

De vraagstelling bij een referendum

door Gerrit DE GEEST,

Licentiaat in de Rechten.

★

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft het referendum langzaam maar zeker een opmars gemaakt. Hoewel het door sommigen nog steeds uitsluitend met Zwitserland wordt geassocieerd, werd het reeds in meer dan 90 landen toegepast. In een tiental Westerse landen is de mogelijkheid grondwettelijk voorzien (1). Ook in België is er de jongste jaren een zekere belangstelling voor. Getuige daarvan een aantal plaatselijke experimenten (2), en het feit dat tussen 1975 en 1983 29 wetsvoorstellen tot invoering van een referendum of volksraadpleging (vaak m.b.t. communautaire problemen) werden neergelegd (3). Het (afgewezen) voorstel van president Mitterrand tot uitbreiding van het referendum in Frankrijk, heeft die belangstelling nog vergroot.

Een referendum heeft ontegensprekelijk een aantal voordelen: zo is er op zichzelf geen betere techniek om de wil van de meerderheid van de bevolking te achterhalen. Toch schuilen er een aantal gevaren in, en een van de meest delicate punten daarbij is de vraagstelling. Hoe vermijdt men dat er suggestieve vragen worden gesteld? Kan men daar wel objectieve regels voor opstellen? Welke alternatieven moet men aan de kiezer voorleggen wanneer er niet twee standpunten zijn, maar een heel spectrum? En wie heeft bij dat alles het laatste woord?

(1) Voor een overzicht, zie D. BUTLER en A. RANNEY (red.), *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, blz. 227-246; J. BUCHELT, *Der Begriff des Referendums und seine Bedeutung für die politische Praxis*, diss. Hamburg, 1970, blz. 63-126; S. ALDERSON, *Yea or nay? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassell, 1975, blz. 119-124.

(2) Zie b.v. A. LAPORTE, « Referendum in Andenne en Tessengerlo », in *Res Publica*, 1979, blz. 515-531.

(3) Voor een lijst, zie J. DE GROOF, « Omtrent het referendum en de volksraadpleging van 12 maart 1950 », in *Kultuurleven*, 1983, blz. 510-513. De (eind 1984) hangende wetsvoorstellen worden geanalyseerd in Y. LEJEUNE en J. REGNIER, « Belgique », in *Référendums*, F. DELPEREE (ed.), Brussel, CRISP, 1985, blz. 47-78.

Op deze aspecten wordt grondiger ingegaan; daarbij volledigheid nastreven was vanzelfsprekend onmogelijk (4).

I. Welke alternatieven dienen voorgelegd te worden ?

In een referendum wordt de kiezers een aantal alternatieven voorgelegd. Zijn dit wel de meest kanshebbende alternatieven? Vervolgens moet op het gevaar voor inhoudsloze alternatieven en blanco-cheques gewezen worden. Tenslotte zal worden ingegaan op de vraag of principes dan wel uitgewerkte voorstellen dienen voorgelegd te worden.

1. *Het niet voorleggen van de meest kanshebbende alternatieven.*

« Dient kritiek op de regering met 10 of met 15 jaar dwangarbeid bestraft te worden ? »

De meest extreme vorm van manipulatie bestaat erin de bevolking te doen kiezen tussen A en B, terwijl de meerderheid noch voor A, noch voor B, maar voor C is. Het probleem bij een referendum is echter dat men verplicht is met gesloten vragen te werken (5). Men kan moeilijk, zoals in sommige opiniepeilingen, open vragen stellen (dit zijn vragen die niet gevolgd worden door een reeks mogelijke antwoorden, maar waar de ondervraagde volledig vrij een antwoord moet formuleren) of halfopen vragen (dit zijn vragen in de vorm van: « Bent U voor A, voor B, of voor nog een ander alternatief, en zo dit laatste het geval is, welk alternatief? »). Nu bestaat er bij gesloten vragen altijd het gevaar dat de kiezer zijn standpunt in geen enkel van de voorgelegde alternatieven terugvindt. Aan de andere kant is het niet mogelijk alle denkbare alternatieven m.b.t. een probleem voor te leggen. Kansloze alternatieven mag men achterwege laten, men dient enkel (alle) kanshebbende alternatieven voor te leggen.

(4) Op één belangrijk aspect, nl. of het mogelijk is stemprocedures voor 3 of meer alternatieven te vinden die logisch correct en toch eenvoudig zijn, zal in deze studie niet worden ingegaan.

Soms wordt ook een onderscheid gemaakt tussen het probleem van de vraagstelling en het probleem van de (interpretatie van de) antwoorden. D.i. met name het geval bij J.M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, blz. 269-288. Dit onderscheid is m.i. overbodig omdat interpretatieproblemen van het antwoord te wijten zijn aan dubieuze vragen (bv. wanneer er in één vraag verschillende kwesties worden aangeraakt).

(5) Een grondiger bespreking van de begrippen open, half-open, en gesloten vragen vindt men in alle handboeken over enquêtes; zie b.v. S. SUDMAN en N. BRADBURN, *Asking Questions*, London, Jossey-Bass, 1982, blz. 149-155; A. OPPENHEIM, *Questionnaire design and attitude measurement*, London, Heinemann, 1973, blz. 40-44; C. JAVEAU, *L'enquête par questionnaire*, Brussel, l'Université de Bruxelles, 1978, blz. 40-44.

Dit hoeven niet noodzakelijk de meest voor de hand liggende alternatieven te zijn. Bij een Deens referendum in 1953 hadden de kiezers de keuze tussen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 23 of tot 21 jaar. Voor het behoud van de leeftijd van 25 jaar kon men niet stemmen (tenzij onrechtstreeks, door in een andere vraag tegen de gehele nieuwe grondwet te stemmen) (6). Toch hoeft dit niet *per se* afkeurenswaardig te zijn. Indien er in Denemarken een consensus bestond de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen, en het alternatief van kiesgerechtigd zijn op 25 jaar dus kansloos was, dan hoefde dit inderdaad niet te worden voorgelegd.

Hoe kan men te weten komen welke alternatieven het meest kans maken? Verschillende oplossingen zijn denkbaar. Een neutrale instantie zou via enquêtes en literatuuronderzoek de meest relevante alternatieven kunnen vaststellen. Er zijn ook procedures denkbaar, waarbij verschillende groepen of instanties het recht hebben een alternatief te formuleren.

