

Rolnummer 3176
Arrest nr. 187/2005 van 14 december 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek en over artikel 86, 1°, b), van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Gent.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 24 november 2004 in zake A.B. tegen de Vlaamse Gemeenschap en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 3 december 2004, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Gent de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 7, 2°, van de Kieswet van 12 april 1894 het algemeen rechtsbeginsel dat enkel de rechter straffen kan opleggen en de principes neergelegd in de artikelen 13 en 145 van de gecoördineerde Grondwet ?

2. Schendt artikel 7, 2°, van de Kieswet van 12 april 1894 de principes van gelijkheid en non-discriminatie zoals neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet afzonderlijk gelezen of gelezen in samenhang met artikel 6, 1°, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, omdat niemand, bij toepassing van artikel 14, 7°, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981, voor een tweede keer mag berecht of gestraft worden voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht bij einduitspraak veroordeeld is of waarvan hij vrijgesproken is, omdat dit zou neerkomen op een schending van het algemeen rechtsbeginsel dat neergelegd is in de rechtsspreuk ‘ *non bis in idem* ’ en omdat een dergelijke beslissing niet kan genomen worden zonder jurisdictionele toetsing door een onafhankelijke rechtsmacht ?

3. Schendt artikel 86, 1°, b), van het [...] decreet van 27 maart 1997 [lees : 1991] betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs het algemeen rechtsbeginsel dat enkel de rechter straffen kan opleggen en de principes neergelegd in de artikelen 13, 144 en 145 van de gecoördineerde Grondwet ?

4. Schendt artikel 86, 1°, b), van het [...] decreet van 27 maart 1997 [lees : 1991] betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs de principes van gelijkheid en non-discriminatie zoals neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet afzonderlijk gelezen of gelezen in samenhang met artikel 6, 1°, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, (a) omdat een verschil in behandeling wordt gecreëerd tussen vergelijkbare categorieën van onderwijzend personeel (ambtenaren en niet-ambtenaren), (b) omdat de sanctie van het ambtshalve ontslag in werking treedt bij een zelfs tijdelijke schorsing van het kiesrecht hetgeen nochtans verschilt van een definitieve schorsing van het kiesrecht en (c) omdat niemand, bij toepassing van artikel 14, 7°, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981, voor een tweede keer mag berecht of gestraft worden voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht bij einduitspraak veroordeeld is of waarvan hij vrijgesproken is, (d) omdat dit zou neerkomen op een schending van het algemeen rechtsbeginsel dat neergelegd is in de rechtsspreuk ‘ *non bis in idem* ’ en (e) omdat een dergelijke beslissing niet kan genomen worden zonder jurisdictionele toetsing ?

5. Is er sprake van een schending van de principes van gelijkheid en non-discriminatie bij de gezamenlijke toepassing van artikel 7, 2°, van de Kieswet van 12 april 1894 en artikel 86, 1°, b), van het [...] decreet van 27 maart 1997 [lees : 1991] betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs (a) omdat een verschil in behandeling wordt gecreëerd tussen vergelijkbare veroordeelden wegens een bepaald misdrijf (b) omdat een verschil in behandeling wordt gecreëerd tussen verschillende

categorieën van onderwijzend personeel (ambtenaren en niet-ambtenaren), (c) omdat de sanctie van het ambtshalve ontslag in werking treedt bij een zelfs tijdelijke schorsing van het kiesrecht hetgeen nochtans verschilt van een definitieve schorsing van het kiesrecht en (d) omdat niemand, bij toepassing van artikel 14, 7°, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981, voor een tweede keer mag berecht of gestraft worden voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht bij einduitspraak veroordeeld is of waarvan hij vrijgesproken is, (e) omdat dit zou neerkomen op een schending van het algemeen rechtsbeginsel dat neergelegd is in de rechtspraak ‘ *non bis in idem* ’ en (f) omdat een dergelijke beslissing niet kan genomen worden zonder jurisdictionele toetsing ? ».

