



20 mei 2020

Stemrecht voor Belgen die in het buitenland verblijven

In de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden ligt een voorstel van bijzondere wet ter tafel dat stemrecht voor de verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen wenst toe te kennen aan Belgen die in het buitenland verblijven.

Dit zou een uitbreiding zijn van het stemrecht voor Belgen die in het buitenland verblijven. Op dit ogenblik kunnen zij alleen hun stem uitbrengen voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Europees Parlement. Ook dat stemrecht is nog relatief jong, maar maakte niettemin reeds een hele evolutie door. Deze bijdrage beschrijft de historiek van het stemrecht van Belgen die in het buitenland verblijven.

a. Algemeen

Het stemrecht voor Belgen die in het buitenland verblijven werd voor het eerst geregeld door de wet van 18 december 1998¹.

Dit werd pas mogelijk nadat het (huidige) artikel 61 van de Grondwet² werd herzien. Deze grondwetsbepaling legde immers een woonplaatsverplichting op voor de uitoefening van het kiesrecht : om er zijn stem uit te kunnen brengen, moet de burger gedurende minstens zes maanden zijn woonplaats in dezelfde gemeente hebben. In 1988 werd deze voorwaarde uit de Grondwet geschrapt³ naar aanleiding van de “Pacifictiewet”⁴, maar deze wijziging van de Grondwet maakt meteen ook de weg vrij voor het stemrecht voor Belgen die in het buitenland verblijven.

¹ Wet van 18 december 1998 tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1998.

² Voormalig artikel 47 van de Grondwet.

³ Grondwetswijziging van 7 juli 1988, *Belgisch Staatsblad*, 9 juli 1988.

⁴ Wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, *Belgisch Staatsblad*, 13 augustus 1988.

De wetgever meent dat de Belg, ook al verblijft hij reeds geruime tijd in het buitenland, nog steeds de gevolgen van zijn nationaliteit ondergaat. Hij blijft onderworpen aan de wetten van zijn land van oorsprong en moet bijgevolg, via het uitoefenen van het stemrecht voor de federale parlamentsverkiezingen, deel kunnen hebben aan de totstandkoming van die wetten⁵. Het gaat om een stemrecht, niet om een stemplicht. Dat stuitte op de kritiek van de Raad van State: volgens de Raad kunnen de Belgen die in het buitenland verblijven, slechts worden vrijgesteld van de verplichting om aan de verkiezingen deel te nemen indien eerst de Grondwet wordt gewijzigd. De Grondwet kent immers geen uitzonderingen op het stemplichtbeginsel.⁶ Toch zet de wetgever door. Er bestaan immers geen inventarissen van de in het buitenland wonende Belgen, zo luidde de verantwoording.

b. Regeling van de wet van 18 december 1998

De wet van 18 december 1998 bepaalt dat de Belg die zijn hoofdverblijfplaats in het buitenland wil vestigen, bij het bestuur van de gemeente kan verklaren dat hij zijn stemrecht wil behouden. Hij moet zich er laten inschrijven in het register van de Belgische kiezers die in het buitenland gevestigd zijn. Vervolgens moet hij zich door de Belgische diplomatieke of consulaire post van de plaats waar hij zich wenst te vestigen, laten inschrijven in het Rijksregister. Wanneer hij tot slot zijn inschrijving als kiezer vraagt, dient hij een formulier in te vullen waarin de naam van de gemachtigde wordt vermeld. Wanneer de Belg de bovenstaande procedure niet kan volgen, kan hij de hoedanigheid van kiezer verwerven door een aanvraag tot erkenning als kiezer in te dienen bij de diplomatieke of consulaire post waarvan hij afhangt.

De wet voert aldus een systeem van volmacht in. Dit betekent dat de Belg in het buitenland enkel de mogelijkheid heeft om een kiezer die in een Belgische gemeente verblijft, aan te wijzen om in zijn naam te stemmen bij de verkiezingen van de Kamer en de Senaat. De keuze van gemachtigde blijft beperkt tot de echtgenoot of de bloed- of aanverwant tot de derde graad die in een Belgische gemeente verblijft. Deze volmacht moet jaarlijks bevestigd worden. Ook de gemachtigde moet een getuigschrift van de volmachtgever kunnen voorleggen waarin verklaard wordt dat de volmachtgever nog steeds in leven is.

