

# De federale kieskring: lapmiddel voor het pacificatiemodel of remedie voor het democratisch tekort van de Belgische federatie?

Stefan Sottiaux

(KU Leuven)

## 1. Inleiding

Deze nota is beperkt tot enkele schematische constitutioneelrechtelijke en politiek filosofische reflecties over de invoering van een federale kieskring. We nemen daarbij als uitgangspunt de bestaande voorstellen voor het instellen van een federale kieskring voor de verkiezing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zonder dat het onze ambitie is om deze voorstellen grondig te analyseren. Het bekendste voorstel is dat van de Paviagroep. In dit voorstel zouden 15 van de huidige 150 leden van de Kamer in een federale kieskring worden verkozen.<sup>1</sup> Daarbij wordt voorgesteld om te werken met een quotamechanisme: 9 zetels voor de Nederlandstalige taalgroep en 6 zetels voor de Franse taalgroep. Een voorstel tot herziening van de Grondwet van 2007 (ingediend door Nollet en c.s.) gaat uit van de verkiezing van 50 leden in een federale kieskring, bovenop de bestaande 150 leden.<sup>2</sup> Volgens dit voorstel zou de verdeling van de federale volksvertegenwoordigers over de taalgroepen niet vooraf worden vastgelegd maar afhankelijk zijn van de verkiezingsuitslag. In beide voorstellen zou de kiezer een dubbele stem krijgen: één voor de federale en één voor de provinciale kieskringen.

## 2. Juridische analyse

Noch de Grondwet, noch het internationaal recht van de mensenrechten verzetten zich tegen het invoeren van een federale kieskring. Uiteraard dient een aantal juridische randvoorwaarden te zijn vervuld. Aan deze voorwaarden werd al ruimschoots aandacht besteed in de rechtsleer.<sup>3</sup> We sluiten ons aan bij de auteurs die menen dat het **instellen van een federale kieskring de wijziging van een aantal grondwetsartikelen vereist**, waaronder, afhankelijk van de modaliteiten, artikel 43 (eventuele herziening van de indeling in taalgroepen), artikel 61 (invoering van de dubbele stem) en artikel 63 (o.a. inschrijving van het principe van de federale kieskring, het aantal federale Kamerleden, de eventuele quota, en de mogelijkheid tot de dubbele kandidaatstelling).

De verankering van de federale kieskring en van zijn belangrijkste modaliteiten in de Grondwet, brengt met zich mee dat de desbetreffende bepalingen aan de grondwettigheidscontrole van het

---

<sup>1</sup> Zie [www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)

<sup>2</sup> Zie Voorstel tot herziening van artikel 63 van de Grondwet, ten einde een vierde van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers te laten kiezen in een federale kieskring, ingediend door de heer Jean-Marc Nollet c.s., *Parl. St. Kamer 2007-2008*, nr. 52-188/1.

<sup>3</sup> X. Delgrange, N. Lagasse en J. Van Nieuwenhove, "De hervorming van de instellingen en de herzieningsverklaring van 2007. Een grondwettelijke verkenning van enkele voorstellen", *C.D.P.K.* 2008, 31-34; H. Dumont, "Observations sur les propositions de groupe Pavia en faveur d'une circonscription électorale nationale", 18 januari 2006; J. Van Nieuwenhove, "Gelijktijdige verkiezingen en federale kieskring", in A. Alen en J. Van Nieuwenhove (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, deel 1, Brugge, die Keure, 2008, 226-236.

Grondwettelijk Hof worden onttrokken. Niettemin zijn we van oordeel dat de concrete uitwerking van de federale kieskring dient te gebeuren met respect voor een aantal constitutionele waarden, waaronder de grondwettelijke beginselen van de evenredige vertegenwoordiging (artikel 62, tweede lid G.W.) en de partijengelijkheid (artikelen 10 en 11 G.W.). Voorts dient ook rekening te worden gehouden met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Deze bepaling luidt als volgt: “*De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.*” Hoewel uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat deze bepaling de Staten inzake kiesrechtelijke materies een zeer ruime marge van appreciatie laat (Staten kunnen bijvoorbeeld kiezen tussen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging of een meerderheidsstelsel en vrij beslissen over het al dan niet instellen van een kiesdrempel), waakt het Hof over een minimaal respect voor de gelijke behandeling van kandidaten en het bestaan van eerlijke concurrentievoorwaarden tussen politieke partijen.<sup>4</sup> Artikel 3 Eerste Protocol is geschonden wanneer de organisatie van het kiessysteem relevante opiniestromingen op arbitraire wijze van parlementaire representatie berooft, of wanneer het bepaalde politieke partijen of kandidaten bevoordeelt ten koste van andere.<sup>5</sup>

