", maar kan dit gebeuren bij toepassing van de constitutieve autonomie. M.a.w., in tegenstelling tot het standpunt vertolkt in een nota opgesteld door de juridische dienst van het Vlaams Parlement menen wij dat dit nu reeds tot de bevoegdheid behoort van het Vlaams Parlement.

O.i. vertrekt de juridische dienst van het Vlaams Parlement van een veel te letterlijke interpretatie van de wetsbepalingen terzake. Het is juist te stellen dat de bevoegdheid tot het invoeren van een kiesdrempel niet uitdrukkelijk wordt toegekend aan het Vlaams Parlement door de BWHI. Het is eveneens juist te stellen dat de constitutieve autonomie uitsluitend kan worden aangewend voor de *aangeduide materies*<sup>26</sup>. Het vereiste van de "uitdrukkelijke

---

25. Zie bijvoorbeeld: Arbitragehof, 30 april 2003, n° 49/2003, B.8.3. Hierover: A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, IB, Diegem, Kluwer, 2003, 346-347 die terecht deze evolutie in de rechtspraak van het Arbitragehof benadrukken.

26. Zie: Advies Raad van State, 18 december 1992, *Pasin.*, 1993, 2262, *Parl. doc.*, Senaat, 1992-93, n° 558/2.

toewijzing" van de bevoegdheid verplicht evenwel geenszins tot een absoluut letterlijke lectuur van de BWHI<sup>27</sup>. Men dient immers, bij de lectuur en de interpretatie van de bijzondere wet tevens rekening te houden met de wil van de bijzondere wetgever.

Volgende elementen dienen hierbij in overweging genomen. De constitutionele autonomie werd in de Grondwet en de BWHI ingeschreven ten tijde van de vierde staatshervorming (1993). In die periode behoorden de kiesdrempels niet tot de politieke actualiteit, vandaar dat de bevoegdheid tot het invoeren van een kiesdrempel niet uitdrukkelijk aan het Vlaams Parlement werd toegewezen. Wel heeft men toen beschouwd als behorend tot de constitutionele autonomie: het *hertekenen van de kieskringen* en het *quorum m.b.t. zetelverdeling bij lijstenverbinding* (apparentering). Dit zijn niet alleen belangrijke aspecten van de kieswetgeving, maar hieruit kan de bedoeling worden afgeleid van de bijzondere wetgever om het Vlaams Parlement bevoegd te maken voor technieken die de versnippering van het politieke landschap moeten tegengaan.

Het quorum is immers in wezen een techniek die dient om de versnippering van het politieke landschap tegen te gaan en vertoont enige gelijkenis met een kiesdrempel<sup>28</sup>. Om te mogen deelnemen aan de aanvullende zetelverdeling via apparentering dient voldaan aan het quorumvereiste van 66% in minstens één kieskring van de provincie<sup>29</sup>. Dit quorumvereiste lijkt enigszins op een kiesdrempel, maar toch zijn er verschillen. Het quorum-systeem houdt geen rekening met de totaalscore van de partijen, maar met het resultaat per kieskring afzonderlijk. Partijen met een verspreid electoraat worden soms slachtoffer van het systeem, terwijl partijen met een meer plaatselijk gebonden kiezerskorps wel het vereiste vervullen. Ten tweede bepaalt het quorum een aantal stemmen dat een partij moet behalen en niet een percentage. Dit aantal te behalen stemmen verschilt in de praktijk weinig van kieskring tot kieskring<sup>30</sup>, hetgeen maakt dat het quorum makkelijk haalbaar is in een grote kieskring, maar hard zal toeslaan in provincies met vele kleine kieskringen.

---

27. Zie: H. VUYE en C. DESMECHT, "Vlaams Parlement en verkiezingen", in *Het Vlaams Parlement in de 21ste eeuw*", Vlaams Parlement, te verschijnen in 2004.

28. Zie de pertinente analyse van B. MADDENS, *Drie nieuwe parlementen*, Leuven, Davidsfonds, 1995, 103 e.v.

29. Art. 29*sexies*, § 1, al. 3 BWHI. Ook alleenstaande lijsten die dit procent bereiken worden tot de verdeling toegelaten. Voor de federale verkiezingen is dit quorum merklijk minder streng daar het slechts 33% bedraagt (art. 170 Kieswetboek).