In Zwitserland, bij een gedeeltelijke grondwetsherziening, worden volgende alternatieven aan de kiezers voorgelegd: het volksinitiatief (d.w.z. het voorstel dat door 100.000 kiesgerechtigden ondertekend werd), het tegenvoorstel van (de meerderheid in) het parlement (voor zover dit een tegenvoorstel formuleert), en de bestaande regeling. Dit lijkt een behoorlijke techniek om de belangrijkste standpunten te selecteren. Het aanzienlijk aantal handtekeningen bewijst dat het voorstel gesteund wordt door een zeker deel van de bevolking. Dat de meerderheid in het parlement het tweede alternatief steunt, staat er ook borg voor dat het alternatief kanshebbend is; en er is een vermoeden dat de bestaande regeling ook een aanzienlijk aantal verdedigers onder de bevolking zal vinden.

Andere procedures zijn denkbaar. Opgemerkt dient te worden dat bij de meeste referenda alle alternatieven worden gekozen door één enkele, niet-neutrale instantie (zoals de regering of de parlementaire meerderheid). In dat geval kan er een tegenstrijdigheid bestaan tussen: *a*) de eis om op een onpartijdige manier de belangrijkste alternatieven aan te duiden, *b*) de voorkeur van deze instantie voor een bepaald alternatief.

2. Inhoudsloze alternatieven en blanco-cheques.

Het gevaar bestaat dat men niet de keuze heeft tussen A en B, maar bv. tussen het alternatief A en de alternatieven (B,C,D,...N). Dit is met name het geval bij vragen als: « Bent U voor een hervorming van

(6) P.C. GILHUIS, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981, blz. 179-180.

de sociale zekerheid ? ». Wanneer de meerderheid « ja » antwoordt, krijgt de regering een blanco-cheque.

Bij vragen als « Bent U voor meer fiscale controle ? » of « Bent U voor een beperking van het stakingsrecht ? » bestaat de keuze zelfs tussen (A,B,...N) en (O,P,...Z). Tot slot zouden quasi-inhoudsloze vragen zoals « Bent U voor de vrede ? », of « Bent U voor meer zekerheid ? » kunnen gesteld worden. Hier bestaat de keuze tussen (A,B,...N) en (A,B,...N). Welke de uitslag ook is, de regering kan er om het even wat mee legitimeren.

Toch blijkt het voorkomen van dergelijke extremen eerder een theoretisch dan een reëel gevaar te vormen. Enkel in dictatoriale staten zijn me dergelijke gevallen bekend. Zo werd in het Chileense referendum van januari 1978 de volgende vraag gesteld: « Tegenover de internationale aanvallen op de regering van ons vaderland steun ik president Pinochet bij zijn verdediging van de waardigheid van Chili en bevestig ik de wettigheid van de regering van de republiek om op een soevereine manier, de institutionalisering van het land te leiden » (7).

3. Stemmingen over principes en over uitgewerkte voorstellen.

Een ander belangrijk probleem is dus of er moet gestemd worden over principes, ideeën, of over uitgewerkte voorstellen. Voorbeelden van de eerste mogelijkheid zijn: de referenda in Engeland en Noorwegen over het EEG-lidmaatschap (zie verder); de volksraadpleging in België van 1949 (« Zijt U de mening toegedaan dat Koning Leopold III de uitoefening van zijn grondwettelijke machten zou hernemen ? » (8)); de plebiscieten onder Napoleon Bonaparte (9); referenda over territoriale grenzen, zoals dat van 9 mei 1956 in Togo over een unie met de Ivoorkust (10). Voorbeelden van de tweede mogelijkheid zijn: de referenda onder De Gaulle (waar, in de praktijk althans, over wetsontwerpen van de president werd gestemd) (11); de referenda in Zwitserland (zie sub I.1; de enige uitzondering is er wanneer gestemd wordt over het principe van de algehele grondwetsherziening); de referenda in Denemarken [waar gestemd wordt over wetsvoorstellen en voorstellen tot

(7) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 37. Naast de inhoudsloze begrippen als « de verdediging van de waardigheid van Chili » en « de institutionalisering van het land », bevat de vraag ook nog tendentieuze informatie, en is er geen eenheid van materie.

(8) Art 1 van de Wet van 11 februari 1950 tot instelling van een volksraadpleging over de Koningskweste.

(9) Sénatus-Consulte de Thermidor An VIII.

(10) J. GEORGEL (ed.), *Référendum et plébiscite*, Paris, Armand Colin, 1970, blz. 22.

(11) Voor een grondige studie van het referendum in Frankrijk, zowel in theorie als in de praktijk, zie P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 199-266.

grondwetswijziging, afkomstig van de Folketing (het parlement)] (12); de referenda in Australië (waar gestemd wordt over een door beide Houses aanvaard voorstel tot grondwetswijziging) (13); het referendum in Zweden van maart 1980 over kernenergie, waar men de keuze had tussen « lijn 1 », « lijn 2 », en « lijn 3 », drie voorstellen door de regering uitgewerkt (14); en de referenda in Italië waar gestemd wordt over de afschaffing van een wet (15).

Het stemmen over ideeën, principes, heeft het voordeel dat het eenvoudig is ; men weet waarover het gaat. Het is niet nodig de vaak uitvoerige en in een juridische vaktaal geschreven voorstellen uit te pluizen. Bij uitgewerkte voorstellen daarentegen dient men niet alleen op de hoogte te zijn van de problematiek, maar ook van de concrete uitwerking daarvan in die voorstellen. Bovendien kan de kiezer voor het volgende dilemma geplaatst worden : stemmen voor alternatief A, waarvan hij achter het principe maar niet achter de uitwerking staat, of voor alternatief B, dat wel op een behoorlijke manier werd uitgewerkt. Anderzijds wordt bij een uitgewerkt voorstel discussie achteraf over de uitwerking uitgesloten. Het stemmen over uitgewerkte voorstellen heeft op zijn minst het voordeel dat slecht uitgewerkte voorstellen afgestraft (kunnen) worden. Een goedgekeurd principe dient achteraf nog uitgewerkt te worden, hetzij bij wet, hetzij bij K.B. Er ontstaat een juridische problematiek, die op zichzelf niet onoverkoombaar dient te zijn. Wanneer het winnende principe door een wet wordt uitgewerkt, dan zou men, net zoals een bij een EEG-richtlijn die door een wet wordt uitgewerkt, een toetsingsrecht voor de rechter kunnen invoeren ; d.w.z. dat de rechter bevoegd zou zijn na te gaan of de wet conform is met het in het referendum aanvaard principe ; is dit niet het geval dan mag de rechter weigeren die (delen van die) wet toe te passen. Wanneer de wetgever nalaat het principe uit te werken, dan zou het principe directe werking kunnen krijgen.