Door de zware administratieve formaliteiten met aanzienlijke kosten voor de geïnteresseerden nemen er slechts 18 Belgen in het buitenland deel aan de verkiezingen van 13 juni 1999. Er komt ook veel kritiek op het systeem van de volmachten, dat geen echt kiesrecht zou inhouden. Het toenmalige Arbitragehof oordeelde bovendien dat de regeling, vervat in de wet van 18 december 1998, in bepaalde opzichten een discriminatie inhoudt tussen Belgische kiezers al naargelang ze in België dan wel in het buitenland gevestigd zijn⁷.

⁵ Wetsontwerp tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1742/3, p. 6.

⁶ Wetsontwerp tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1742/1, p. 19.

⁷ Arbitragehof nr. 100/2000, 4 oktober 2000.

c. Regeling van de wet van 7 maart 2002

De wet van 7 maart 2002⁸ heft alle artikelen op die door de wet van 18 december 1998 in het Kieswetboek waren ingevoerd. De nieuwe wet strekt ertoe het stemrecht voor de Belg in het buitenland ten volle te realiseren door een vereenvoudiging van de administratieve procedure, de kosteloosheid, een meer doeltreffende informatie en een betere toegankelijkheid tot het uitoefenen van het stemrecht.

De wet van 7 maart 2002 schafft het register van de Belgische kiezers die in het buitenland gevestigd zijn, af. De Belg in het buitenland die zijn stem wil uitbrengen moet nu zijn ingeschreven in het bevolkingsregister dat bijgehouden wordt in de diplomatieke of consulaire beroepsposen. De inschrijving in het register blijft louter facultatief. De Belg in het buitenland die is ingeschreven in het bevolkingsregister moet zich vervolgens laten inschrijven als kiezer in een Belgische gemeente naar zijn keuze. De wet van 7 maart 2002 breidt het systeem van stemming bij volmacht uit. De Belg in het buitenland kan nu op vijf verschillende manieren zijn stem uitbrengen: de persoonlijke stemming in België, de stemming bij volmacht in België, de persoonlijke stemming in de diplomatieke of consulaire beroepsposit, de stemming bij volmacht in de diplomatieke of consulaire beroepsposit of de stemming per briefwisseling. In navolging van het arrest van het Arbitragehof voorziet de wet van 7 maart 2002 in geval van stemming bij volmacht in de vrije keuze van gemachtigde onder de kiezers van de gemeente, waar hij gekozen heeft ingeschreven te worden als kiezer.

De persoonlijke stemming kan in de diplomatieke of consulaire beroepsposen die zijn aangeduid door de Koning. In het geval deze beroepsposen gevestigd zijn in een lidstaat van de Europese Unie, wordt de stemming georganiseerd op de zaterdag voor de dag van de verkiezingen in België. Is de beroepsposit gevestigd buiten Europa, dan vindt de stemming plaats op de vrijdag voor de verkiezingen.

Ook hier stond de Raad van State kritisch ten aanzien van de voorgestelde regeling. De Afdeling Wetgeving van de Raad van State snijdt in zijn advies over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 7 maart 2002, vooreerst dezelfde problematiek aan als bij het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 18 december 1998⁹. De wetgever argumenteert evenwel dat een verplichte administratieve inschrijving voor de Belgen die in het buitenland verblijven, bijna ontoepasbaar zou zijn en strijdig met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.¹⁰ Bovendien spreekt de Raad zijn onvrede uit over de vrije keuzemogelijkheid van de Belg in het buitenland van de gemeente waar hij zich als kiezer inschrijft. Deze keuzevrijheid zou het gelijkheidsbeginsel schenden. Door de inschrijving van de kiezers uit het buitenland neemt het aantal kiezers van de betrokken kieskring toe. Dit heeft tot gevolg dat het gewicht van de stemmen van de kiezers die hun woonplaats hebben in België, zal afnemen¹¹.

Bij de eerste wetgevende verkiezingen na deze wetswijziging, namelijk die van 2003, schreven 114 677 Belgen in het buitenland zich op de kieslijsten in.

⁸ Wet van 7 maart 2002 tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die in het buitenland verblijven, voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en tot instelling van de vrijheid van keuze van de gemachtigde in geval van stemming per volmacht, *Belgisch Staatsblad*, 8 mei 2002.