30. Grotere kieskringen hebben weliswaar meer kiezers, maar ook meer zetels daar het toewijzen van de zetels per kieskring gebonden is aan het bevolkingsaantal. Wanneer een grotere kieskring tevens meer kiezers kent dan zal de kiesdeler (art. 29*quinquies* eerste lid BWHI: het algemeen totaal van de geldige stembiljetten gedeeld door het getal van de in de kieskring toe te kennen zetels) weinig verschillen tussen grote en kleine kieskringen. Dit geldt evident eveneens voor het quorum dat is vastgelegd op 66% van de kiesdeler.

We moeten vaststellen dat, door het wijzigen van het quorum het Vlaams Parlement op een veel verregaander wijze kan afwijken van de (absolute) evenredige vertegenwoordiging dan door de invoering van een kiesdrempel van 5%. Deze bevoegdheid werd evenwel uitdrukkelijk toegewezen aan het Vlaams Parlement. Wij menen dan ook dat "Qui peut le plus peut le moins". Of anders geformuleerd: het Vlaams Parlement kan, i.p.v. het quorumvereiste gelijkaardige technieken gebruiken die beantwoorden aan dezelfde *ratio legis*. De ratio van het quorum en van een kiesdrempel zijn immers identiek, namelijk het voorkomen van een versnippering van het politieke landschap. M.a.w, o.i. kan het parlement niet alleen het quorum afschaffen (hetgeen het geval is bij de invoering van provinciale kieskringen), maar tevens het quorum vervangen door of aanvullen met gelijkaardige technieken.

Mocht bovenstaande redenering te creatief of te technisch blijken, dan kan het Vlaams Parlement o.i. beroep doen op de impliciete bevoegdheden. Hoewel dit in zekere mate een kwestie is van feitelijke appreciatie lijkt het invoeren van een kiesdrempel -samen met provinciale kieskringen- te beantwoorden aan de criteria gesteld door het Arbitragehof. De bijzondere wetgever zal dan wel, in de parlementaire voorbereiding, de noodzakelijke samenhang dienen te benadrukken tussen de invoering van provinciale kieskringen en de invoering van een kiesdrempel. In de mate dat een provinciale kieskring het voor kleinere partijen makkelijker maakt om een zetel te behalen, kan de bijzondere decreetgever in alle redelijkheid menen dat de invoering van een kiesdrempel noodzakelijk is. Anders geformuleerd, het invoeren van een kiesdrempel met als motief dat men de versnippering van het politieke landschap -die het onrechtstreeks gevolg is van de invoering van provinciale kieskringen- wil beletten is een reden die, in het licht van bovenvermelde recente rechtspraak van het Arbitragehof, "niet kennelijk onjuist is".

**6. In welke mate is de kiesdrempel verenigbaar met artikel 29 BWHI volgens hetwelk de verkiezingen voor het Vlaams Parlement en voor het Waals Parlement geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging?**

Het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging is, naar Belgisch grondwettelijk recht, niet absoluut. Het systeem D'Hondt heeft nooit op een absolute wijze aan een partij die 1% van de stemmen behaalt ook 1% van de zetels toegekend; integendeel zelfs daar het systeem D'Hondt vaak een voordeel toekent aan de grote politieke partijen. Wat de verkiezing van het Vlaams Parlement betreft wordt de evenredige vertegenwoordiging op heden reeds

verregaand afgezwakt door de opsplitsing in 11 kieskringen waarbij de voordracht van de kandidaten en de verdeling van de zetels –dit laatste behoudens in geval van apparentering– gebeurt per kieskring. Ook het quorumvereiste om te mogen deelnemen aan de aanvullende zetelverdeling ingeval van apparentering<sup>31</sup> verzwakt de evenredige vertegenwoordiging.

Naar Belgisch recht houdt de verplichting tot het eerbiedigen van de evenredige vertegenwoordiging in dat de wetgever nog steeds over een ruime appreciatiemarge beschikt<sup>32</sup>. Hij moet een systeem van evenredige vertegenwoordiging kiezen, maar dit sluit correctiemechanismen –zo bijvoorbeeld een kiesdrempel– niet uit.

