
Kris Deschouwer

Een federale kieskring

Federalisme en democratie

Democratie is een regime waarin het beleid op een of andere manier rekening houdt met de wensen en verwachtingen van de bevolking voor wie dat beleid bedoeld is. Uiteraard kun en moet je daar ook andere voorwaarden aan toevoegen, zoals een rechtsstaat, garanties voor allerlei rechten en vrijheden, respect voor de mensenrechten en de kwaliteit van het leven. Maar zonder die minimale dialoog tussen bevolking en bestuur kan er echt geen sprake zijn van democratie. Die dialoog kan vele vormen aannemen en door vele verschillende instellingen en procedures gedragen worden. In de democratie die zich de voorbije twee eeuwen heel langzaam ontwikkeld heeft, spelen de politieke partijen daarin de hoofdrol. Zij doen voorstellen aan de bevolking en zij proberen die – alleen of samen – in beleidsdaden om te zetten die zij dan weer aan hun kiezers moeten uitleggen en verdedigen. Of die rol van de politieke partijen op de juiste wijze gespeeld wordt en of die niet een aantal perverse effecten heeft, daarover kan zeker van gedachten gewisseld en van mening verschild worden. Maar dat zullen we hier niet doen. We stellen gewoon vast dat partijen heel nadrukkelijk aanwezig zijn in de poging om het beleid met de bevolking te verbinden.

In een federale staat verloopt die dialoog onvermijdelijk op een vrij ingewikkelde manier. Federale staten combineren altijd twee principes. Het eerste is dat van de autonomie, van de zogenaamde '*selfrule*'. Delen van het grondgebied van de staat hebben het recht en de middelen om voor een aantal aspecten van het beleid hun eigen keuzes te maken. Het tweede principe is dat van de '*shared rule*': voor het gehele grondgebied en voor de inwoners ervan wordt beleid gemaakt. Ook de nationale of federale staat kan op een aantal gebieden een eigen en autonome keuze maken.

In een federale staat is er dus nood aan twee kanalen voor dialoog: eentje op het niveau van de deelstaten – van elke deelstaat afzonderlijk – en eentje op het niveau van de gehele federale staat. Het eerste is relatief makkelijk te organiseren, net zoals dat in een unitaire staat het geval is. Het tweede is een stuk moeilijker. De unie van de deelstaten is per definitie een verdeelde staat, een verzameling van verschillende bevolkingen die onderling op vele vlakken van elkaar kunnen verschillen. Een democratische dialoog organiseren tussen een verdeelde bevolking en diegenen die de bevolking sturen en leiden, is geen evidente opdracht.

België wordt vandaag ten volle met dat probleem geconfronteerd. De vraag moet gesteld worden of en hoe op het niveau van de federatie de democratische dialoog tussen bevolking en bestuur wordt georganiseerd. Laten we meteen ook het antwoord geven: die democratische dialoog verloopt niet zoals het hoort. De Belgische federale staat kampt met een democratisch deficit. Bij federale verkiezingen worden politici verkozen die niet de mogelijkheid hebben om zich te onderwerpen aan het oordeel van de kiezers van de federale staat. Hun partijen behoren immers elk tot één enkele taalgemeenschap en spreken alleen maar met de leden van die gemeenschap. Zelfs al doet de federale eerste minister zijn uiterste best om te spreken en te handelen in naam van de gehele bevolking, op de dag van de verkiezingen staat de partij van de eerste minister bij zowat de helft van de kiezers niet op de stembrief.

In deze bijdrage gaan we op zoek naar een mogelijke remedie voor dit democratisch deficit. Dat doen we door in eerste instantie even over de grenzen te kijken. België is een federale staat en het loont zeker de moeite ook even naar een aantal andere federale staten te kijken om te zien hoe en in welke mate daar het probleem van de dubbele en dus complexe democratische dialoog wordt opgelost.

Andere federale ervaringen

Van de Belgische federatie wordt vaak gezegd dat ze speciaal is, sui generis. Dat klopt, maar die vaststelling helpt ons weinig

vooruit. Alle federale staten zijn immers sui generis. Ze hebben allemaal een heel specifieke mix van instellingen die alleen maar te begrijpen zijn tegen de achtergrond van de historische ontwikkelingen van die landen. De Amerikaanse federatie is niet de Canadese. De Zwitserse is niet de Duitse. De Russische is niet de Belgische.