Wanneer het aanvaarde principe door een K.B. wordt uitgewerkt, dan zou men de situatie kunnen vergelijken met een kaderwet die in K.B.'s verder wordt uitgewerkt. Ook hier is, overeenkomstig het Belgisch recht, de

(12) Voor een grondige studie van het referendum in Denemarken, zie P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 155-198.

(13) S. ALDERSON, *Yea or nay? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassell, 1975, blz. 119 ; J. BUCHELT, *op. cit.*, blz. 90-92.

(14) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 284-285. Zie verder sub II.

(15) J. BUCHELT, *op. cit.*, blz. 83-84 ; S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 121-122. De Italiaanse grondwet voorziet ook in de mogelijkheid van een grondwetsreferendum, namelijk wanneer een voorstel wel een gewone meerderheid maar geen 2/3 meerderheid haalde in beide kamers. Tot hiertoe heeft nog geen dergelijk referendum plaats gehad.

rechter bevoegd het K.B. aan de wet te toetsen. De plaats ontbreekt echter om grondiger op deze problematiek in te gaan.

Uit de geciteerde voorbeelden van stemming over principes blijkt dat het meestal om vrij eenvoudige kwesties gaat: de terugkeer van Leopold III, de toetreding tot de EEG, de fusie met een ander land. De vraag rijst of bv. voorstellen ter bestrijding van werkloosheid in een eenvoudige zin kunnen samengevat worden.

Toch zijn aan het stemmen over uitgewerkte voorstellen meer gevaren verbonden dan men eerst zou denken. Om te beginnen is er het gevaar voor indirecte plebiscitering bij het stemmen over een « voorstel van de president ». Men oordeelt niet alleen over het voorstel, maar ook over de persoon van de president. Het verwerpen van een « regeringsvoorstel » kan geïnterpreteerd worden als een motie van wantrouwen tegen de regering in het algemeen. Bij het verwerpen van een wet, of van een voorstel van de parlementaire meerderheid, is er, meer filosofisch, het probleem dat de vertegenwoordigers van het volk een andere mening blijken te hebben dan het volk zelf. Natuurlijk ontstaat deze discrepantie niet door in de vraag naar door het parlement uitgewerkte voorstellen te verwijzen. Zij bestond reeds, maar werd door het referendum alleen zichtbaar gemaakt.

Wat betreft het gevaar voor suggestiviteit, hebben beiden voor- en nadelen. Enerzijds dient een principe in een aantal woorden te worden omschreven, waarbij er mogelijkheden voor suggestiviteit ontstaan. Het verwijzen naar een uitgewerkt voorstel is in zekere zin neutraler: « Bent U voor voorstel X? ». Anderzijds komt bij het verwijzen naar een regeringsvoorstel, een presidentsvoorstel, of een wet, een impliciet argumentum ad hominem in de vraag terecht. Wanneer ook de (korte) titel van die wet of dat wetsvoorstel in de vraag komt, en de bewuste instantie zelf die titel mag bepalen, is de kans op misbruiken eveneens reëel. Op al deze aspecten wordt in III.2 grondiger ingegaan.

II. Eenheid van materie.

In 1969 liet De Gaulle een referendum houden over zijn voorstellen ter hervorming van de senaat, en voor meer decentralisatie. Deze twee onderwerpen werden in één vraag samengebundeld. De kiezer diende dus met één enkel ja of neen zijn standpunt over beide uit te drukken. De meerderheid stemde « Non », maar men kan zich afvragen of men tegen het voorstel ter hervorming van de senaat, of tegen het voorstel tot decentralisatie had gestemd. Of tegen beide (16).

(16) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 244-246; S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 82-83.

Twee onderwerpen in één vraag aanraken is een manier om de uitslag te manipuleren (ook al mislukte De Gaulles poging in 1969). Men stelt vast 1° dat voor het voorstel A1 betreffende probleem A een meerderheid bestaat; 2° dat aan probleem A meer belang wordt gehecht dan aan probleem B; daarvan maakt men gebruik om het minderheidsvoorstel B2 betreffende probleem B door te voeren. De redenering die men gebruikt is de volgende: voor $(A1+B2)$ is een meerderheid, dus is er zowel voor A1 als voor B2 een meerderheid. Een foutieve redenering, dat is duidelijk. Toch duikt die regelmatig op bij de interpretatie van de uitslagen van parlementsverkiezingen. «Mijn partij heeft de meerderheid gehaald (of is vooruitgegaan); de kiezer heeft dus zowel ons economisch programma goedgekeurd, als ons standpunt over kernraketten, als onze houding tijdens de vorige regeringscrisis, als ons standpunt over abortus,... » M.a.w.: er is een meerderheid voor $(A1+B1+C1+...N1)$ dus is er een meerderheid voor A1, voor B1, voor C1,...voor N1. Het nadeel van een representatieve democratie is juist dat elke kandidaat, elke partij een standpunt dient in te nemen over tientallen onderwerpen. Door één enkel bolletje rood te maken, moet de kiezer zijn mening over al deze onderwerpen te kennen geven. Het doel van referenda is juist dit te voorkomen, en per onderwerp na te gaan wat de meerderheid wil. Daarom is het wenselijk de regel in te voeren dat per vraag slechts één onderwerp mag aangeraakt worden.

Opgemerkt dient te worden dat de tweede vraag een impliciete vraag kan zijn. Dit is bv. het geval bij plebiscitering, wanneer de president of premier zijn aftreden koppelt aan een bepaalde uitslag. De kiezer wordt gevraagd of hij voor een bepaald voorstel is, en voor de president of premier. Twee verschillende vragen waarop met één enkel ja of neen dient geantwoord te worden. Voorbeelden van geplebisciteerde referenda zijn de referenda gehouden onder De Gaulle (17), en het door de Oostenrijkse premier Kreitschy gehouden referendum over kernenergie (18).