In de arresten 30/2003<sup>33</sup> en 73/2003<sup>34</sup> heeft het Arbitragehof uitdrukkelijk gesteld dat het invoeren van een kiesdrempel van 5% -d.w.z. een beperkte kiesdrempel- niet in strijd is met de evenredige vertegenwoordiging. Tevoren werd dit standpunt reeds verdedigd in de rechtsleer. Wanneer een kiesdrempel evenwel dermate hoog is dat hij in de feiten de evenredige vertegenwoordiging teniet doet, dan is deze wel degelijk in strijd met de evenredige vertegenwoordiging<sup>35</sup>. Een hoge kiesdrempel die een vertekening inhoudt van de evenredige vertegenwoordiging vergt een wijziging van art. 29 BWHI door het federale parlement<sup>36</sup>.

In beide geciteerde arresten stelt het Arbitragehof uitdrukkelijk:

"De invoering van een kiesdrempel kan niet los worden gezien van een andere, reeds vermelde wijziging in de kieswetgeving. Door de kieskringen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de regel te vergroten tot het niveau van de provincies, heeft de wetgever een maatregel genomen die het voor kleinere partijen gemakkelijker maakt om een zetel te behalen<sup>37</sup>.

...

---

31. Art. 29*sexies*, § 1, al. 3 BWHI.

32. B. BLERO, "Les conditions juridiques d'un changement de scrutin en Belgique", in *Le mode de scrutin fait-il l'élection?*, Brussel, Editions ULB, 2000, 189. Zie tevens omtrent de kiesdrempel in het algemeen: J. SOHIER, "Le système électoral: scrutin majoritaire / représentation proportionnelle / systèmes mixtes / seuil électoral", in *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Brussel, Bruylant, 2001, 345 e.v.

33. Arbitragehof, 26 februari 2003, n° 30/2003, *J.L.M.B.*, 2003, 452, noot H. VUYE, C. DESMECHT en K. STANGHERLIN, "La réforme électorale devant la Cour d'arbitrage: trois petits tours et puis s'en va".

34. Arbitragehof, 26 mei 2003, n° 73/2003. Over dit arrest: H. VUYE, C. DESMECHT en K. STANGHERLIN, "La réforme électorale de 2002. La Cour d'arbitrage annule le passé et impose le futur!", *C.D.P.K.*, 2003, nr. 3 (eerstdaags te verschijnen).

35. B. BLERO, "Les conditions juridiques d'un changement de scrutin en Belgique", in *Le mode de scrutin fait-il l'élection?*, Bruxelles, éd. de l'ULB, 2000, 189; H. VUYE en K. STANGHERLIN, "Vers une sixième réforme de l'Etat? Réflexions sur l'accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002", *C.D.P.K.*, 2002, 268-269.

36. Wenst men op federaal niveau een hoge kiesdrempel in te voeren, dan dient art. 62, al. 2 Grondwet gewijzigd.

37. Arbitragehof, 26 mei 2003, n° 73/2003, B.19.6; Arbitragehof, 26 februari 2003, n° 30/2003, B.22.6.

In het licht van de doelstelling van de bestreden maatregel en rekening houdend met zowel de vergroting van de kieskringen als de geringe hoogte van de kiesdrempel, lijkt hij niet als een onevenredige beperking van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging te kunnen worden beschouwd"<sup>38</sup>.

Het Arbitragehof legt een duidelijk verband tussen het vergroten van de kieskringen en de kiesdrempel. Het invoeren van een kiesdrempel zonder de invoering van provinciale kieskringen zou wel eens in strijd kunnen zijn met de evenredige vertegenwoordiging. In een niet-provinciale kieskring heeft een kiesdrempel immers een dubbel effect: vooreerst bij de toekenning van de zetels per kieskring, vervolgens bij de toebedeling van de zetels via apparentering. Dit kan mogelijks beschouwd worden als een onevenredige beperking van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. In ieder geval dienen wetgever en decreetgever er zich van bewust te zijn dat een kiesdrempel verstrekkender gevolgen zal hebben wanneer er niet tegelijk provinciale kieskringen worden ingevoerd.