De Ministerraad en de Vlaamse Regering hebben ieder een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 juni 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. H. Vermeire *loco* Mr. P. Devers, advocaten bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. E. Jacobowitz tevens *loco* Mr. P. De Maeyer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

De eiser in het bodemgeskil, A.B., is vast benoemd als onderwijzer in het Vlaamse Gemeenschapsonderwijs. Op 13 januari 2000 wordt hij door het Assisenhof van West-Vlaanderen wegens oudermoord veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar met schorsing van de tenuitvoerlegging van de straf voor een termijn van vijf jaar voor wat twee jaar van de opgelegde hoofdgevangenisstraf betreft. Ingevolge dat arrest verbleef de eiser in de gevangenis van 17 april 2000 tot en met 8 mei 2001.

Ten gevolge van zijn arrestatie op 12 mei 1997 werd A.B. door de rechtsvoorganger van de Scholengroep 24 eerst geschorst en vervolgens, op 23 november 2000, als tuchtmaatregel ter beschikking gesteld voor de duur van één jaar.

De Vlaamse Gemeenschap is evenwel van mening dat de eiser in het bodemgeskil, omdat hij met toepassing van artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek tijdelijk in de uitoefening van zijn kiesrecht is geschorst, niet langer voldoet aan de voorwaarden om de hoedanigheid van personeelslid te behouden, zoals gesteld in artikel 86, 1°, b), van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs. De Vlaamse Gemeenschap leidt hieruit af dat hij niet langer deel kan uitmaken van het Gemeenschapsonderwijs en zet, op 1 februari 2001, de

uitbetaling van zijn wedde stop. De Scholengroep 24 betwist die zienswijze van de Vlaamse Gemeenschap om reden dat het Hof van Assisen niet uitdrukkelijk besloten heeft de betrokkene te ontzetten uit zijn politieke rechten.

Voor de verwijzende rechter vordert de eiser jegens de Vlaamse Gemeenschap, het Gemeenschapsonderwijs en de Scholengroep 24 de betaling van de hem toekomende wedden sinds 1 februari 2001 alsook een morele schadevergoeding. De verwijzende rechter stelt vast dat de eiser, naast zijn veroordeling en de hem opgelegde tuchtstraf, in zijn kiesrecht wordt geschorst en ambtshalve wordt ontslagen, terwijl het Hof van Assisen weloverwogen niet besliste om hem te ontzetten uit zijn recht om een openbare bediening of betrekking te vervullen zodat de vraag rijst naar de schending van het algemeen rechtsbeginsel dat enkel de rechter straffen kan opleggen. Vervolgens stelt hij vast dat er aldus een verschil in behandeling bestaat tussen de door de overheid tewerkgestelde leden van het statutair personeel en contractuele werknemers in het algemeen, alsook tussen statutair benoemd onderwijzend personeel en onderwijzend personeel in de private sector. Ten slotte vraagt hij zich af of de principes van gelijkheid en niet-discriminatie niet zijn geschonden omdat personen die één enkel burgerlijk of politiek recht verliezen gelijk behandeld worden met personen die al hun burgerlijke en/of politieke rechten zijn verloren. Daarop stelt hij de hierboven vermelde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vragen in wezen tot drie vragen kunnen herleid worden, die hij aldus behandelt.

A.1.2. In de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te weten of artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek en artikel 86, 1°, b), van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs het algemeen rechtsbeginsel dat enkel de rechter straffen kan opleggen en de principes neergelegd in de artikelen 13, 144 en 145 van de Grondwet schenden.

De Ministerraad vraagt zich allereerst af of er een verband bestaat tussen artikel 13 van de Grondwet, enerzijds, en de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, anderzijds. *In casu* lijkt immers geen probleem van bevoegdheidsverdeling tussen de gerechtelijke en administratieve rechtscolleges aan de orde te zijn. De Ministerraad wijst erop dat in de rechtsleer wel wordt aanvaard dat artikel 144 van de Grondwet « stilzwijgend het monopolie van de rechterlijke macht inzake strafbedeling bevestigt ». Enkel in zoverre de verwijzende rechter van mening zou zijn dat dit monopolie door de in het geding zijnde bepalingen in het gedrang wordt gebracht, kan een verband worden gelegd met artikel 13 van de Grondwet.

