

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 6 APRIL 1921.

COMMISSIE VOOR DE HERZIENING DER GRONDWET

XXII

Herziening van artikel 26 der Grondwet ⁽¹⁾.

REFERENDUM

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN HEER **HUYSMANS**.

MIJNE HEEREN,

In al de moderne landen rijst, in crisistijd zoowel als naar aanleiding van grondwetsherzieningen, het vraagstuk der verbetering van het parlementaire stelsel geregeld op. Op dat oogenblik gaat men gewoonlijk de geschiedenis van de

⁽¹⁾ *Gedrukte stukken van de Kamer* (zittingsjaar 1913-1920) :

Verklaringen van de Wetgevende Macht (*Staatsblad*, 23 October 1919, n° 296) en
Na te komen regelen tot herziening, n° 47^I.

Verslag van den heer Neujean over artikel 39, n° 287^{III}.

Verslag van den heer Troclet over artikel 47, n° 288^{IV}.

Verslag van den heer Carton de Wiart over artikel 48, n° 289^V.

Verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n° 290^{VI}.

Verslag van den heer Troclet over artikel 50, n° 291^{VII}.

Verslag van den heer Neujean over artikel 51, n° 292^{VIII}.

Verslag van de heeren Neujean, Poncelet en Troclet over artikel 52, n° 293^{IX}.

Amendement op artikel 52, n° 358^X.

Amendement op artikel 47, n° 364^{XI}.

Aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 52, n° 379^{XII}.

Aanvullend verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n° 380^{XIII}.

Eerste aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n° 427^{XIV}.

Tweede aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n° 453^{XV}.

(Zie vervolg der notas bladzijde 2.)

rechtstreeksche wetgeving na en wordt het vraagstuk van het referendum en van het recht van voordracht opnieuw ter studie gelegd.

Wij wenschen niet, op onze beurt, de geschiedenis van deze politieke formules te maken.

Het volstaat vast te stellen, dat de rechtstreeksche wetgeving volkomen tegen het parlementarisme indruischt en het schijnt niet dat dit tamelijk eenvoudig stelsel kunne aangepast worden aan de steeds grooter wordende ingewikkeldheid van het moderne leven.

Niemand stelt voor, de Kamers af te schaffen en, dienvolgens, kunnen wij er over heenstappen.

Het recht van voordracht en het referendum zijn, daarentegen, opgevat als aanvullingen of als correctieven van het parlementaire stelsel.

Door de invoering van het recht van voordracht wil men aan een groep kiezers het recht verleen om aan de Wetgevende Kamers een wetsvoorstel te onderwerpen of zelfs het Parlement te gelasten eene bepaalde wet te maken.

Het referendum is de verplichting om de door het Parlement aangenomen wet aan de goedkeuring aan het kiezerskorps te onderwerpen vóór hare afkondiging. Het is eigenlijk het instellen van een nieuwe macht : de bekrachtiging door het volk.

Belangwekkend is het te onderzoeken welke de beteekenis is geweest van die aanvullende regeling en in welke mate zij al of niet bijgedragen heeft tot wat men den vooruitgang der gedachten noemt.

Uit de feiten blijkt, dat het referendum en het recht van voordracht noch voordeelig noch nadeelig waren voor de democratie : daardoor werden ontgoocheld zoowel zij, die daarin een vooruitgang voor de democratie meenden te zien, als zij, die dachten daardoor de hervormingen te kunnen stuiten. Kortom, het referendum en het recht van voordracht hebben geene enkele strekking versterkt.

Voorzeker kan men ten gunste van referendum en recht van voordracht aanvoeren, dat de stemmingsstelsels niet altijd uitslagen opleveren, die met de

Gedrukte stukken van den Senaat : n^o 128, 129, 130, 132, 137, 143, 199, 200, 229 van het zittingsjaar 1919-1920.

Belgisch Staatsblad : 3 December 1920, bekrachtiging der artikelen 48, 50 en 52 (15 November 1920).

Belgisch Staatsblad : 10 Februari 1921, bekrachtiging van artikel 47 en van de desbetreffende overgangsbepaling (7 Februari 1921).

Gedrukte stukken van de Kamer (zittingsjaar 1920-1921) :

Verslag van den heer Masson over de artikelen 26, 27, lid 2, 53, 54, 55, 56, 56bis en 57, n^o 94^{xvi}.

Amendementen op artikel 26, n^o 10^{xvii}.

Amendementen op artikel 53, n^o 135^{xviii} en 149^{xix}.

Overgangsbepaling gevoegd bij artikel 53, n^o 155^{xx}.

Verslag van den heer Masson over de overgangsbepaling bij artikel 53, n^o 160^{xx}.

Verslag van den heer Max over artikel 103, lid 2, n^o 2^o, n^o 206^{xxii}.