**7. In het arrest van het Arbitragehof van 26 mei 2003 werd een wetsbepaling vernietigd die het mogelijk maakte zich voor de verkiezingen van 18 mei 2003 gelijktijdig kandidaat te stellen voor de Kamer en voor de Senaat, wegens strijdigheid met het grondwettelijk gelijkheids- en antidiscriminatiebeginsel. Wat zijn de gevolgen van dit arrest voor het kiesstelsel voor het Vlaams Parlement?**

In het arrest 73/2003 oordeelt het Arbitragehof (wij cursiveren):

"De wetgever is afgeweken van het principiële verbod om tegelijk kandidaat te zijn voor de Kamer en voor de Senaat. Indien de kandidaat tegelijk voor de Kamer en voor de Senaat wordt verkozen, kan hij evenwel slechts één van die mandaten uitoefenen. De bestreden maatregel is van die aard dat de kiezer kan worden misleid *vermits hij het nuttig effect van zijn stem niet kan inschatten* en de maatregel *bevoordeelt, zonder redelijke verantwoording, de kandidaten die de dubbele kandidatuur kunnen genieten*"<sup>39</sup>.

In dit arrest introduceert het Arbitragehof voor het eerst de regel dat de kiezer het nuttig effect van zijn stem moet kunnen inschatten<sup>40</sup>. Bovendien stelt het Hof dat de dubbele kandidatuur sommige kandidaten, zonder redelijke verantwoording, bevoordeelt.

Artikel 117 van de Grondwet stelt dat de verkiezingen voor het Vlaams Parlement samenvallen met deze van het Europees Parlement, tenzij hiervan wordt afgeweken bij

---

38. Arbitragehof, 26 mei 2003, n° 73/2003, B.19.8; Arbitragehof, 26 februari 2003, n° 30/2003, B.22.8.

39. Arbitragehof, 26 mei 2003, n° 73/2003, B.16.3.

40. Over het beginsel van het "nut effect van de stem" en de gevolgen hiervan: H. VUYE, C. DESMECHT en K. STANGHERLIN, "La réforme électorale de 2002. La Cour d'arbitrage annule le passé et impose le futur!", *C.D.P.K.*, 2003, nr. 3 (eerstdaags te verschijnen).

bijzondere wet. Het arrest 73/2003 heeft tot gevolg dat een dubbele kandidatuur -Europees Parlement & Vlaams Parlement- in strijd is met het beginsel dat de kiezer het nuttig effect van zijn stem moet kunnen beoordelen<sup>41</sup>. Tevens bevoordeelt dergelijke dubbele kandidatuur sommige kandidaten, hetgeen een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

**8. Wat is de juridische draagwijdte van de in het kader van de Raad van Europa vooropgezette beginselen, gesteund op een door de parlementaire assemblee goedgekeurde resolutie? Zijn het juridische verplichtingen of politieke verplichtingen?**

*Deze beide vragen worden samen beantwoord. Er wordt eerst nagegaan wat (a) de inhoud is van de verschillende teksten, waarna zal worden bestudeerd wat (b) de juridische draagwijdte is van de teksten op zich om vervolgens (c) de juridische draagwijdte van de teksten te analyseren in het licht van het recht op vrije verkiezingen zoals dat wordt gewaarborgd door artikel 3 Eerste aanvullend protocol bij het EVRM.*

(a) Vooraf : de inhoud van de teksten

Teksten in het kader van de Raad van Europa :

- **resolutie 1264 (2001)**, op 8 november 2001 aangenomen door de permanente Commissie, handelend in naam van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa;
- **document 9624** van 13 november 2002, waarin de voorzitter van de Commissie van Venetië de door deze Commissie opgestelde **Code** van Goede Praktijken in Verkiezingsaangelegenheden en het verklarend verslag bij deze Code overmaakt aan de Voorzitter van de parlementaire vergadering;
- **document 9682** dd. 28 januari 2003, houdende het verslag van de "Commissie politieke aangelegenheden";
- **aanbeveling 1595 (2003)**, op 30 januari 2003 aangenomen door de parlementaire vergadering van de Raad van Europa.