Een andere impliciete vraag kan zijn of men akkoord gaat met de vraagstelling zelf, of met het principe zelf van een referendum over dat onderwerp. Zo was er bij het Franse referendum van 8 januari 1961 over de Algerijnse kwestie heel wat discussie over de grondwettelijkheid ervan (19). Overeenkomstig art. 11 van de Franse grondwet kan de president

(17) Naast het werk van Gilhuis zie ook J. GEORGEL (ed.), *op. cit.*, blz. 54-64 en blz. 74-93; J.M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, blz. 178-207; J. CADART, « Les inconvénients et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables », in *Revue internationale de droit comparé*, 1976, blz. 287-290.

(18) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 274-275.

(19) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 226-231; J. GEORGEL (ed.), *op. cit.*, blz. 73-83.

slechts een wetgevingsreferendum laten houden ten aanzien van « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». Bij dit referendum werden dus 4 onderwerpen in één enkele vraag gebundeld: het principe van de onafhankelijkheid van Algerije, de voorlopige regeling van De Gaulle voor Algerije, de persoon van De Gaulle (eerste impliciete vraag), en de grondwettelijkheid van het referendum zelf (tweede impliciete vraag).

De grote moeilijkheid bestaat erin een criterium te vinden dat bepaalt wanneer het om twee dezelfde onderwerpen gaat. In Zwitserland, waar een « règle d'unité de la matière » bestaat voor volksinitiatieven tot gedeeltelijke grondwetsherziening, bepaalt art. 75 van de Wet van 1976 inzake politieke rechten dat er eenheid van materie is, wanneer « tussen de afzonderlijke delen van een initiatiefvoorstel een innerlijke samenhang bestaat ». Deze omschrijving is vrij vaag. De Assemblée Fédérale interpreteert dit nogal ruim, en heeft slechts bij uitzondering om die reden een initiatief nietig verklaard. In de rechtsleer heerst een controverse. Volgens de meest gangbare opvatting, nl. die van Kuhn, is er eenheid van materie zodra het gaat om verschillende middelen voor eenzelfde doel (20). Dit lijkt me een dubieus criterium. Voor bijna alle onderwerpen is, als men lang genoeg zoekt, een gemeenschappelijk doel te vinden. Al was het maar « het ordenen van de maatschappij », « het grootste gelijk van het grootste aantal verzekeren », of « een samenleving gebaseerd op christelijke waarden tot stand brengen ».

Een ander mogelijk criterium is de politieke coherentie, de wenselijkheid dat twee voorstellen samen worden aangenomen. Stel dat voor het probleem A de alternatieven A1 en A2 bestaan, en voor probleem B de alternatieven B1 en B2. Het is praxiologisch niet noodzakelijk dat bv. A1 en B1 samengaan. Nu zou iemand kunnen vinden dat het probleem van de overheidsfinanciën (A), en het probleem van de (« te hoge ») werkloosheidsuitkeringen (B), samen moeten voorgelegd worden. Het is economisch wel niet onmogelijk de overheidsuitgaven te verminderen (A1), en de werkloosheidsuitkeringen te verhogen (B2), maar het is wenselijk dat beide problemen samen aangepakt worden. Zo zou het ook wenselijk kunnen zijn de problematiek van het plaatsen van

(20) J.F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, I, Neuchâtel, 1967, blz. 150-155. Aubert verwerpt terecht het criterium van Kuhn. Het door hemzelf voorgestelde criterium is evenmin aanvaardbaar (er zou enkel eenheid van materie zijn als het gaat om één middel voor één doel; wanneer het gaat om twee verschillende doelen, of om twee middelen voor eenzelfde doel, dan zou er geen eenheid van materie zijn).

de kernraketten, het lidmaatschap bij de NAVO, en de grootte van de begroting voor defensie als één geheel te beschouwen. Want maakt dit alles niet deel uit van één globaal beleid, namelijk het algemeen defensiebeleid? Zo zou alles wat met tewerkstelling te maken heeft in één vraag gebundeld kunnen worden, want het gaat tenslotte om « het tewerkstellingsbeleid », dat één coherent geheel moet vormen (21). Ook dit criterium is m.i. niet aanvaardbaar. Dat het wenselijk is dat A1 en B1 samengaan is niet meer dan een waardeoordeel van een individu. Iemand anders kan vinden dat A1 en B2 moeten samengaan. Elke regering vindt het wenselijk dat al haar maatregelen samen aanvaard worden, omdat ze één groot geheel, één globaal beleid zouden vormen.

Daarom stel ik het volgende criterium voor: de vraagstukken A en B vormen één materie als 1° A1 en B2 praxiologisch onmogelijk samen kunnen gerealiseerd worden, 2° of de keuze tussen B1 en B2 bij een doorslaggevend aantal kiezers kan afhangen van de uitslag m.b.t. A1 en A2.

Het vraagstuk van het al of niet blijven in de NAVO en het plaatsen van kernraketten zou één materie vormen indien 1° België uit de NAVO zou worden gestoten als het geen kernraketten plaatste, 2° of indien een aantal kiezers (in zo'n grote getale dat ze de doorslag zouden kunnen geven bij de uitslag) voor het blijven in de NAVO zou stemmen indien besloten wordt kernraketten te plaatsen, en voor het verlaten van de NAVO indien dit niet het geval is. Vormen de vraagstukken van de arbeidskaart en de afschaffing van de stempelcontrole éénzelfde materie volgens dit criterium? Het is zeker praxiologisch mogelijk de stempelcontrole af te schaffen en geen arbeidskaart in te voeren, of omgekeerd. Maar indien een belangrijk aantal kiezers voor de afschaffing van de stempelcontrole is als de arbeidskaart wordt ingevoerd, en voor het behoud van de huidige stempelcontrole als hiertoe niet wordt besloten, dan is er wel eenheid van materie.