Bovenstaande principes zijn relevant voor minstens twee aspecten van de federale kieskring. Ten eerste dient erover te worden gewaakt dat de ***invoering van een federale kieskring niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.***<sup>6</sup> Wanneer de creatie van een nieuwe categorie van federale Kamerleden gepaard gaat met een vermindering van het aantal provinciale Kamerleden (zoals in het voorstel van de Paviagroep), zal dit het kiesstelsel minder proportioneel maken en zal het voor kleine partijen moeilijker worden om een zetel te bemachtigen. In dit verband is het interessant om te wijzen op het arrest van het Grondwettelijk Hof van 2007 over de kieskringen voor de verkiezing van de provincieraden in het Vlaams Gewest. Het Hof stelde hierin dat “*wanneer de decreetgever ervoor opteert de verkiezingen te laten geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging*”, hij er rekening dient mee te houden dat “*dit stelsel slechts zinvol kan worden toegepast, indien in de kieskringen een minimaal aantal vertegenwoordigers zijn te verkiezen*”.<sup>7</sup> Het besliste vervolgens dat kieskringen waarbinnen minder dan 4 zetels te verdelen zijn, niet verenigbaar zijn met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.<sup>8</sup> Van Nieuwenhove wijst erop dat wanneer we deze rechtspraak zouden toepassen op het kiesstelsel voor de Kamer er, bij een vermindering van het aantal provinciale zetels, voor sommige provincies problemen kunnen rijzen.<sup>9</sup>

Ten tweede dient te worden verzekerd dat de ***instelling van een federale kieskring geen afbreuk doet aan de rechten van bepaalde politieke partijen, in het bijzonder de regionale partijen.*** Hoewel de dubbele doelstelling van het creëren van een federale kieskring (het versterken van de federale cohesie en het verminderen van het democratisch tekort) vanuit juridisch oogpunt als legitiem kan worden beschouwd (voor een rechtspolitieke appreciatie, cf. *infra*), dient erover te worden gewaakt

---

<sup>4</sup> Zie EHRM, *Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België*, 2 maart 1987, para. 54. Zie hierover uitgebreid D. De Prins, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011.

<sup>5</sup> Zie o.a. EHRM, *Yumak en Sadak t. Turkije*, 8 juli 2008, para. 121.

<sup>6</sup> Zie J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 233-234.

<sup>7</sup> GwH, nr. 149/2007, 5 december 2007, B.24.4.

<sup>8</sup> *Ibid.* B.24.7.

<sup>9</sup> J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 234.

dat bij het nastreven van die doelstelling de partijengelijkheid niet in het gedrang komt. Modaliteiten die gericht zijn tegen, of een disproportionele impact hebben op bepaalde opiniestromingen, zijn uit den boze. In dit kader moeten voorstellen tot het instellen van een meervoudige kiesdrempel (bijvoorbeeld 5% in de drie regio's of 0,5% in elke provincie en Brussel)<sup>10</sup> worden afgewezen. Dergelijke maatregel tast de belangen van het deel van de bevolking aan dat zich sterk met een bepaalde regio identificeert, en zou door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eventueel als een schending van Artikel 3 Eerste Protocol EVRM kunnen worden aangemerkt.<sup>11</sup> Zelfs als er geen sprake is van een schending, rijzen er ernstige vragen van politieke moraliteit.<sup>12</sup> In dit verband kan worden gewezen op een arrest van het Grondwettelijk Hof van 1990 over het recht op deelname aan verkiezingen. Het Hof was hierin van mening dat de wettelijke eis om duizend handtekeningen per provincie in te zamelen (vijfduizend in totaal), teneinde deel te kunnen nemen aan de Europese verkiezingen, niet verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. Ten onrechte ging *“de wetgever er [...] van uit dat een opiniestroming waarvoor 5.000 personen belangstelling hebben minder waard is om vertegenwoordigd te zijn wanneer die personen op een zelfde plaats samenwonen dan wanneer ze verspreid wonen”*.<sup>13</sup>

### 3. Enkele politiek filosofische beschouwingen over de wenselijkheid van een federale kieskring

De vraag of het wenselijk is om een federale kieskring te creëren is in de eerste plaats een politieke vraag. Aangezien het om een kwestie van *constitutionele politiek* gaat – het inrichten van een federale kieskring zou een fundamentele constitutionele omwenteling kunnen betekenen – dient de opportuniteitsvraag mede in het licht van de basiswaarden van de constitutionele democratie te worden beoordeeld. Een van de centrale grondwetsfuncties is de *democratische* organisatie van het overheidsgezag. Als we een uitspraak willen doen over de legitimiteit van de voorstellen voor een federale kieskring, is het dus relevant om te onderzoeken in hoeverre de invoering ervan zou bijdragen tot het realiseren van deze grondwetsfunctie. Om die vraag te beantwoorden staan we achtereenvolgens stil bij de vooropgestelde doelstellingen van de federale kieskring en de ermee

<sup>10</sup> Voor een voorstel in die zin zie H. Dumont, *l.c.*, 7.