Tekst van de ACEEEO ("Association of Central and East European Election Officials")

- **Ontwerpverdrag** over de normen, vrijheden en rechten met betrekking tot de electorale raadplegingen. Het ontwerpverdrag werd overgemaakt aan de parlementaire vergadering van de Raad van Europa en is gepubliceerd in het document 9646.

De Code van Goede Praktijken in Verkiezingsaangelegenheden (verder: de Code) werd opgesteld door de Commissie van Venetië, naar aanleiding van een resolutie van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa die haar met die taak belastte (resolutie

---

41. Het voorstel van bijzonder decreet van Dewinter, Van Nieuwenhuysen, Van Overmeire, Van Hauthem, Penris en Dillen (Stuk 1934 (2003-2004) - nr. 1) beoogt de oprichting van een Vlaamse kieskring naast de bestaande arrondissementele kieskringen. Dergelijk systeem is juridisch mogelijk op voorwaarde dat er geen

1264 (2001)). In deze resolutie wordt o.m. gespecificeerd dat de Code betrekking zou moeten hebben op de periode voor de verkiezingen, de electorale periode en de periode die onmiddellijk volgt op de stembusgang.

- *De Commissie van Venetië werd opgericht door het Comité van Ministers van de Raad van Europa dd. 10 mei 1990 en is samengesteld uit deskundigen, aangesteld voor vier jaar. De leden van de Commissie van Venetië zijn de leden van de Raad van Europa, maar ook een aantal andere landen met een bijzonder statuut. Ze verleent hoofdzakelijk advies aan landen inzake materies die betrekking hebben op het grondwettelijk recht in de ruime betekenis.*

*Niet onbelangrijk is dat in de aanhef van de Code wordt vermeld dat de opgestelde richtlijnen gebaseerd zijn op "les principes du patrimoine électoral européen; enfin et surtout, elles constituent le noyau du code de bonne conduite en matière électorale" (zie verder). Dit houdt in dat een democratische rechtsstaat dergelijke regels dient te eerbiedigen.*

*Eén van die richtlijnen is dat de fundamentele elementen van het kiesrecht, en in het bijzonder het kiessysteem zelf, de samenstelling van de electorale commissies en de indeling van de kieskringen minder dan één jaar voor een verkiezing niet zouden mogen gewijzigd worden, of zouden moeten behandeld worden op het grondwettelijk niveau of op een niveau dat hoger is dan dat van de gewone wet.*

*"The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law."*

*"Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire."*

*Uit de lezing van deze richtlijn (zoals die trouwens wordt bevestigd door het "rapport explicatif", punten 63 e.v.) blijkt dat indien men toch één van de fundamentele elementen van het kiesrecht minder dan één jaar voor de verkiezingen wenst te wijzigen, dit dan op zijn minst moet gebeuren op een niveau dat hoger is dan dat van de gewone wet. Een bijzonder decreet vormt in het licht van deze tekst dus geen enkel probleem. De overeenstemming met*

---

dubbele kandidatuur mogelijk is. Hetzelfde besluit dringt zich op m.b.t. het voorstel Van Grembergen (Stuk 278 (1999-2000) - nr. 1). De differentiëring van de kandidatenlijst mag niet leiden tot een dubbele kandidatuur.

voormelde richtlijn zou daarentegen wel problematisch kunnen zijn indien de provinciale kieskringen op het federale niveau worden ingevoerd, aangezien dit gelet op artikel 63 §1 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 (cfr. supra) mogelijk is bij gewone wet.

In een aanbeveling daterend van 30 januari 2003, herhaalt de parlementaire vergadering dat de Code van wezenlijk belang is omdat deze de beginselen van het Europees electoraal patrimonium definieert (punt 4).