Essentieel is dat op twee verschillende niveaus een link tussen bevolking en bestuur kan gelegd worden. Beide soorten verkiezingen moeten elk hun eigen betekenis kunnen hebben. Er zijn verschillende institutionele regelingen die kunnen bijdragen tot dat onderscheid:

1. Het in de tijd loskoppelen van de verschillende verkiezingen: de deelstaatverkiezingen niet samen met federale en alle regionale niet op dezelfde dag.

2. Federale politieke partijen waarvan de regionale afdelingen eigen keuzes kunnen maken bij de deelstaatverkiezingen en die zich als één partij aan alle kiezers aanbieden bij de federale verkiezingen.

3. Mechanismen van besluitvorming waarbij op het federale niveau de regio's een stem hebben, maar waar de besluitvorming een eigen en legitieme federale smaak heeft.

Een eerste is dus de timing van de verkiezingen. Wanneer alle deelstaatverkiezingen op dezelfde dag gehouden worden, is het heel makkelijk om een federale optelsom ervan te maken. De deelstaatverkiezingen worden dan een nationale test. Zo nam de nationale Italiaanse premier D'Alema in 2000 ontslag nadat zijn partij het slecht had gedaan in de regionale verkiezingen. Wanneer federale én deelstaatverkiezingen op dezelfde dag gehouden worden, zal alweer de federale optelsom primeren en verliezen de deelstaatverkiezingen een groot stuk van hun eigen betekenis. In Duitsland of in Zwitserland vallen de deelstaatverkiezingen niet samen. In Spanje en ook in Italië hebben sommige regio's een eigen electorale kalender, terwijl de andere allemaal samen verkiezingen organiseren. In Canada en in Australië hebben de deelstaten elk hun eigen ritme.

De kans op de vermenging van de beide niveaus is ook kleiner

wanneer het partijlandschap op de twee niveaus verschillend is. De partijpolitieke inzet is dan niet dezelfde bij federale en bij deelstaatverkiezingen. In Canada zijn sommige partijen totaal gesplitst, in de zin dat ze aparte organisaties hebben voor het deelstatelijke en voor het federale niveau. Beide partijen hebben eigen leden, een eigen elite en een programma dat alleen maar is toegespitst op het ene niveau waarop ze actief zijn.

Spanje is het beste voorbeeld van een land waar in elke regio (elke 'autonome gemeenschap') een wat verschillend partijlandschap is. Overal bestaan immers ook partijen die zich tot de eigen regio beperken en een aantal daarvan streeft ook naar meer autonomie voor die regio. Bij de verkiezingen voor de Cortes in Madrid gaat de strijd echter in eerste instantie tussen de twee grote nationale partijen, die overal in het land aan de verkiezingen deelnemen. Er is dan een echte nationale inzet, dankzij de aanwezigheid van nationale politieke partijen. Dat laatste is eigenlijk in nagenoeg alle federale staten het cruciale en centrale element dat aan de federale verkiezingen een aparte federale dynamiek geeft. Als in Duitsland de strijd voor de politieke leiding van het land zich afspeelt tussen Angela Merkel van de CDU/CSU en Gerhard Schröder van de SPD, dan kunnen alle inwoners van Duitsland een stem uitbrengen op de partij van een van die twee kandidaten.

Toch zijn er ook federaties met zwakke federale partijen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de Verenigde Staten (waar de partijen sowieso zwakke organisaties zijn) en voor Zwitserland. In de Verenigde Staten zijn de president en de Supreme Court echter wel twee sterke en legitieme federale spelers. Ook al wordt de president niet rechtstreeks verkozen, op de verkiezingsdag kunnen alle kiezers een stem uitbrengen op lijsten die ofwel de Republikeinse ofwel de Democratische kandidaat steunen. De aldus verkozen president is daarom een echte federale instelling.

Een derde manier om het federale niveau een eigen dynamiek te verlenen is een nationaal referendum. In Zwitserland is het electorale kanaal om de band tussen bevolking en federatie te leggen eerder zwak. Net zoals in de VS is er steeds een erg lage

opkomst (minder dan 50%) bij de verkiezingen. Zwitserland beschikt echter ook over mechanismen van besluitvorming – het referendum in de eerste plaats – die een aparte dynamiek van het federale niveau mogelijk maken. Bij gewone referenda is een meerderheid van de kiezers nodig voor een goedkeuring en bij grondwettelijke referenda is een meerderheid van de kiezers én een meerderheid van de kantons nodig. Die meerderheden wisselen al naargelang het thema dat behandeld wordt en dat maakt deze federale besluitvormingstechniek zeer legitiem. Niemand staat immers systematisch in het verliezende kamp.