Bij het in 1969 door De Gaulle gehouden referendum i.v.m. de hervorming van de senaat en decentralisatie, is er duidelijk geen eenheid van materie. Het ene maakt het praxiologisch niet onmogelijk, en het lijkt weinig waarschijnlijk dat een belangrijk aantal kiezers pas voor een hervorming van de senaat was als tot meer decentralisatie zou worden besloten of omgekeerd. Uit dit voorbeeld blijkt het dubieuze van

(21) Deze gedachtengang vindt men vaak terug, zij het met andere woorden, bij tegenstanders van het referendum. Zie P. VAN VELSEN, « Referendum en volksinitiatief », in *Ars Aequi*, 1975, blz. 87-89. Voor Oud is dit een reden om de werkingssfeer van het referendum te beperken. P.J. OUD, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, I, Zwolle, Tjeenk Willink, 1967, blz. 722. Ook bij Denquin vindt men een goede schets van deze gedachtengang. J.M. DENQUIN, *op. cit.*, blz. 278-279.

het Zwitserse criterium. Het is zeer gemakkelijk een gemeenschappelijk doel te vinden voor beide voorstellen, al was het maar « het beter functioneren van de staat ».

Minder eenvoudig is het referendum dat in maart 1980 in Zweden werd gehouden over kernenergie. Hier had men de keuze tussen drie alternatieven :

- « lijn 1 » hield het volledig in gebruik nemen in van 12 kerncentrales ;
- « lijn 2 » hield hetzelfde in, maar bovendien moesten de kerncentrales staatseigendom zijn ;
- « lijn 3 » voorzag de stopzetting van de zes reeds in werking zijnde kerncentrales binnen een termijn van tien jaar (22).

Twee verschillende vraagstukken zaten dus samen in één vraag : 1° voor of tegen kernenergie (stel A1 en A2); 2° voor of tegen de nationalisatie van kerncentrales (stel B1 en B2).

Nu is het zo dat een nauwe praxiologische band bestaat tussen beide vraagstukken, in die zin dat A1 de voorwaarde is voor het vraagstuk B. Toch is aan de eerste voorwaarde van het criterium van eenheid van materie niet voldaan, omdat het niet zo is dat A1 noodzakelijkerwijze met B1 of B2 verbonden zou zijn. Er kan dus maar eenheid van materie zijn als de keuze van een doorslaggevend aantal kiezers tussen A1 en A2 afhangt van de uitslag m.b.t. B1 en B2. Als m.a.w. een aantal kiezers voor kernenergie is op voorwaarde dat de kerncentrales staatseigendom zijn, en tegen kernenergie als kerncentrales in privé-handen zijn of omgekeerd. Indien dit niet het geval was, diende de vraag gesplitst te worden : « Bent U voor of tegen kerncentrales ? » en « Indien tot kerncentrales wordt besloten, bent U voor of tegen de staatseigendom van deze kerncentrales ? ».

III. De concrete formulering van de vraag.

De vorm waarin de vraag wordt gegoten, de concrete bewoordingen, vormen een ander probleem. De vraag kan namelijk zo geformuleerd zijn dat ze niet neutraal is, dat een bepaald antwoord wordt gesuggereerd. Hoe reëel dit gevaar is, blijkt voortdurend bij opiniepeilingen. In tientallen wetenschappelijke onderzoeken werd aangetoond dat een kleine wijziging in de vraag aanzienlijke verschillen in het resultaat kan teweeg-

(22) P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 284-285.

brengen (23). Die beïnvloedbaarheid blijkt in het algemeen bij opiniepeilingen groter te zijn dan bij enquêtes betreffende het gedrag of de kennis van personen (24). Nog goed in het geheugen liggen de eind 1983 gehouden opiniepeilingen over kernraketten, die totaal andere resultaten gaven, doordat de vragen anders werden gesteld. Volgens de opiniepeiling van het weekblad Panorama zou een ruime meerderheid (78 %) van de Belgen tegen de plaatsing van kruisraketten zijn, volgens de opiniepeiling van *Pourquoi Pas* zou dat slechts een minderheid (34 %) zijn (25).

Algemeen gesteld kunnen volgende aspecten een vertekening van de uitslag veroorzaken :

- De vraag kan gevoelsgeladen woorden of zinsneden bevatten.
- Er kunnen expliciete of impliciete argumenten t.v.v. een bepaald alternatief in voorkomen.
- Er kunnen « moeilijke » of onduidelijke woorden of zinswendingen in voorkomen, of de volgorde van de alternatieven kan misleidend zijn, zodat er een communicatiestoornis ontstaat tussen de personen die de vraag stellen en de kiezers die erop antwoorden.

Toch dient, vooraleer hier grondiger op in te gaan, gewezen te worden op de verschillpunten tussen een opiniepeiling en een referendum. Over het algemeen is de kans op beïnvloeding door suggestie bij een referendum veel kleiner dan bij een opiniepeiling. Bij dit laatste wordt men nl. plots geconfronteerd met een probleem, waar men vaak nog niet grondig over heeft nagedacht. Men dient onmiddellijk op de vraag te antwoorden, zonder dat men de vraag zelf kan onderzoeken; ook mensen die zich al een mening hebben gevormd, merken de « addertjes onder het gras » niet altijd op. Een referendum daarentegen wordt voorafgegaan door maandenlange campagnes. De kiezer heeft ruim de tijd om over het probleem na te denken; en wanneer de vraag suggestief is, kan hij daarop attent gemaakt worden. Een geladen vraag kan zelfs een reactie in tegenovergestelde zin veroorzaken, in die zin dat sommige kiezers het alternatief dat verdedigd wordt door de vraagsteller gaan verwerpen, enkel uit protest tegen de manipulatie.

(23) Zie bv. S.L. PAYNE, *The art of asking questions*, Princeton, Princeton University Press, 1951. Een verdere literatuurlijst vindt men o.a. bij S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 146-147 en A. OPPENHEIM, *op. cit.*, blz. 78-79.

(24) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 78-79; A. OPPENHEIM, *op. cit.*, blz. 59.

(25) Dossier « Opiniepeiling : evangelie of boerenbedrog ? », in *De Standaard*, 7 november 1983.

Een ander belangrijk verschilpunt is de interactie die bij een enquête plaats vindt tussen interviewer en geïnterviewde. Enquêtes worden vaak mondeling afgenomen. De geïnterviewde kan zich geremd voelen om sociaal ongewenste antwoorden te geven. Zelfs bij schriftelijke enquêtes leeft bij de geïnterviewde de vrees dat zijn antwoorden op de een of andere manier tegen hem kunnen worden gebruikt. Bij een referendum staat de kiezer alleen in het hokje, en weet dat geheimheid van stemming gewaarborgd is (26).