De vergadering vraagt aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa om de Code om te zetten in een Europees verdrag, daarbij o.m. rekening houdend met het ontwerp verdrag opgesteld door de ACEEEO. In dit ontwerp-verdrag wordt onder meer gesteld :

*"4. Electoral actions and procedures shall be carried out in the procedure and within the periods that allow candidates, political parties (coalitions) and other election participants to organize a full-fledged election propaganda campaign."*

*"4. Les mesures et procédures électorales seront prises dans le cadre du processus défini et dans les limites chronologiques qui permettront aux candidats, aux partis politiques (coalitions) et aux autres participants à l'élection d'organiser une véritable campagne électorale".*

*Dit is veel minder verregaand dan wat in de Code staat. Er wordt bijvoorbeeld geen precies tijdschema aangegeven maar enkel verwezen naar de "periode" die nodig is om de verkiezingscampagne te organiseren. Er wordt ook enkel gezegd dat de procedureregels moeten worden gevolgd en dus niet welke de inhoud van die regels zou moeten zijn. De Code daarentegen stelt zowel een duidelijke periode van één jaar voorop en maakt een onderscheid tussen de gewone wetten en de teksten die in de hiërarchie der normen boven de gewone wet staan.*

#### **(b) De juridische draagwijdte van de teksten op zich:**

**De resolutie** : Een resolutie is hetzij een beslissing van de parlementaire vergadering m.b.t. aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is of de uitdrukking van opinies waarvoor enkel deze vergadering verantwoordelijkheid draagt. De draagwijdte van de resolutie 1264 (2001) is enkel dat er een specifieke opdracht wordt gegeven aan de Commissie van Venetië (punt 6) volgend uit de vaststelling dat er geen enkele tekst bestaat die de basisregels bevat i.v.m. het houden van verkiezingen (punt 3) terwijl vrije verkiezingen een basisvoorwaarde zijn voor een democratisch regime (punt 1).



**De Code** : De Commissie van Venetië vaardigt geen teksten uit die juridisch bindend zijn. Ook de Code vormt hierop geen uitzondering en is dus strikt juridisch niet bindend. Het feit dat de Commissie opgericht is om aan individuele landen advies te geven, terwijl zij in het geval van de Code een specifieke opdracht heeft gekregen van de parlementaire vergadering om een tekst met algemene draagwijdte op te stellen verandert niets aan dit uitgangspunt. Ook de Code heeft *op zich* dus geen bindende juridische waarde.

**De aanbeveling** : Een aanbeveling bevat steeds een voorstel gericht aan het Comité van Ministers, waarvan de toepassing tot de bevoegdheid behoort van de nationale regeringen. De aanbeveling 1595 (2003) heeft dus eveneens geen juridisch bindende kracht.

**(c) De juridische draagwijdte van de Code in het licht van het recht op vrije verkiezingen (art. 3, Eerste aanvullend protocol EVRM)**

Wat aan de orde is in bovenvermelde teksten is de concrete invulling van het begrip "vrije verkiezingen". Het recht op vrije verkiezingen wordt gewaarborgd door artikel 3 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM (verder : P1-3), dat het volgende stelt:

"De Hoge Verdragsluitende partijen verbinden zich ertoe om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen".

Vooraf moet er op gewezen worden dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zijn rechtspraak met betrekking tot P1-3 aan de staten steeds een ruime *appreciatiemarge* heeft toegekend. Een veroordeling wegens schending van dit artikel is gelet op deze rechtspraak enkel te verwachten in geval van *manifeste schending*<sup>42</sup>.

Tal van maatregelen die op het eerste gezicht de "vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht" beperken, worden door het Hof aanvaard wanneer zij tot doel hebben een voldoende representativiteit te waarborgen voor de politieke partijen<sup>43</sup>. Het uitgangspunt van het Hof is immers dat kiessystemen water en vuur moeten verzoenen: enerzijds zo getrouw mogelijk de volkswil weerspiegelen en, anderzijds, een voldoende

42. Zie in dit verband: C. DESMECHT, "Le droit aux élections libres dans la Convention européenne des droits de l'homme", *C.D.P.K.*, 2002, 473-502.