De Ministerraad meent verder dat met de verwijzing in de prejudiciële vraag naar « het algemeen rechtsbeginsel dat enkel de rechter straffen kan opleggen » veeleer artikel 14 van de Grondwet wordt bedoeld. Het is volgens de Ministerraad evenwel duidelijk dat de wetgever bevoegd is maatregelen of straffen te bepalen die het gevolg zijn van een strafrechtelijke veroordeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek en artikel 86, 1°, b), van het decreet van 27 maart 1991 tasten het monopolie van de rechterlijke macht inzake strafbedeling niet aan maar zijn slechts het gevolg van een strafrechtelijke veroordeling door een strafrechter. Hun toepassing veronderstelt noodzakelijkerwijze het voorafgaande optreden van een strafrechter, die het bestaan van een strafrechtelijke overtreding alsook de noodzaak tot bestraffing ervan zal vaststellen. De Ministerraad wijst overigens erop dat, los van de vraag naar het al dan niet strafrechtelijk karakter van de bijkomende straf of maatregel, het niet uitzonderlijk is dat de wetgever bijkomende gevolgen verbindt aan een door de strafrechter uitgesproken straf en hij geeft hiervan verschillende voorbeelden. De Ministerraad stelt dat hij niet inziet hoe er *in casu* sprake zou kunnen zijn van een aftrekking van de zaak aan de door de wet toegekende rechter. Het verbinden van straf- of administratiefrechtelijke gevolgen aan een strafrechtelijke veroordeling door een wetsnorm neemt niet weg dat een strafrechter zich, in eerste instantie, over het bestaan van een misdrijf en de noodzaak het te bestraffen zal hebben uitgesproken met inachtneming van alle waarborgen van het strafproces.

A.1.3. De tweede door de verwijzende rechter opgeworpen problematiek heeft volgens de Ministerraad betrekking op de vraag of het bestaan van een bijkomende straf of maatregel al dan niet een ongeoorloofde discriminatie inhoudt in het licht van het recht op een eerlijk proces en het verbod een tweede keer te worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor reeds een einduitspraak bestaat.

Omdat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens enkel van toepassing is op de burgerlijke rechten en verplichtingen en *in casu* politieke rechten in het geding zijn, besluit de Ministerraad dat artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek zeker niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, schendt.

Verder is de Ministerraad van oordeel dat de verwijzende rechter twee verschillende situaties vereenzelvigd. De eiser in het bodemgeschil heeft immers alle waarborgen van een eerlijk proces genoten. Het feit dat de wetgever in bijkomende straffen of maatregelen voorziet die het loutere gevolg zijn van de straffen uitgesproken door het Assisenhof is niet van die aard dat die waarborgen daardoor worden verminderd. Men kan immers vermoeden dat de strafrechter de gevolgen van de straffen die hij uitspreekt kent. De Ministerraad is bovendien van mening dat de hypothese van de bijkomende straf fundamenteel verschillend is van die van een tweede berechting of bestraffing van een strafbaar feit dat reeds het voorwerp uitgemaakt heeft van een einduitspraak. Volgens de Ministerraad is er *in casu* geen sprake van een schending van het beginsel *non bis in idem* vermits de bijkomende straf onlosmakelijk deel uitmaakt van de uitgesproken straf waarvan zij het gevolg is. Aldus is er geen sprake van een aantasting door de wet van de rechtszekerheid die de betrokken persoon op rechtmatige wijze zou kunnen denken te hebben na definitieve uitspraak door de strafrechter. Hoogstens zou er sprake kunnen zijn van een miskennis door de betrokkene van de gevolgen van het uitgesproken arrest maar dit houdt geen schending in van de betrokken beginselen door de wet. Ook de jurisdictionele toetsing is aanwezig daar men kan vermoeden dat de strafrechter de gevolgen van de straf die hij oplegt kent. De eventuele onwetendheid van de strafrechter is niet van die aard dat de wet hierdoor ongrondwettig wordt.