1. Geladen woorden of zinswendingen.

Geladen woorden zijn woorden die emotioneel gekleurd zijn, die sterke associaties oproepen, en op die manier een gevoel van goedkeuring of afkeuring van een bepaald alternatief suggereren (27). Voorbeelden zijn : Nazi, communistisch, patroon, lagere klassen,... Zinswendingen als « Vindt U ook dat... » zijn eveneens suggestief, omdat hierdoor gesuggereerd wordt een aanzienlijk deel van de bevolking, zelfs een meerderheid voor het alternatief is. Ook het woord « verbieden » is geladen. Het roept automatisch een tegenreactie op. In een Amerikaans onderzoek werden aan twee gelijkaardige groepen resp. de volgende vragen gesteld : « Do you think the U.S. should allow public speeches against democracy ? » en « Do you think the U.S. should forbid public speeches against democracy ? ». Op de eerste vraag antwoorden 21 % van de ondervraagden « yes », op de tweede vraag antwoorden 39 % « No » (28).

Zelfs het woord « allow » (toelaten) is niet helemaal neutraal. Het suggereert dat het verbieden van dergelijke toespraken de meest normale toestand is, dat door het « toelaten » een uitzondering wordt gemaakt.

Dat het gebruik van geladen woorden subtiele vormen kan aannemen, blijkt uit het volgende voorbeeld. Bij het in 1975 in Engeland gehouden referendum over het EEG-lidmaatschap, luidde de vraag : « The government has announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's terms of membership of the European Community. Do you think the United Kingdom should stay in the European Community ? Yes/No ». Hierop kwam felle kritiek vanwege tegenstanders van het EEG-lidmaatschap. Het regeringsvoorstel zou bevoordeligd zijn doordat de term « stay in » en niet « come out of » of het meer neutrale « be in » werd gebruikt. De positieve formulering van de vraag (stay in)

(26) Zo zijn de volgende aspecten m i van gering belang bij een referendum : het stellen van de vraag in de tweede persoon (« personaliseren ») of in de derde persoon ; de ev. asymmetrie tussen de antwoordmogelijkheden (bv. twee alternatieven pro en één contra). Ook de vereiste van DK-filters is irrelevant.

(27) A. OPPENHEIM, *op. cit.*, blz. 59-62.

(28) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 137.

roept namelijk een bevestigend antwoord op. Volgens sommige onderzoeken zou dit een verschil van meer dan 8 % veroorzaken. Uiteindelijk beantwoordden 67 % van de kiezers de vraag bevestigend (29).

Ook in Noorwegen kwam er kritiek op het in 1972 gehouden referendum over het EEG-lidmaatschap. De vraag luidde daar : « Dient Noorwegen lid te worden van de Europese Gemeenschap ? ». De term « worden » is niet helemaal neutraal, in die zin dat de nadruk gelegd wordt op de verandering van de bestaande toestand ; volgens sommigen wordt zelfs « un bouleversement » gesuggereerd (30). De nipte meerderheid van neen-stemmen (53,3 %) zou voor een deel hierdoor verklaard worden.

Men zou dus als algemene regel kunnen nemen dat geladen woorden moeten vervangen worden door neutrale termen. In het Engelse referendum diende « should stay in » dus vervangen te worden door « should be in ». Toch is het niet altijd mogelijk een volledig neutrale term te vinden, zoals in het voorbeeld van « verbieden » en « toelaten ». In dat geval kan de oplossing liggen in het vervangen van « unipolar items » door « bipolar items ». Een « unipolar item » bevat slechts één visie m.b.t. hetzelfde onderwerp, een « bipolar item » bevat twee visies. In het eerste geval wordt gevraagd : « Bent U voor alternatief A ? Ja of neen ? », in het tweede geval wordt gevraagd « Bent U voor alternatief A of bent U voor alternatief B ? » (31). Dit systeem werd in 1973 bij een referendum in Noord-Ierland toegepast. De vraag luidde er als volgt :

« Do you want Northern Ireland to remain part of the United Kingdom ?

Do you want Northern Ireland to be joined with the Republic of Ireland, outside the United Kingdom ? » (32).

Dit voorbeeld illustreert tegelijk het nadeel van zo'n « bipolar question » : de vraag wordt iets minder eenvoudig, iets minder kernachtig. Daarom moet voor elk concreet geval onderzocht worden of het voordeel van een « bipolar question » wel opweegt tegen de nadelen ervan. Want de invloed van geladen termen bij een referendum is ongetwijfeld minder groot dan bij de opiniepeiling. De reden hiervoor werden reeds hoger uiteengezet : een referendum wordt voorafgegaan door een bezinningsperiode, de kiezer kan gewezen worden op de suggestiviteit

(29) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz 81-82.

P. DIBOUT, « Référendum et système parlementaire : étude de la consultation référendaire du 5 juin 1975 dans le Royaume-Uni », in *Revue internationale de droit comparé*, 1976, blz. 291 en 297-298.

(30) P. DIBOUT, *op. cit.*, blz. 298.

(31) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 137-138.

(32) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 37.

van de vraag, er is geen interactie in het stembokje. Misschien zal de beïnvloedbaarheid van het kiezerspubliek nog verder afnemen, naarmate meer referenda worden gehouden, naarmate de kiezer meer vertrouwd is met dat soort vragen.

2. *Expliciete of impliciete argumenten in de vraag.*

In een vraag kan informatie worden gegeven die tendentiek is ; er kunnen expliciete of impliciete argumenten t.v.v. een bepaald alternatief in voorkomen. Laten we het voorbeeld nemen van de opiniepeiling die *Pourquoi Pas* hield over kernraketten : « Welke van de volgende oplossingen hebben uw voorkeur om beter de verdediging van België en Europa te waarborgen ?... ». De informatie « om beter de verdediging van België en Europa te waarborgen » is duidelijk tendentiek. Er wordt een toespeling gemaakt op de stelling dat de veiligheid van West-Europa bedreigd is door een overwicht van Russische kernraketten. In de vraag staat een argument t.v.v. een bepaald alternatief : de plaatsing van kernraketten. De probleemstelling wordt beschreven overeenkomstig één visie.