<sup>11</sup> Veel zal afhangen van de appreciatiemarge die het Hof aan de Verdragsstaten laat. In de zaak *Yumak en Sadak t. Turkije* was het Hof van oordeel dat een nationale kiesdrempel van 10%, die onder meer in het nadeel was van regionale partijen of minderheidspartijen, gezien de zeer specifieke Turkse context, niet in strijd was met artikel 3, Eerste Protocol. Het Hof overwoog o.a.: *“In addition, the Turkish electoral system, like that of many member States, is predicated on the context of a unitary State. In accordance with Article 80 of the Constitution, MPs represent “the whole nation”, not “the regions or persons which have elected them”; that is precisely because of the unitary nature of the Turkish State. (...) That is the result of a choice made by the legislature reflecting the country’s constitutional structure and grounded on political and institutional criteria. It is not as such incompatible with Article 3 of Protocol No. 1, which does not in principle impose on Contracting States the obligation to adopt an electoral system guaranteeing parliamentary representation to parties with an essentially regional base irrespective of the votes cast in other parts of the country. On the other hand, a problem might arise if the relevant legislation tended to deprive such parties of parliamentary representation.”*. Zie EHRM, *Yumak en Sadak t. Turkije*, 8 juli 2008, para. 124.

<sup>12</sup> Zie o.a. de *dissenting opinion* van vier rechters, waaronder de Belgische rechter Tulkens, in de zaak *Yumak en Sadak t. Turkije*: *“The voting system in the instant case, which has the highest threshold in Europe, which fails to accommodate the interests and opinions of a large part of the electorate that identifies strongly with a particular region, or with a national or other minority (...) clearly exceeds the very wide margin of appreciation left to the State and runs counter to the object and purpose of Article 3 of Protocol No. 1.”*. Zie EHRM, *Yumak en Sadak t. Turkije*, 8 juli 2008, para 5 (dissenting opinion).

<sup>13</sup> GwH, nr. 26/90, 14 juli 1990, 9.B.5.

gepaard gaande modaliteiten. We zullen zien dat beide aspecten nauw met elkaar verbonden zijn. Over de concrete gevolgen van een federale kieskring, en de vraag of de vooropgestelde doelstellingen kunnen worden bereikt, spreken we ons niet uit.

a. De dubbele doelstelling van de federale kieskring

Wie de teksten van de pleitbezorgers van een federale kieskring leest, merkt dat steevast een dubbele doelstelling wordt nagestreefd: enerzijds het verstevigen van de federale cohesie en het inbouwen van een ‘federerend’ of ‘centripetaal’ element in het constitutionele bestel, wat zou moeten leiden tot een meer efficiënte federale besluitvorming; anderzijds het verlichten van het democratisch tekort waaraan diezelfde federale besluitvorming onderhevig is. Wat daarbij opvalt is dat beide doelstellingen doorgaans in één adem worden genoemd, alsof zij logisch met elkaar verbonden zijn en het om twee kanten van dezelfde medaille gaat. Het voorstel van de Paviagroep vertrekt bijvoorbeeld vanuit de dubbele doelstelling “om de democratische legitimiteit en de efficiëntie van de federatie te versterken”.<sup>14</sup> De bedoeling is om “via een kleine ingreep in het kiesstelsel een echte federale dynamiek in beweging te zetten om zo het legitieme functioneren van de federale democratie te versterken”.<sup>15</sup> De indieners van het voorstel tot herziening van de Grondwet van 2007, van hun kant, schrijven dat zij die “verklaren dat de Belgische federale Staat de moeite waard is om overeind te houden, de middelen [moeten] uitbouwen die bijdragen tot het verminderen van het Belgisch democratisch deficit”.<sup>16</sup>