A.1.4. Volgens de Ministerraad wordt het Hof ten slotte ondervraagd over de rechtmatigheid van drie verschillen in behandeling, namelijk, ten eerste, tussen vergelijkbare categorieën van onderwijzend personeel (ambtenaren en niet-ambtenaren), ten tweede, tussen vergelijkbare veroordeelden wegens een bepaald misdrijf en, ten derde, tussen diegenen die een tijdelijke schorsing van het kiesrecht ondergaan en diegenen die een definitieve schorsing van dat recht ondergaan, waarmee volgens de Ministerraad de uitsluiting van het kiesrecht wordt bedoeld.

De Ministerraad wijst allereerst erop dat uit artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek op zichzelf geen verschil in behandeling tussen ambtenaren en niet-ambtenaren volgt. Evenmin zijn de betrokken verschillen in behandeling steeds aanwezig : artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek is immers van toepassing op alle personen die aan de voorwaarden van die bepaling beantwoorden en dus niet alleen op ambtenaren. Verder merkt de Ministerraad op dat een regeling die soortgelijk is met die welke is bedoeld in artikel 86, 1°, b), van het decreet van 27 maart 1991 geldt voor andere ambtenaren alsook voor andere beroepen. De Ministerraad besluit hieruit dat alle personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden op dezelfde wijze worden behandeld. De door de verwijzende rechter aangevoerde categorieën zijn volgens de Ministerraad niet pertinent. Ambtenaren zijn immers niet zinvol te vergelijken met niet-ambtenaren omdat politieke rechten en inzonderheid het actieve en passieve kiesrecht en het recht om een openbaar ambt te bekleden, het bestaan van een bijzondere band veronderstellen tussen de overheid en degenen die deze rechten genieten. De wetgever vermag omstandigheden te bepalen waarin de uitoefening van sommige politieke rechten tijdelijk aan ambtenaren wordt ontzegd om reden van het minimale vertrouwen dat moet bestaan tussen de overheid en haar ambtenaar.

De onderscheiden verschillen in behandeling berusten volgens de Ministerraad op een objectief criterium, namelijk het al dan niet bestaan van een strafrechtelijke veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan vier maanden, respectievelijk het al dan niet verliezen van een politiek recht. De betrokken maatregelen zijn evenmin onevenredig : overeenkomstig de rechtspraak van het Hof mag de wetgever de rechter tot gestrengheid dwingen. De Ministerraad wijst ten slotte erop dat artikel 9 van het Kieswetboek erin voorziet dat rekening wordt gehouden met een eventueel uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf teneinde de toepassing van artikel 7 te bepalen.

A.2.1. Volgens de Vlaamse Regering is de eerste prejudiciële vraag deels onontvankelijk daar ze rechtstreeks betrekking heeft op artikel 145 van de Grondwet. Ook de tweede prejudiciële vraag is onontvankelijk vermits ze niet aangeeft welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken. Beide prejudiciële vragen gaan volgens de Vlaamse Regering ten onrechte ervan uit dat de tijdelijke schorsing van het kiesrecht een verplichte of facultatieve bijkomende straf is, terwijl artikel 7, eerste lid, 2°, van het

Kieswetboek zelf aangeeft welke de aard is van de tijdelijke schorsing, namelijk een wettelijke onbekwaamheid, in de zin van een louter rechtsgevolg van het definitief worden van een opgelopen veroordeling naar gelang van de daarin opgelopen gevangenisstraf. De Vlaamse Regering wijst erop dat de rechter sinds 1894 niet meer bevoegd is om een tijdelijk verval van het kiesrecht uit te spreken vermits het de definitieve veroordeling zelf is die de bedoelde onbekwaamheid met zich meebrengt. Er bestaat tussen burger en overheid geen mogelijk geschil, zelfs niet over een politiek recht, zodat de rechtsbescherming van artikel 13 van de Grondwet, zelfs in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, niet aan de orde is.