(2) Samenstelling van de Commissie, n^o 50ⁱⁱ van het zittingsjaar 1919-1920.

wezenlijke sterkte der partijen overeenstemmen, en dat zij vaak parlementen samenstellen, die minderheden vertegenwoordigen. Men kan nog aanvoeren dat de vraagstukken zich niet altijd voordoen op het oogenblik der verkiezingen en dat de gekozenen zich alzoo rechten aanmatigen, welke hun niet werden verleend. Het kan zelfs gebeuren, dat de gekozenen stemmen tegen den wensch in van hunne kiezers. De uitslag van het referendum kan, althans op theoretisch gebied, meer objectief voorkomen, omdat het parlementslid de vrees kan koesteren dat het kiezerskorps hem wegens zijne stemming zal bestraffen. Ten slotte mag men zeggen dat door het referendum het gezag der wet wordt verhoogd, omdat deze beter gekend zal zijn; en niemand zal de opvoedende kracht er van betwisten, omdat het kiezerskorps aldus gedwongen wordt de beteekenis der wetten, waaraan het onderworpen zal worden, zelf te overwegen.

Doch anderzijds heeft men bevonden, dat al deze bewijsgronden feitelijk slechts eene zeer betrekkelijke waarde hebben. Het meerendeel der kiezers is niet op de hoogte van de op te lossen vraagstukken. Daarenboven blijkt uit de ervaring, dat het getal deelnemers aan het referendum over het algemeen niet zeer groot is, en, wanneer de stemming verplichtend is, het procent niet ingevulde stembriefjes niet zelden 20 t. h. overschrijdt. Kan het referendum voor de massa eene opvoedende kracht bezitten, dan vermindert het op aanzienlijke wijze het verantwoordelijkheidsgevoel bij de gekozenen; en wat erger is, het laat aan soms onbeduidende minderheden toe, het in werking treden van dringende hervormingen te verdagen. Moet het argument, dat dit stelsel tot groote kosten aanleiding geeft, niet in aanmerking worden genomen, dan blijkt het toch zeer klaar, dat het referendum niet zelden van zulken aard is, dat het de zaken tegenhoudt. Men stelt vast, dat het Parlement gewoonlijk meer vooruitstrevend is dan de massa in 't algemeen, omdat de Parlementsleden meer kennis van de zaken hebben; en, vooral waar het financieele vraagstukken geldt, is het kiezerskorps geneigd eene kortzichtige politiek na te streven en dienvolgens het hekken aan den ouden stijl te laten.

Tegenover de geringe voordeelen waarop, inzonderheid met de ervaring van Zwitserland aan de hand, werd gewezen, bleek het ons nutteloos deze nieuwigheid in te voeren.

Moet het parlementaire stelsel worden verbeterd, dan dient dit te geschieden door middel van raadgevende organen der belangengroepen. Het Parlement, voortgesproten uit het stemrecht, vertegenwoordigt de algemeene belangen des lands. Het kan zich doen voorlichten door technici uit al de sferen der voortbrenging, doch het moet de opperste meester blijven als zijnde de vertegenwoordiging der Natie zelf.

De Verslaggever,
C. HUYSMANS.

De Voorzitter,
E. BRUNET.

NOTA VAN DE MINDERHEID.

Volgens de schrijvers, die de regeling van het referendum in Zwitserland hebben bestudeerd, zijn er drie soorten referendum :

Het referendum tot voordracht ;

Het referendum tot beslissing ;

Het referendum tot goed- of afkeuring.

Het referendum *tot voordracht* is dit, waardoor aan een zeker getal burgers het recht wordt verleend om aan de Kamers het maken van eene nieuwe wet ofwel het wijzigen of het afschaffen van eene bestaande wet te vragen.

Deze wijze van rechtstreeksche wetgeving kan vooralsnu niet worden voorgesteld, vermits sommige artikelen der Grondwet, welke niet voor herziening vatbaar zijn, zulks verhinderen.

Het referendum *tot beslissing* is dit, waardoor aan de volksraadpleging het recht wordt toegekend om de geschillen, welke tusschen Kamer en Senaat kunnen oprijzen, te slechten.

De Commissie der XXI heeft, na onderzoek, dit stelsel verworpen.

Bij het dreigen van een geschil dat naar de ontbinding leiden kan, worden heden ten dage de Kamers tot overeenkomst genoopt; mochten zij echter steeds het referendum inroepen, dat is de volksbeslissing, dan zouden zij over het algemeen bij hun wederzijdsch besluit blijven, vermits elk van haren kant de goedkeuring der kiezers verhopend zou.

Aldus zou het referendum ten gevolge hebben de geschillen te vermeerderen.