Informatie geven over de verschillende alternatieven is zeer gebruikelijk bij opiniepeilingen, juist omdat de vraag onverwacht wordt voorgelegd aan mensen die over het probleem meestal nog niet grondig hebben nagedacht. De situatie bij een referendum is anders in die zin, dat de kiezer er beter op de hoogte is van de problematiek. Daarom zou men als algemene regel kunnen invoeren dat elke informatie die niet strikt noodzakelijk is om de alternatieven te identificeren geweerd dient te worden ; het gevaar voor suggestiviteit is immers te groot. Toch dient vermeld te worden dat ook het beschrijven zelf van het alternatief kan gebeuren door de bril van voor- of tegenstanders ervan. Zo zou men bij een referendum over abortus de volgende vraag kunnen stellen : « Bent U voor het legaliseren van kindermoord wanneer dit binnen de drie maand na de verwekking gebeurt ? ».

Een zeer subtiele maar niet minder gevaarlijke vorm van informatie is die over wie het voorstel heeft gemaakt of steunt. In een Amerikaanse opiniepeiling over abortus kwam de volgende vraag voor : « The U.S. Supreme Court has ruled that a woman may go to a doctor to end pregnancy at any time during the first three months of pregnancy. Do you favor or oppose this ruling ? » (33). Op die manier werd het resultaat ontegensprekelijk vertekend. Mensen zonder mening zullen geneigd zijn ja te antwoorden, omdat het een regel was die door het Supreme Court gevolgd was, en het Supreme Court een groot aanzien

(33) S. SUDMAN en N. BRADBURN, *op. cit.*, blz. 135.

geniet. Deze vraag lijkt neutraal, maar toch staat er een argument in ten voordele van een alternatief, namelijk een argumentum ad hominem.

In de referenda die De Gaulle hield begon de vraag meestal als volgt : « Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple par le Président de la République et concernant... ». Ook hier wordt maar al te nadrukkelijk vermeld dat dit voorstel door de president gesteund wordt, en dat wie neen stemt, tegen de wensen van de president ingaat. Dit alles illustreert het plebiscitair karakter van De Gaulles referenda.

Wanneer gestemd wordt over uitgewerkte voorstellen bestaat er, tot slot, nog een tweede gevaar voor impliciete argumenten. In sommige landen (zoals Italië en Australië) komt in de vraag nl. de (verkorte) titel van de wet of van het wetsvoorstel voor. De kans bestaat dat die titel suggestief is, zeker wanneer de instantie die het voorstel formuleert zelf die titel mag bepalen. Een referendum over de plaatsing van kernraketten zou de volgende vraag kunnen hebben : « Gaat U akkoord met het wetsvoorstel Ter Herstelling Van Het Militair Evenwicht In Europa ? ».

Iets dergelijks gebeurde in 1974 bij een Australisch referendum. De vraag luidde er als volgt : « An act to alter the Constitution so as to ensure that the members of the House of Representatives and of the Parliaments of the States are chosen directly and democratically by the people. Do you approve the proposed law ? » (34).

Bij deze vraagvorm lijkt een neutrale instantie noodzakelijk, die oordeelt over de objectiviteit van de (al of niet verkorte) titel, en hierbij het laatste woord heeft.

3. *Communicatiestoornissen tussen kiezer en regeerder.*

Een referendum is een communicatieproces. De regeerders wensen te weten wat de meerderheid van de burgers wil. Zij formuleren hun vragen in een aantal tekens, in een aantal woorden. De kiezers ontcijferen die tekens, en delen hun wil mee d.m.v. een aantal andere tekens. Nu is het mogelijk dat in dit communicatieproces stoornissen ontstaan. Er kunnen woorden in de vraag voorkomen die de kiezer niet of verkeerd begrijpt, de zinsconstructies kunnen leiden tot misverstanden, de kiezer kan onvoldoende op de hoogte zijn van de stemregels. Daardoor kan een uitslag uit de bus komen, die de echte wil van de kiezers niet weergeeft.

Voor opiniepeilingen (en enquêtes in het algemeen) werden een aantal regels opgesteld, die communicatiestoornissen moeten voorkomen (35).

(34) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 82.

(35) G. JAVEAU, *op. cit.*, blz. 78-81.

Men dient woorden te gebruiken die zo eenvoudig mogelijk zijn (d.w.z. door zoveel mogelijk mensen begrepen worden). Woorden met verschillende betekenissen dienen in de meest normale betekenis te worden gebruikt. Zinnen waarin reeds een negatie staat zijn af te raden (zoals: « Bent U niet van oordeel dat kruisraketten moeten geplaatst worden in België ? »). De volgorde van de alternatieven dient « logisch » te zijn (wat bv. niet het geval is bij de vraag: « Hoeveel dient de maximumsnelheid op autosnelwegen te bedragen ? 110/130/120 km/u ? »). Deze regels zijn meestal ook op referenda toepasbaar.

Toch is bij een referendum het gevaar voor dergelijke misleidingen zeer klein. Ten eerste wordt een referendum voorafgegaan door informatie- en propagandacampagnes. De kiezer wordt erop gewezen wat « Ja » en wat « Neen » precies inhoudt. Ten tweede treft het communicatieprobleem zowel de voor- als de tegenstanders van een alternatief. Sommige kiezers stemmen per vergissing op A i.p.v. op B, maar andere kiezers stemmen per vergissing op B i.p.v. op A. Het opzettelijk veroorzaken van een communicatiestoornis wordt daardoor minder aantrekkelijk.

Dat dit gevaar niet moet overschat worden, blijkt uit het in 1974 in Italië gehouden referendum over echtscheiding. De vraag was als volgt geformuleerd: « Wilt U dat de Wet Nr 898 van 1 december 1970 — Normen i.v.m. echtscheiding — wordt afgeschaft ? » Nu is het Italiaanse « abrogazione » (afgeschaft) een vrij « moeilijk woord ». Bovendien is de vraag in zijn geheel vrij duister en verwarrend, in die zin dat de voorstanders van het toelaten van echtscheiding « Neen » dienden te antwoorden (de Wet van 1 december 1970 liet echtscheiding voor het eerst toe). Sommige commentatoren waren dan ook van mening dat heel wat Italiaanse kiezers de vraag verkeerd zouden begrijpen. Toch kan uit onderzoeken, en uit een analyse van de uitslagen per provincie afgeleid worden dat de Italiaanse kiezer er wel degelijk in slaagde te stemmen zoals hij wou (36).