A.2.2. Ook de derde prejudiciële vraag is volgens de Vlaamse Regering deels onontvankelijk omdat ze rechtstreeks betrekking heeft op de artikelen 144 en 145 van de Grondwet. De Vlaamse Regering verwijst naar de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot artikel 86, 1^o, b), van het decreet van 27 maart 1991 en analoge bepalingen in ambtenarenstatuten, volgens welke het verlies – ook tijdelijk – van één enkel (hier politiek) recht betekent dat de ambtenaar niet meer « de » of « zijn » of « alle » (hier politieke) rechten geniet en dat zulks volstaat om hem uit de dienst te verwijderen. Volgens de Vlaamse Regering beschikt de overheid die met het verlies van een politiek recht van haar ambtenaar wordt geconfronteerd niet over een beoordelingsvrijheid maar slechts over een gebonden bevoegdheid. Het bedoelde ontslag van ambtswege komt bijgevolg niet voor als een bijkomende straf of een disciplinaire straf maar wel als een door de overheid te nemen beslissing waarbij met betrekking tot die ambtenaar de administratiefrechtelijke gevolgen van het niet meer aanwezig zijn van alle benoemingsvoorwaarden worden vastgesteld. De Vlaamse Regering merkt op dat de overheid die bevoegdheid wel uitoefent onder controle van de Raad van State.

A.2.3. Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag stelt de Vlaamse Regering dat in zoverre, wat het onderwijzend personeel betreft, het statutair en het contractueel personeel vergelijkbaar zijn, moet worden vastgesteld dat artikel 60, 1^o, b), van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding eenzelfde regel bevat als die welke is bedoeld in artikel 86, 1^o, b), van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs, zodat het in de vraag vermelde onderscheid in behandeling wat betreft het onderwijzend personeel niet bestaat.

Vervolgens merkt de Vlaamse Regering op dat een « definitieve schorsing » van het kiesrecht, met name ten gevolge van een strafrechtelijke veroordeling zoals in het bodemgeschil, niet bestaat zodat ook die ongelijke behandeling niet kan voorliggen.

Wat de overige onderdelen van de prejudiciële vraag betreft, herhaalt de Vlaamse Regering dat de schorsing van het kiesrecht niet te beschouwen is als een bijkomende straf, terwijl het ontslag van ambtswege ten gevolge van het niet meer voldoen aan de benoemingsvoorwaarden al evenmin te beschouwen is als een straf, een administratieve sanctie of een tuchtstraf.

A.2.4. Wat het eerste onderdeel van de vijfde prejudiciële vraag betreft, ziet de Vlaamse Regering niet in wat wordt bedoeld met « vergelijkbare categorieën van veroordeelden wegens een bepaald misdrijf ». Indien de gevallen van verplichte volledige ontzettingen, opgesomd in artikel 31 van het Strafwetboek, dan wel de facultatieve, geheel of ten dele, ontzettingen bedoeld in de artikelen 32 en 33 van hetzelfde Wetboek, worden vergeleken met de gevallen bedoeld in de artikelen 7, 9 en 9*bis* van het Kieswetboek, dan moet worden opgemerkt dat de in het Strafwetboek bedoelde ontzettingen wel degelijk te beschouwen zijn als bijkomende ontzettingen terwijl de schorsing van het kiesrecht dat niet is, zodat het bedoelde onderscheid in behandeling zich verantwoordt door de aard van de maatregel.

De Vlaamse Regering merkt bovendien op dat de regelgeving in het Kieswetboek redelijk verantwoord is doordat ze rekening houdt met de duur van de uitgesproken gevangenisstraf, met de omstandigheid of de uitgesproken gevangenisstraf al dan niet met uitstel van tenuitvoerlegging werd verleend en, ten slotte, met de mogelijke samenloop van zulke strafrechtelijke veroordelingen, zodat ofwel geen ofwel een schorsing van zes jaar ofwel een schorsing van maximaal 12 jaar kan worden opgelegd.