Volgens ons is dit uitgangspunt, namelijk de inherente samenhang van beide doelstellingen, minder vanzelfsprekend dan de voorstanders van de federale kieskring graag doen uitschijnen. *In de eerste plaats* dient te worden vastgesteld dat beide oogmerken, hoewel zij beide legitiem zijn, van een fundamenteel andere orde zijn. **Het remediëren van het democratisch tekort**, dat deels het gevolg is van het ontbreken van federatiewijde politieke partijen, waardoor de kiezer niet de mogelijkheid heeft om de federale regering als geheel te beoordelen, **is een vereiste van politieke rechtvaardigheid**. Vanuit die optiek zou elke redelijke burger of partij deze doelstelling kunnen ondersteunen. **Het verstevigen van de federale cohesie, daarentegen**, impliceert een voorkeur voor het behoud van de Belgische federatie, en is om die reden **een substantiële politiek-ethische keuze**, een keuze over hoe en in welke politieke gemeenschap we willen leven. Anders dan het aanpakken van het democratisch deficit is het nastreven van dit doel niet politiek neutraal, en mag het ook niet op die manier worden voorgesteld. Het komt in conflict met een andere, evenzeer legitieme, politieke doelstelling, met name het autonomiestreven van de deelstaten van de federatie.

De vraag rijst dan ook in hoeverre het opportuun is om een dermate gecontesteerde politieke optie constitutioneel te verankeren. Er zou immers kunnen worden betoogd dat het verstevigen van de Belgische federatie ingaat tegen de wensen van een belangrijk deel van de bevolking van één van de deelstaten (*in casu* Vlaanderen). Minstens is het zo dat een constitutionele beslissing in die zin het voorwerp moet uitmaken van een fundamenteel politiek en maatschappelijk debat en niet kan

---

<sup>14</sup> Zie Paviagroep, “Een federale kieskring voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers”, 14 februari 2007, p. 2, [www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)

<sup>15</sup> P. Meier, “Een reflectie op reflecties. Over de kritiek op het voorstel van de PAVIA groep voor een federale kieskring”, *Samenleving en Politiek* 2007, 12.

<sup>16</sup> *Parl. St.* Kamer 2007-2008, nr. 52-188/1, 5.

worden doorgevoerd onder het mom van een technische oplossing over het slecht functioneren van de federale instellingen. Formeel-juridisch mag het dan wel om een ‘kleine ingreep in het kiesstelsel’ gaan, in werkelijkheid betreft het een fundamentele constitutionele optie die bepalend kan zijn voor de toekomst van het land.

*In de tweede plaats*, en meer fundamenteel, rijst de vraag in welke mate de beide doelstellingen met elkaar verenigbaar zijn. De voorstanders van de federale kieskring lijken die onderlinge compatibiliteit zonder meer aan te nemen. **Naar ons oordeel kunnen het verhelpen van het democratisch tekort en het bevorderen van de efficiëntie van de federale besluitvorming weliswaar hand in hand gaan, maar dat is niet noodzakelijk het geval.** Beide doelstellingen kunnen evenzeer op gespannen voet staan en zelfs met elkaar in conflict komen. Waarom is dat zo? Wie de voorstellen goed leest merkt dat de voorstanders er vooral om bekommerd zijn het Belgische pacificatie- of consensusmodel te redden. In de politicologische literatuur over de pacificatiedemocratie wordt aangenomen dat dit systeem enkel kan functioneren als het wordt gestuurd door een zogenaamde ‘waak- en zorgzame elite’ (*prudent leadership*).<sup>17</sup> De werking van het model veronderstelt politieke leiders die, in een gemeenschappelijk streven naar een bestendiging van het systeem, bereid zijn om compromissen te sluiten en die bij de achterban te verdedigen. Het is het verdwijnen van dit type van politicus dat de ontwerpers van de federale kieskring zorgen baart, en waarop de kieskring een antwoord vormt. Volgens de auteurs van de voorstellen zou de opsplitsing van de publieke opinie langs de grenzen van de taalgemeenschappen politici aanzetten om binnen de eigen gemeenschap tegen elkaar op te bieden, waardoor het vinden van compromissen nadien zou worden bemoeilijkt. Dit alles zou de efficiëntie van de federale besluitvorming hypothekeren. Het instellen van een federale kieskring zou politici aanzetten tot matiging en op die manier het pacificatiemodel nieuw leven kunnen in blazen.