43. Voor een kritische analyse van het criterium van de representativiteit, zie Y. MARIQUE, "Le contentieux en amont des élections", in *Les élections dans tous leurs états*, Brussel, Bruylant, 2001, 528-530, in het bijzonder 529, nr. 41.

coherente politieke besluitvorming mogelijk maken. Datgene wat de Staat dient te waarborgen is de gelijke behandeling van alle burgers bij de uitoefening van hun stemrecht. Daaruit volgt echter niet dat alle stemmen een gelijk gewicht moeten krijgen, noch dat elke kandidaat gelijke kansen moet hebben om verkozen te worden daar geen enkel systeem het fenomeen van de verloren stemmen kan beletten<sup>44</sup>. Zowel een meerderheidsstelsel als een stelsel van evenredige vertegenwoordiging zijn derhalve verenigbaar met P1-3<sup>45</sup>. En ook kiesdrempels zijn in overstemming met het recht op vrije verkiezingen. Zij dragen bij tot de vorming van voldoende representatieve politieke partijen<sup>46</sup>.

*Wat is nu het verband tussen P1-3 en de Code en kan de Code een middel zijn om de interpretatie van P1-3 in een bepaalde richting te sturen?*

Bij de interpretatie van een bepaling van het EVRM grijpt het EHRM regelmatig terug naar andere internationale verdragen<sup>47</sup>. Hierbij past het EHRM artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragsrecht toe (23 mei 1969, B.S., 25 december 1993), dat de algemene regels inhoudt voor de uitlegging van verdragen. Deze werkwijze wordt gehanteerd om het EVRM zoveel mogelijk in het licht van de huidige omstandigheden te kunnen interpreteren. Actuele teksten worden zo gebruikt om het EVRM op een dynamische en op een effectieve bescherming van de mensenrechten gerichte wijze te lezen. Uit de andere verdragstekst probeert het EHRM dan een *internationaal erkende standaard* te halen.

In punt 3, b) van artikel 31 van het Verdrag van Wenen wordt verder gezegd dat bij de uitlegging van een verdrag ook rekening moet worden gehouden met "ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van de partijen inzake de uitlegging van het verdrag is ontstaan". Uit de betrokken teksten blijkt dat (onder meer) de leden van de Raad van Europa bezorgd zijn over de invulling van het begrip "vrije verkiezingen" en er een concrete inhoud willen aan geven, zoals die in de Code tot uiting komt. In het licht van deze opvatting is het ook perfect mogelijk dat het EHRM (of elke andere instantie die uitspraak zou moeten doen over de naleving van P1-3) zich op andere teksten zou kunnen beroepen, voor zover die voortspruiten uit een min of meer gevorderde samenwerking tussen (onder

---

44. E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clefrayt t. België, Serie A, nr. 113, § 54.

45. E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clefrayt t. België, Serie A, nr. 113, § 54.

46. E.H.R.M. (ontvankelijkheid), 7 juni 2001, Federacion Nacionalista Canaria t. Spanje, verz. nr. 56618/00; E.C.R.M. 15 april 1996, Magnago en Südtiroler Volkspartei t. Italië, verz. nr. 25035/94, DR 85-B, 112.

47. Zie, bijvoorbeeld de arresten Guzzardi, 6 november 1980, serie A nr. 39, § 92; Marckx, 13 juni 1979, serie A nr. 31, § 41; Jersild, 23 september 1994, serie A, nr. 298, § 30. Zie ook: F. MATSCHER, "Vertragsauslegung durch Vertragsrechtsvergleichung in der Judikatur internationaler Gerichte, vornehmlich vor den Organen der EMRK", *Festschrift für Hermann Mosler*, Berlijn, 1983, p. 545 en volgende.

meer) de lidstaten van de Raad van Europa en zij een voldoende consensuele en duidelijke inhoud hebben.

Het belang van deze methode is dat de *bepalingen uit de Code zouden kunnen gelezen worden in samenhang met P1-3*. Zo zou een hedendaagse interpretatie van P1-3 kunnen betekenen dat de vrije meningsuiting bij het kiezen van de wetgevende macht enkel gewaarborgd is wanneer de "fundamentele elementen van het kiesrecht, en in het bijzonder het kiessysteem zelf, de samenstelling van de electorale commissies en de indeling van de kieskringen" niet minder dan één jaar voor een verkiezing gewijzigd worden of enkel gewijzigd kunnen worden op het grondwettelijk niveau of op een niveau dat hoger is dan dat van de gewone wet. De Code is dan wel niet rechtstreeks bindend voor de lidstaten van de Raad van Europa maar is wel opgesteld door een Commissie waarin experts zetelen uit die verschillende landen en is opgenomen in een aanbeveling van de parlementaire vergadering die aan het Comité van Ministers vraagt om er een Europees verdrag van te maken.