Het gegeven dat elke schorsing van het kiesrecht voor het onderwijzend personeel aanleiding geeft tot ambtshalve ontslag is volgens de Vlaamse Regering geen straf maar een rechtsgevolg van het niet meer voldoen aan de decretale benoemingsvoorwaarden.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1. De prejudiciële vragen betreffen artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek en artikel 86, 1°, b), van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende rechtspositie van bepaalde leden van het Gemeenschapsonderwijs.

Artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek, zoals vervangen bij artikel 149 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, luidt :

« In de uitoefening van het kiesrecht worden geschorst en tot de stemming mogen niet worden toegelaten zolang die onbekwaamheid duurt :

[...]

2° Zij die tot een gevangenisstraf van meer dan vier maanden zijn veroordeeld, met uitsluiting van degenen die veroordeeld zijn op grond van de artikelen 419 en 420 van het Strafwetboek.

De onbekwaamheid duurt zes jaar wanneer de straf meer dan vier maanden tot minder dan drie jaar bedraagt en twaalf jaar wanneer de straf ten minste drie jaar bedraagt ».

B.2. Artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek voert een schorsing van rechtswege van het actieve kiesrecht in voor diegenen die tot een gevangenisstraf van meer dan vier maanden zijn veroordeeld, met uitsluiting van diegenen die zijn veroordeeld op grond van de artikelen 419 en 420 van het Strafwetboek. De betrokken personen mogen niet tot de stemming worden toegelaten, zelfs niet indien ze op de kieslijsten zouden voorkomen.

Die schorsing van de uitoefening van het kiesrecht is door de wetgever uitdrukkelijk opgevat als een onbekwaamheid, die tijdelijk is. De onbekwaamheid duurt zes jaar wanneer de straf meer dan vier maanden tot minder dan drie jaar bedraagt en twaalf jaar wanneer de straf ten minste drie jaar bedraagt. Is de veroordeling evenwel uitgesproken met uitstel, dan wordt de onbekwaamheid opgeschort tijdens de duur van het uitstel. Is de veroordeling gedeeltelijk met uitstel uitgesproken, dan wordt alleen rekening gehouden met het gedeelte zonder uitstel uitgesproken (artikel 9 van het Kieswetboek). Bij veroordeling tot verschillende straffen bedoeld in artikel 7, eerste lid, 2°, worden de daaruit voortvloeiende

onbekwaamheden gecumuleerd zonder dat de totale duur twaalf jaar mag overschrijden. Luidens artikel 8 van het Kieswetboek is het genaderecht niet van toepassing op de gevallen van onbekwaamheid bedoeld in de artikelen 6 en 7 van het Kieswetboek.

B.3. Artikel 86, 1°, b), van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs, zoals gewijzigd bij artikel X.33 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII-Mozaïek - hierna het decreet van 27 maart 1991 -, bepaalt :

« Onverminderd de bepalingen van artikel 23 in verband met de beëindiging van de tijdelijke aanstelling worden de tijdelijk aangestelde en de vast benoemde personeelsleden tenzij anders bepaald ambtshalve en zonder opzegging ontslagen :

1° indien zij niet meer voldoen aan één van de volgende voorwaarden :

a) onderdaan van een Lid-Staat van de Europese Unie of van de Europese Vrijhandelsassociatie zijn, behoudens door de Vlaamse Regering te verlenen vrijstelling;

b) de burgerlijke en politieke rechten genieten, behoudens een door de Vlaamse Regering te verlenen vrijstelling die samengaat met de vrijstelling bedoeld in a);

c) [...] ».