Welnu, **het feit dat een federale kieskring kan bijdragen tot een meer efficiënte werking van de Belgische pacificatiedemocratie is één zaak, de vraag of daarmee ook een oplossing wordt geboden voor de democratische zwaktes van het model is een andere zaak.** In de wetenschappelijke literatuur over de consensusdemocratie neemt de kritiek op de democratische kwaliteiten van het model gestaag toe.<sup>18</sup> De argumenten zijn bekend. Enkele van de belangrijkste democratische bezwaren zijn het ondoorzichtige en elitaire karakter van de politieke besluitvorming, het gebrek aan politieke concurrentie, de grote macht van politieke partijen, de afwezigheid van methodes van participatieve en directe democratie (cf. de problematiek van referenda), de aantasting van de electorale gelijkheid door de permanente uitschakeling van de meerderheidsregel als beslissingsmethode, etc. Elders hebben we aangetoond dat deze kritiek ook voor België opgaat.<sup>19</sup> Zonder dat debat hier te willen overdoen, **dient minstens de vraag te worden gesteld of het reanimeren en het in stand houden van het huidige consensusmodel, via de invoering van een federale kieskring, de federale besluitvorming op betekenisvolle kan democratiseren.** Veel zal afhangen van de modaliteiten van de federale kieskring en de inbedding ervan in een meer globale strategie om de democratische besluitvorming op federaal niveau te versterken.

---

<sup>17</sup> K. Deschouwer en P. Van Parijs, “A country-wide electoral district for Belgium’s federal Parliament”, in *Electoral engineering for a stalled federation*, Re-Bel e-book, 2009, 12.

<sup>18</sup> Voor een overzicht zie R.B. Andeweg, “Consociational Democracy”, *Annual Review of Political Science* 2003, 509.

<sup>19</sup> S. Sottiaux, *De Verenigde Staten van België, Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 27-48.

b. de modaliteiten van het instellen van een federale kieskring

Het voorgaande brengt ons bij een laatste punt: de concrete vormgeving van de federale kieskring en de ermee gepaard gaande maatregelen. We delen de bezorgdheid van de ontwerpers van de federale kieskring dat het federale bestuursniveau met een democratisch deficit kampt. Het federale niveau is in verhouding tot de belangrijke (herverdelende) bevoegdheden die het uitoefent (ook na de 6<sup>de</sup> Staatshervorming) democratisch onvoldoende gelegitimeerd.<sup>20</sup> Hierop zijn twee antwoorden mogelijk: een verdere overdracht van de bevoegdheden naar de deelstaten of het democratiseren van de federale besluitvorming. Wanneer voor die tweede optie wordt gekozen, zoals de pleitbezorgers van de federale kieskring doen, dient dit echter op een meer betekenisvolle en consequente manier te gebeuren.

Aangezien het deficit niet één enkele oorzaak kent, zal ook de oplossing uit een combinatie van maatregelen moeten bestaan. Een hervorming van het kiesstelsel door de invoering van een federale kieskring is een belangrijk onderdeel van die strategie. Niet omdat zo een kieskring een typisch federaal kenmerk is – dat is hij niet –, wel omdat een kieshervorming een antwoord kan bieden op de afwezigheid van een ander federaal kenmerk: federatiewijde politieke partijen. De splitsing van de Belgische politieke partijen was een belangrijke oorzaak van het verdwijnen van de federale politieke ruimte. De vraag rijst echter of de huidige voorstellen niet te bescheiden zijn. Om een federale politieke ruimte te creëren, lijkt meer nodig dan bijvoorbeeld de verkiezing van slechts 15 federale volksvertegenwoordigers, die dan nog eens worden ingedeeld in vooraf vastgelegde contingenten. Meer fundamenteel is echter de vaststelling dat deze vorm van *electoral engineering* niet volstaat om de democratische gebreken van het federale niveau te remediëren. Hoger wezen we al op de het lage democratiegehalte van het consensusmodel. ***O.i. kan het instellen van een federale kieskring enkel op betekenisvolle wijze bijdragen tot de reductie van het democratisch tekort als zij gepaard gaat met de afschaffing van de pacificatiemechanismen die op directe of indirecte wijze de politieke gelijkheid van de burger aantasten.***<sup>21</sup> Deze mechanismen zijn geen federale maar confederale/internationale kenmerken.<sup>22</sup> Het tot stand brengen van een waarachtige federale politieke ruimte impliceert dat er voor deze mechanismen geen plaats meer is. Men zal hiertegen opwerpen dat de rechten van de Franstaligen hierdoor in het gedrang komen. Er dient echter aan te worden herinnerd dat de bescherming van de belangen van nationale minderheden of kleinere regio's in democratische federale constructies (ook in een bipolaire en multinationale federatie zoals Canada) gebeurt via het toekennen van autonomie aan die groepen of regio's, niet door de uitschakeling van de meerderheidsregel op federaal niveau.

---

<sup>20</sup> Voor een uitwerking van dit argument, zie S. Sottiaux, *l.c.*, 27-48.

<sup>21</sup> Zie o.a. W. Pas, "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009, 67.

<sup>22</sup> Voor een uitwerking van dit argument, zie S. Sottiaux, *l.c.*, 61-65.