IV. Welke instantie heeft het recht de vraag te formuleren ?

Wie bepaalt er of er eenheid van materie is, of er eentoppigheid of waardenbeperking is, of de procedures zijn nageleefd ? Welke instantie heeft het laatste woord bij de concrete formulering van de vraag ? Volgende mogelijkheden zijn denkbaar :

- de groep of instantie die het initiatief nam tot het referendum, en de (eerste) alternatieven bepaalde ;

(36) S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 80-81.

- (de meerderheid in) het parlement ;
- de regering of het staatshoofd ;
- een neutrale instantie.

Bij dit alles kunnen regels vastgelegd worden ; bij het stemmen over uitgewerkte voorstellen kan de preciese vraag zelfs vastgelegd worden. Over de toepassing van deze regels kan opnieuw de regering, het staatshoofd, het parlement of een neutrale instantie (ev. de rechterlijke macht) oordelen.

In Zwitserland is de vraagvorm bij gedeeltelijke grondwetsherziening wettelijk vastgelegd. De Chancellerie Fédérale oordeelt over de formele ontvankelijkheid (bv. of het aantal handtekeningen is bereikt) en over de objectiviteit van de titel. Hiertegen is beroep mogelijk bij het Tribunal Fédéral (het hoogste Zwitserse gerechtshof). De Assemblée Fédérale (het parlement) oordeelt over de eenheid van materie. In Frankrijk is het de president die het laatste woord heeft bij het bepalen van de vraag (37). In Denemarken en Australië is het parlement hiervoor bevoegd. In Groot-Brittannië en in de meeste landen waar buiten formele staatsrechtelijke bepalingen om een referendum werd gehouden, was het de regering die de vraag bepaalde. Bij de Belgische volksraadpleging van 1949 over de terugkeer van Leopold III werd de concrete vraag uitgewerkt door senator Struye in zijn wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de Koningskwestie en alsdusdanig aanvaard door het parlement (38).

Een neutrale instantie bestaat, voor zover mijn gegevens volledig zijn, nergens ter wereld. Toch wordt er in publikaties bijna unaniem voor gepleit (39). Zo'n instantie biedt ongetwijfeld het meest garanties voor objectiviteit. Wanneer de regering of de meerderheid in het parlement bevoegd is, bestaat er een tegenstrijdigheid tussen a) de vereiste van neutraliteit, b) de wens van deze instantie dat één bepaald alternatief als winnaar uit de bus komt. In België zou het Arbitragehof hiervoor geschikt kunnen zijn. Ook de Raad van State zou hiervoor in aanmerking komen. Een beperkte controle is zelfs mogelijk zonder een wijziging van de Wet van 23 december 1946 : wanneer de concrete vraag per K.B. wordt bepaald, en een aantal principes zijn wettelijk vast-

(37) In theorie voorziet Art. 11 van de Franse grondwet dat de president slechts handelt op voorstel van de regering. De praktijk is echter zo geëvolueerd dat de president beslist over het onderwerp, het tijdstip, en de bewoordingen van een referendum.

(38) Voorstel STRUYE, Art. 1, Senaat, B.Z., 1949, nr. 5, 11 ; Kamer 1949-1950, nrs. 8, 10, 12, 56, 68 en 122. Wet van 11 februari 1950, Art. 1.

(39) Zie bv. S. ALDERSON, *op. cit.*, blz. 115-116 ; A.D. BELIFANTE, *De burger en zijn staat*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1966, blz. 79 ; J. BOCHEL (ed.), *The referendum experience*, 1979, blz. 174 ; P.C. GILHUIS, *op. cit.*, blz. 286.

gelegd, dan zou de Raad van State het K.B. dat daarmee in strijd is, kunnen vernietigen. Vanzelfsprekend kan ook een speciale Referendum Commissie in het leven geroepen worden.

V. Besluit.

De meest extreme vorm van manipulatie bestaat in het voorleggen van alternatieven die niet gewenst zijn, en het achterwege laten van de alternatieven die het meest kanshebbend zijn. Verschillende procedures zijn denkbaar om dit gevaar in te dijken. Het voorleggen van (quasi-) inhoudsloze alternatieven, waardoor de regering een blanco-cheque krijgt, blijkt in Westerse democratieën eerder een theoretisch dan een reëel gevaar te zijn. Men kan zowel principes als uitgewerkte voorstellen ter stemming voorleggen. Beide hebben voor- en nadelen.

Manipulatie van de uitslag is ook mogelijk door twee verschillende onderwerpen in één vraag te bundelen. Het Zwitserse criterium voor eenheid van materie is echter weinig bruikbaar; een nieuw criterium werd voorgesteld.

De belangrijkste problemen bij de concrete formulering van de vraag werden geschetst (geladen woorden of zinswendingen, expliciete of impliciete argumenten in de vraag, communicatiestoornis tussen kiezer en regeerder). Het gevaar voor suggestiviteit is reëel, hoewel minder groot dan bij opiniepeilingen. Het is niet moeilijk een aantal regels te formuleren die suggestiviteit verhinderen. Daarbij kan grotendeels gebruik gemaakt worden van regels m.b.t. opiniepeilingen, waarvan de wetenschappelijke kennis de jongste decennia trouwens sterk is toegenomen (40). Tenslotte is het geraadzaam een aantal regels betreffende de vraagstelling wettelijk vast te leggen, en een neutrale instantie in het leven te roepen die bij dit alles het laatste woord heeft.

Summary : The question wording of a referendum.

Phrasing the question is one of the most delicate points of a referendum.

A first problem is to choose the most important alternatives. Several procedures to select these alternatives and to avoid some kinds of manip-

(40) De Koning had, in 1967, niet helemaal ongelijk wanneer hij schreef: « De formulering is echter een zaak voor vakmensen, deskundigen, in een vak waarin objectieve normen (voor de ijking van vragen) met een lantarentje te zoeken zijn »: de wetenschappelijke studie van de enquête stond toen niet zo ver als nu. C. DE KONING, « Tegen het referendum », in *Economisch-statistische berichten*, 1967, I, blz. 382.

ulation, exist. There are a lot of arguments for the voting on principles, but also a lot against.

The Swiss criterion for « unity of matter » (to avoid two items in one question) is not workable ; a new criterion is proposed.

The danger of suggestivity (caused by loaded words, by arguments in the question, or by a failure of communication) is real. Rules to prevent these dangers are discussed. Finally, some remarks are made on the problem « who decides on the question ? ». A neutral commission is wishful.