⁹ R.v.St. afd. wetgeving, advies 30.271/2 van 6 december 2000, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1378/1, p. 29-30.

¹⁰ *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1378/1, 6.

¹¹ R.v.St. afd. wetgeving, advies 36.228/2 en 36.230/2 van 6 januari 2004, *Parl.St.* Senaat 2003-04, nr. 297/3, p. 4-7.

d. Regeling van de wet van 19 juli 2012

In navolging van het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 komt de wet van 19 juli 2012 met betrekking tot het stemrecht van de Belg in het buitenland¹² tot stand. Deze wet heeft tot doel de deelname van de Belg in het buitenland aan de federale parlementsverkiezingen verder te vereenvoudigen en te verbeteren.

Ditmaal treedt de Raad van State, in algemene vergadering, de visie van de wetgever bij.¹³ Volgens de Raad is er geen grond meer om de eerder geuite grondwettigheidsbezwaren te maken: voor de Belg in het buitenland kan de regeling van de erkenning van de hoedanigheid van kiezer die gekoppeld is aan zijn inschrijving in de consulaire bevolkingsregisters en de daaruit voortvloeiende regel dat hij verplicht is te stemmen, aanvaardbaar worden geacht in het licht van de artikelen 62 en 68, § 2 en § 3, van de Grondwet. De wet heeft tot gevolg dat iedere Belg die in de bevolkingsregisters is ingeschreven, ongeacht of dit in een Belgische gemeente dan wel in een diplomatieke beroepspost is, van rechtswege kiezer is, behalve in geval van uitsluiting of schorsing bepaald bij het Kieswetboek, dat hij hierdoor op de kiezerslijst is ingeschreven en dat hij aan de stemplicht onderworpen is, ongeacht of hij in België dan wel in het buitenland verblijft. De Raad van State besluit dat wat de stemplicht betreft, alle Belgen die de hoedanigheid van kiezer bezitten, op voet van gelijkheid worden geplaatst.

De wet van 19 juli 2012 voorziet in objectieve criteria met betrekking tot de aansluiting van de Belg in het buitenland bij een gemeente van inschrijving. Deze aansluitingscriteria zijn in volgorde van voorrang vastgesteld. De recente regeling schaft de keuzevrijheid af van de Belg in het buitenland van de gemeente waar hij zijn stem wenst uit te brengen. Om overlast te vermijden en om het stemmen in geval van vervroegde verkiezingen te vergemakkelijken, bestendigt de wet de inschrijving als kiezer. De Belg in het buitenland dient zich dus niet meer voor elke federale parlementsverkiezing opnieuw in te schrijven in de gemeente. Een hernieuwing van de inschrijving is wel nodig wanneer de betrokkene niet meer in de diplomatieke of consulaire post is ingeschreven, of wanneer hij bij de vorige verkiezing niet heeft gestemd. Tot slot is een hernieuwing eveneens nodig wanneer de betrokkene bij de vorige verkiezingen gekozen heeft per brief te stemmen en zijn stemwijze niet binnen de opgelegde termijn heeft bevestigd.

De Belg in het buitenland dient zich niet enkel meer te wenden tot de door de Koning aangeduide beroepsposten, maar kan nu in elke diplomatieke of consulaire beroepspost zijn stem uitbrengen. Daarenboven gebeurt de stemming vroeger. De diplomatieke of consulaire beroepsposten organiseren de stemming op de woensdag voor de dag van de verkiezingen in België, in plaats van op de vrijdag of de zaterdag. Tot slot moeten de stembiljetten niet meer naar België worden gestuurd om te worden geteld. Het verwerken van de stemmen gebeurt nu in een gewestelijk stemopnemingsbureau.

Bij de wetgevende verkiezingen van 2019 schreef een recordaantal van 180 000 Belgen in het buitenland zich in om te gaan stemmen voor de federale verkiezingen in mei. Dat waren er 50 000 meer dan bij de federale wetgevende verkiezingen van 2014.

¹² Wet van 19 juli 2012 tot wijziging van het Kieswetboek, wat betreft het stemrecht van de Belgen in het buitenland, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 2012.

¹³ Wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek, wat betreft het stemrecht van de Belgen in het buitenland, *Parl.St. Kamer* 2011-12, nr. 2139/002, 5.