We kunnen een dergelijke vergelijkende analyse van federale staten nog veel uitgebreider maken, maar dat zou telkens weer tot dezelfde vaststellingen leiden. We vinden in de federale staten steeds een duidelijke scheiding en dus een aparte dynamiek voor de twee niveaus van besluitvorming.

Een federale kieskring voor België

Wat kunnen we daaruit leren voor de Belgische situatie? Kan een van de bovenstaande institutionele elementen ingevoerd worden? Het antwoord is negatief.

Het is geen goed idee om op het Belgische niveau referenda zoals in Zwitserland te organiseren, waarbij een meerderheid van de bevolking en een meerderheid van de deelstaten vereist is. Kunnen wij ons voorstellen dat een beslissing bij referendum goedgekeurd wordt, terwijl een van de gewesten of gemeenschappen duidelijk ‘neen’ gezegd heeft? Wallonië en Brussel ‘ja’ en Vlaanderen ‘neen’? Of omgekeerd? Of de Duitstalige en Fransstalige Gemeenschap ‘neen’ en de Vlaamse Gemeenschap ‘ja’? Alleen al de dubbele federatie van gemeenschappen en gewesten maakt dat problematisch. En alleen steunen op de meerderheid van de bevolking is niet netjes omdat de Franstaligen nu eenmaal minder talrijk zijn dan de Nederlandstaligen. Om dezelfde reden is een referendum houden in Brussel uit den boze.

In België wordt voor belangrijke zaken en voor zaken die duidelijk het belang van een van de grote gemeenschappen betreft niet bij meerderheid beslist maar bij consensus, bij wederzijds

akkoord tussen de twee taalgemeenschappen. Geen van beide taalgroepen kan zijn wil aan de andere opleggen. De tweeledigheid van het land – ook al bevatten de instellingen met gewesten en gemeenschappen meer dan twee actoren – maakt van de federale besluitvorming altijd een gemeenschappelijke besluitvorming. Een logica die losstaat van de twee taalgemeenschappen is uitgesloten.

Kan er dan iets gebeuren met de timing van de verkiezingen? Ook dat lijkt (voorlopig toch) geen zinvol scenario. De aparte federale en vervolgens regionale verkiezingen van 2003 en 2004 hebben aangetoond in welke mate de afwezigheid van federale partijen ertoe leidt dat beide verkiezingen geen eigen logica hebben. Alle verkiezingen zijn dezelfde (ook de Europese trouwens) en dus hebben noch de regio's noch de federatie een eigen electorale dynamiek. Het inzetten van hetzelfde politieke personeel voor beide verkiezingen illustreert dat ten volle. Er is dus meer nodig dan een aparte datum om een aparte regionale en federale electorale dynamiek te creëren.

Federale politieke partijen zijn er niet in België en er is geen enkele reden om aan te nemen dat die er op korte termijn opnieuw zouden komen. De splitsing van de traditionele partijen was geen toevallig accident de parcours, maar de consequentie van diepe interne verdeeldheden. De afwezigheid van federale partijen is dus een gegeven dat niet zomaar gewijzigd kan worden.

Geen van de drie traditionele mechanismen waarmee in andere federaties de combinatie van *selfrule* en *sharedrule* democratisch ingevuld wordt, zijn in België mogelijk. Er moet dus creatief gezocht worden naar andere mechanismen die toch een effect kunnen hebben. Dat effect moet zijn: een democratische dialoog voor de regionale politiek enerzijds en een democratische dialoog voor de federale politiek anderzijds.

En dan komen we haast automatisch bij de electorale mechanismen terecht. De voorbije vijftien jaar werd al verschillende keren en vanuit verschillende hoeken gesuggereerd om een aantal leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers te laten verkiezen in een federale kieskring. In het hele land zou dan gestemd

kunnen worden voor dezelfde lijsten en kandidaten. Vlaamse en Franstalige partijen kunnen dan – apart of als zij dat zelf wensen in onderlinge samenwerking – voor de zetels van die federale kieskring politici naar voren schuiven die niet alleen bij de eigen taalgroep wensen te scoren, maar ook aan de andere kant van de taalgrens. Op die manier kan een dialoog ontstaan tussen alvast een deel van de federale politici en de gehele bevolking van de federatie. Dat partijen zich dan tot één enkele gemeenschap richten bij deelstaatverkiezingen, geeft aan die deelstaatverkiezingen ook een grotere eigen en aparte betekenis.