Geene wet zou aan de volksraadpleging ontsnappen, en aldus zou het stelsel eene voortdurende kiesberoering in het leven roepen.

Het referendum *tot goed- of afkeuring* heeft ten doel, aan de meerderheid der burgers, die het kiesrecht genieten, toe te laten eene door de Kamers goedgekeurde wet aan te nemen of te verwerpen.

In Zwitserland wordt door artikel 65 der Grondwet bepaald dat de bondswetten aan de goed- of afkeuring van het volk onderworpen worden, indien dit wordt aangevraagd door 30,000 burgers of door acht kantons.

Hetzelfde geldt voor de bondsbesluiten die een algemeene draagwijdte hebben en niet spoedvereischend zijn.

De begrotingen, de internationale verdragen en, over het algemeen, de spoedvereischende wetten worden niet aan het referendum onderworpen.

De kiezers hebben drie maanden tijd na de bekendmaking der wet om eene aanvraag tot referendum in te dienen.

Dit stelsel van wetgeving levert ernstige voordeelen op :

1° De wetgever is niet meer almachtig en kan geene definitieve beslissingen meer nemen in strijd met het gevoelen zijner kiezers; vaak is zijne stemming enkel nog een advies dat de kiezer kan volgen of niet volgen;

2° Het aldus opgevat referendum doet het volk rechtstreeks belang stellen in de maatregelen der wetgeving en in de teksten der wetten;

3° De kiezers beoordeelen rechtstreeks de gedachten en de beginselen, in de wetten neêrgelegd, zonder daarin de quæstie van personen te betrekken. Het referendum verzacht aldus de scherpte van den politieken strijd;

4° Het geeft den kiezer meer besef van zijn plicht en van zijn verantwoordelijkheid, daar hij zelf kan medewerken tot het maken van de wet, waaraan hij zal onderworpen zijn;

5° De wet, bekrachtigd door het referendum, wordt beter onthaald bij het volk, daar zij van de meerderheid van het volk zelf afhangt. De minderheid gehoorzaamt er gemakkelijker aan;

6° Wanneer de wetgever weet dat de wetten zullen onderworpen worden aan het oordeel van zijne kiezers, zal hij die wetten duidelijker en bevattelijker opstellen;

7° Het referendum verplicht de politieke personen, de politieke opleiding der burgers te bevorderen;

8° Bij elk referendum verklaren de voor- en tegenstanders aan het volk, door redevoeringen en vlugschriften, de behandelde wetten en doen ze aldus beter kennen;

9° Al schenkt het referendum door den band zijn goedkeuring aan de wetten van algemeen en sociaal belang, toch gaat het spaarzaam om met 's Rijks penningen. Deze eigenschap van het referendum verdient gewaardeerd te worden in de toestanden, waarin wij verkeerden.

Schrijvers en politieke mannen veroordeelen het referendum en verklaren dat het een reactionnair wetgevend stelsel is, dat den weg sluit voor den vooruitgang.

Het volstaat kennis te nemen van de uitslagen der talrijke volksstemmingen in Zwitserland om in te zien dat die opwerping ongegrond is; waarheid is, dat elke politieke partij het referendum beoordeelt en waardeert volgens het voordeel dat zij er uit getrokken heeft of van verhoopt, zooals in België de politieke mannen ons kiesstelsel en de evenredige vertegenwoordiging beoordeelen.

Een gebrek in het Zwitsersch stelsel is, dat het de tenuitvoerlegging van de wet gedurende drie maanden schorst, termijn die bepaald is voor de aanvraag tot referendum en voor den duur van de volksstemming.

De wetgever heeft dit verholpen door aan de Bondsvergadering toe te laten te beslissen dat eene wet spoedvereischend is, en in dit geval is zij niet aan het referendum onderworpen.

Daar deze beslissing kan aangenomen worden bij eenvoudige meerderheid van de Vergadering, kan zij gewoonte worden en van het referendum een ijdel woord maken.

Om dit bezwaar weg te ruimen, zou men eene meerderheid boven de eenvoudige meerderheid kunnen bepalen.

Het referendum zou in de Gronwet kunnen opgenomen worden door de volgende bepalingen :

« De wetten worden tot verwerping of tot goedkeuring voorgelegd aan de kiezers ingeschreven op de kiezerslijsten voor de Wetgevende Kamers, indien zulks door 50,000 kiezers aangevraagd wordt.

« Deze bepaling is niet van toepassing op de begrootingswetten, op de wetten tot inrichting van 's lands verdediging, op de wetten tot goedkeuring van vredes-, verbonds- en handelsverdragen, noch op de wetten van spoedeisenden aard.

« Door de meerderheid van de leden, die elke van beide Kamers uitmaken, wordt beslist dat de wet spoedvereischend is. »

MAURICE LEMONNIER.