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

B.4. Uit de formulering van de prejudiciële vragen en de motivering van het verwijzingsvonnis blijkt dat de verwijzende rechter allereerst in essentie wenst te vernemen of de in het geding zijnde bepalingen, afzonderlijk of gezamenlijk, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter en op een daadwerkelijk juridictioneel beroep, dat voortvloeit uit artikel 13 van de Grondwet en ook wordt gewaarborgd door een algemeen rechtsbeginsel en door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en met het beginsel *non bis in idem*, dat wordt gewaarborgd door artikel 14.7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat de schorsing van de uitoefening van het kiesrecht automatisch en dus van rechtswege zonder enig optreden van een rechter wordt opgelegd (eerste en derde prejudiciële vraag, tweede prejudiciële vraag, *in fine*, vierde prejudiciële vraag, e), en vijfde prejudiciële vraag, f)) en doordat niemand een tweede keer mag worden gestraft voor een

strafbaar feit waarvoor hij reeds is veroordeeld of vrijgesproken (tweede prejudiciële vraag gedeeltelijk, vierde prejudiciële vraag, c) en d), en vijfde prejudiciële vraag, d) en e)).

Vervolgens legt hij aan het Hof een aantal verschillen in behandeling ter toetsing voor (vierde prejudiciële vraag, a) en b), vijfde prejudiciële vraag, a), b) en c)).

Ten gronde

B.5.1. De rechten om te kiezen en verkozen te worden, die onder meer voortvloeien uit het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, moeten op grond van artikel 14 van dat Verdrag en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zonder discriminatie worden verzekerd. Ofschoon het voor de democratie en de rechtsstaat om fundamentele rechten gaat, zijn ze echter niet absoluut en kunnen ze aan beperkingen worden onderworpen. Die beperkingen mogen echter niet de essentie zelf van die rechten aantasten en de effectiviteit ervan ontnemen; zij moeten een wettig doel nastreven en de aangewende middelen mogen niet onevenredig zijn (zie Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Grote Kamer, *Hirst t/Verenigd Koninkrijk* (nr. 2), 6 oktober 2005, en de in dat arrest geciteerde rechtspraak).

B.5.2. Artikel 8, tweede lid, van de Grondwet luidt :

« De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen ».

Artikel 61 van de Grondwet luidt :

« De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks gekozen door de burgers die volle achttien jaar oud zijn en die niet verkeren in een der gevallen van uitsluiting bij de wet bepaald.

Ieder kiezer heeft recht op slechts één stem ».

Naar die bepaling wordt verwezen voor wat de verkiezing van de senatoren betreft (artikel 67, § 1, eerste lid, 1^o en 2^o, van de Grondwet).

B.5.3. Wat betreft de verkiesbaarheid, vereisen artikel 64, 2°, voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en artikel 69, 2°, voor de Senaat, van de kandidaat dat hij het genot heeft van de burgerlijke en politieke rechten. Analoge bepalingen gelden voor andere verkiezingen.

B.5.4. De wetgever put uit de voormelde bepalingen de bevoegdheid om vast te stellen welke burgers worden uitgesloten van het recht op deelname aan de verkiezingen.

B.5.5. In de prejudiciële vragen wordt het Hof niet gevraagd naar het redelijke of buitensporige karakter van de straffen, element dat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het vermelde arrest *Hirst* in aanmerking is genomen. De vragen hebben uitsluitend betrekking op het automatische karakter van de in de wet bedoelde onbekwaamheden, dat afbreuk zou doen aan het recht op toegang tot een rechter en aan het beginsel *non bis in idem*.

B.5.6. De tijdelijke ontzegging van het kiesrecht werd in het Kieswetboek van 12 april 1894 geïnspireerd door de wil om dat recht te ontzeggen aan de burgers van wie, om reden van de door hen gepleegde misdrijven, kon worden aangenomen dat ze niet de waardigheid hadden om deel te nemen aan de verkiezingen. Het automatische karakter van de maatregel werd ingevoerd omdat, wanneer hij facultatief was, de rechter doorgaans zich ervan onthield hem uit te spreken, ongeacht de ernst van het misdrijf (*Pasin.*, 1894, p. 204).