Dit voorstel staat nogal haaks op wat gebruikelijk is (geworden) in de Belgische politieke vertegenwoordiging. Het stelt inderdaad de regel in vraag dat leden van een taalgemeenschap alleen maar kunnen vertegenwoordigd worden door iemand die tot dezelfde gemeenschap behoort. Dat principe (een klein beetje) doorbreken maakt het echter mogelijk om een aantal doelstellingen te bereiken. In de eerste plaats is er bij federale verkiezingen – zelfs al vallen ze in de tijd samen met regionale verkiezingen – altijd een specifiek federaal ingrediënt. In de tweede plaats zijn er dan meer politici dan vandaag die het federale niveau verdedigen. Omdat in een tweeledig land als België het federale niveau vaak het niveau van het compromis is, kunnen akkoorden op het federale niveau makkelijker bereikt worden. Misschien zijn ze zelfs coherenter en van betere kwaliteit. In het communautaire debat zijn er dan niet alleen politici die binnen hun eigen taalgroep aan het debat deelnemen, maar ook politici die hun standpunt verdedigen bij de kiezers van de andere taalgroep. Ook dat maakt het allicht makkelijker om goede oplossingen te vinden. Eerst heel hard tegen elkaar opbieden, elk aan de eigen kant, en dan op het einde van de rit toch een compromis moeten sluiten, is niet goed voor de geloofwaardigheid van de politiek. En ten slotte – de allerbelangrijkste doelstelling – ontstaat er ondanks de afwezigheid van federale politieke partijen toch een manier om de Belgische bevolking in dialoog te laten treden met de volksvertegenwoordigers op het federale niveau.

Met andere woorden: een federale kieskring zou een bijdrage

kunnen leveren tot een grotere efficiëntie van de besluitvorming op het federale niveau, tot een duidelijkere opdeling tussen het federale en het regionale niveau en dus tot meer reële autonomie voor allebei, én tot een betere democratische vertegenwoordiging op het federale niveau. Zoveel vliegen in één klap kun je zelden met één simpele hervorming vangen.

Op 14 februari 2007 stelde de Paviagroep voor om een dergelijke federale kieskring in te voeren. Deze zeventien academici – die elkaar regelmatig ontmoeten in de Brusselse Paviastraat – stellen voor om vijftien van de honderdvijftig Kamerzetels in een federale kieskring aan te duiden, met vaste quota voor elke taalgroep (negen Nederlandstaligen en zes Franstaligen) en met de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan. Dat is een vrij bescheiden voorstel dat het aantal parlementsleden niet verhoogt. Indien ook de Senaat hervormd zou worden, kan het aantal zetels in de federale kieskring eventueel verhoogd worden. Maar misschien is het beter heel klein te beginnen. Ook met vijftien zetels zou een electorale dynamiek ontwikkeld worden die aan de federale verkiezingen een eigen smaak en inzet geeft.

De reacties op het voorstel waren (vooral aan Vlaamse kant) niet onverdeeld positief. Dat kon ook moeilijk verwacht worden. Het voorstel kan makkelijk weggewuifd worden als een poging om de staatshervorming terug te draaien, om België te versterken, of om nationale gevoelens op te wekken die af en toe ook in de buurt van succesvolle Belgische sporters opgemerkt worden. Wie evenwel de moeite neemt om het voorstel te lezen, zal zien dat het alleen de bedoeling heeft de federatie beter te laten functioneren en dat het geen liefdesverklaring is aan een unitair België waarvan iedereen weet dat het absoluut niet functioneerde. De federalisering van het land is een vooruitgang. Het is in dat kader dat de Paviagroep op zoek gaat naar verdere verbetering en verfijning. Ook indien meer bevoegdheden van de federale overheid naar de deelstaten overgeheveld worden, blijft de vraag naar het behoorlijk democratisch functioneren van de federatie levensgroot bestaan.

Bibliografie

- DESCHOUWER, K. en T. JANS, 'Je moe nie huil nie, Je moe nie treur nie. Electoral Systems and their Effects in Divided Societies', in De Villiers, B., F. DELMARTINO en A. ALEN (red.), *Institutional Development in Divided Societies*, HSRC, Pretoria 1998, p. 161-202.
- HOROWITZ, Donald L., 'Democracy in Divided Societies', in *Journal of Democracy*, nr. 4, , 1993, p. 18-38.
- LIJPHART, A. (red.), *Conflict and coexistence in Belgium. The dynamics of a culturally divided society*, University of California, Berkeley 1981.
- PILET, J.-B., 'The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgian Consociationalism', in *Ethnopolitics*, nr. 4, 2005, p. 397-411.
- VAN PARIJS, P., 'Power-sharing versus border-crossing in ethnically divided societies', in SHAPIRO, I. en S. MACEDO (red.), *Designing Democratic Institutions*, Nomos 41, NYU Press, New York 2000.
- www.paviagroup.be