Een pluspunt is dat zowel in de Code als in de aanbeveling wordt verwezen naar de Europese basisbeginselen inzake kiesrecht, die in de Code tot uiting zouden komen. *Het gaat dus om een "regel" die voor het geheel van de lidstaten wordt geacht aanvaardbaar te zijn, ook al is ze strikt juridisch nog niet bindend. De Code kan dan dienen om bij de interpretatie van P1-3 aanwijzingen te geven over de actuele opvattingen inzake kiesrecht die nog niet in verdragsteksten (van de Raad van Europa) zijn opgenomen maar die toch door vertegenwoordigers van de lidstaten zijn neergeschreven en die dus blijk geven van "de overeenstemming van de partijen inzake de uitlegging van het verdrag"*.

In het licht van de *huidige rechtspraak* in verband met P1-3 vormt een eventuele afwijking van één van de richtlijnen van de Code geen probleem daar het EHRM steeds een ruime appreciatiemarge toekent aan de lidstaten, maar er valt evenwel niet uit te sluiten dat de rechtspraak op termijn zal evolueren en dat bij de interpretatie van P1-3 rekening zal gehouden worden met de Code, zoals dit hierboven werd uiteengezet. Een *interpretatie van P1-3 in het licht van de Code* leidt alvast tot het besluit dat de lidstaten de regels vervat in hun gemeenschappelijk kiesrechtelijk patrimonium dienen te eerbiedigen als onderdeel van het recht op vrije verkiezingen.

### **9. Hebben deze vooropgezette beginselen niet een dermate moreel gezag, dat de lidstaten niet anders kunnen dan hieraan gevolg te geven?**

De morele draagwijdte van de Code is een louter politieke vraag. Het verdient dan ook aanbeveling dat de politieke instanties deze vraag beantwoorden.

Als wetenschappers wensen wij wel te verwijzen naar een historisch argument, waaraan al dan niet een morele draagwijdte kan worden toegekend. Belangrijke kiesherformingen –zo bijvoorbeeld de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1899) en de invoering van het algemeen stemrecht (1919)– kenden steeds een ruim politiek draagvlak. Steeds werd gestreefd naar een consensus tussen de grote politieke formaties<sup>48</sup>. De eerste uitzondering hierop is de federale kiesherforming van december 2002.

Mede in het licht van bovenvermelde Code en de daarin geformuleerde "beginselen van het europees electoraal patrimonium" verdient het aanbeveling dat het federaal Parlement en het Vlaams Parlement -voor hun respectieve bevoegdheden- een duidelijk antwoord bieden op de politiek-deontologische vraag omtrent de opportuniteit om de fundamentele regels van het kiessysteem al dan niet een grotere stabiliteit te geven. Dergelijke stabiliteit kan ofwel in de tijd worden bereikt -bijvoorbeeld door te bepalen welke fundamentele regels niet kunnen gewijzigd worden in de "verdachte periode" voorafgaand aan de verkiezingen- ofwel in de hiërarchie der normen, namelijk door de fundamentele regels te verankeren in een rechtsnorm die hoger staat dan de (gewone) wet of het (gewone) decreet. Het vereiste van een grotere stabiliteit beantwoordt alvast niet alleen aan de "beginselen van het europees electoraal patrimonium", maar tevens aan de geschetste politieke traditie van onze instellingen.

Charline Desmecht  
Assistente Universiteit Namen  
Projucit

Prof. dr. Hendrik Vuye  
Hoogleraar Universiteit Namen  
Deeltijds Hoogleraar U.Antwerpen  
Directeur Projucit

---

48. De historicus P. WYNANTS benadrukt dit terecht in zijn bijdrage "Scrutin majoritaire: retour d'une veille lune?", *La Revue nouvelle*, december 1998, 100 e.v. De auteur stelt dat het gaat om "des réformes plutôt consensuelles".