B.5.7. In zoverre de maatregel afbreuk doet aan een grondrecht, dient de zorg om onwaardige burgers van de verkiezingen te weren, te worden afgewogen tegen de bekommernis om de burgers niet op onevenredige wijze een grondrecht te ontzeggen. Dat zoeken naar evenwicht is des te meer geboden daar in het strafrecht steeds meer de nadruk is komen te liggen op de herinschakeling van de delinquent in de samenleving en zulks impliceert dat hij opnieuw deel kan uitmaken van een democratische maatschappij die inhoudt dat haar vertegenwoordigers door de gemeenschap in haar geheel worden verkozen.

B.5.8. Het Kieswetboek van 12 april 1894 voorzag, naargelang de straf minder of meer dan één maand bedroeg, in een schorsing van het kiesrecht gedurende tien of twintig jaar, voor sommige misdrijven. Het voorzag tevens, in elke aangelegenheid, in een schorsing van

tien of twintig jaar naar gelang van de ernst van de straf, indien die straf meer dan één maand bedroeg, met uitsluiting van de veroordelingen wegens bepaalde verzuimmisdrijven.

B.5.9. De memorie van toelichting bij de wet van 25 juli 1976 tot wijziging van de kieswetgeving stelt dat de wet zal worden herzien om de volgende redenen :

« De artikelen 6 tot 9bis van het Kieswetboek die betrekking hebben op de uitsluiting uit en de schorsing van het kiesrecht waren het meest verouderd. Hun ingewikkeldheid, hun strengheid en hun miskenning van de evolutie van het strafrecht maakten een grondige herziening onontbeerlijk (soms konden onvrijwillige misdrijven tot lange vervallenverklaringen aanleiding geven).

Bovendien bleven sommige personen, als gevolg van een cumulatie van veroordelingen, dikwijls levenslang van hun kiesrecht beroofd hoewel hun sociale reclassering reeds lang een voldongen feit was » (*Parl. St.*, Senaat, 1975-1976, nr. 691/1, p. 5).

Die bekommernis is echter enkel vertaald in de vaststelling van een correctionele hoofdgevangenisstraf van ten minste drie maanden, behoudens in geval van een onvrijwillig misdrijf, waarbij de veroordeling een onbekwaamheid teweegbrengt van zes of twaalf jaar naargelang de straf minder of meer dan drie jaar bedraagt.

B.5.10. In de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, waaruit de huidige tekst van de in het geding zijnde bepaling is ontstaan, werd het automatische karakter van het verval gehandhaafd. Dat verval is van rechtswege verbonden aan de uitgesproken veroordeling zonder dat dit verval het voorwerp uitmaakt van een specifieke beslissing die door de rechtbank wordt uitgesproken.

B.5.11. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat, ofschoon artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek in overeenstemming blijft met de in 1894 nagestreefde wettige doelstelling, het onevenredige gevolgen heeft, in zoverre het veroordeelde personen hun kiesrecht van rechtswege ontzegt, gedurende een termijn die veel langer kan duren dan die van de uitvoering van de straf.

B.5.12. Dat automatische karakter is des te meer onevenredig daar de gevolgen van een schorsing van de burgerlijke en politieke rechten aanzienlijk zijn verzwaard, met name door de bepaling die thans vervat is in artikel 112, § 2, 3°, van het koninklijk besluit houdende het statuut van het rijkspersoneel en die in talrijke bepalingen is overgenomen – waaronder

artikel 86, 1°, b), van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap, dat het voorwerp uitmaakt van de derde, vierde en vijfde prejudiciële vraag -, volgens welke hij die niet langer het genot heeft van zijn burgerlijke en politieke rechten, zij het tijdelijk, ambtshalve en zonder opzegging de hoedanigheid van ambtenaar verliest.

B.5.13. Het geheel van de prejudiciële vragen dient bevestigend te worden beantwoord in de mate zoals aangegeven in het beschikkend gedeelte.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 7, eerste lid, 2°, van het Kieswetboek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het het kiesrecht van veroordeelden bedoeld in die bepaling van rechtswege schorst.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 december 2005.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts