

De federale kieskring in een constitutioneel perspectief.

Prof. Dr. J. Velaers
Gewoon Hoogleraar
Universiteit Antwerpen

In de eerst plaats wil ik de Commissie danken voor de gelegenheid die ze mij biedt deel te nemen aan dit debat over de federale kieskring. Mijn uiteenzetting zal uit drie delen bestaan. Ik zal het eerst hebben over het doel dat wordt nagestreefd met een federale kieskring. Dat is volgens mij een legitiem doel. (1) Ik wil het vervolgens hebben over de onzekere gevolgen van het invoeren van een federale kieskring, en over de quota-regeling die in die context wordt voorgesteld. (2) Tenslotte wil ik ingaan op de vraag of de Grondwet dient te worden gewijzigd om de federale kieskring in te voeren.

1. Een legitiem doel

-De bedoelingen van degenen die een federale kieskring voorstaan zijn m.i. legitiem. Er zijn in ons land alleen maar regionale en eentalige politieke partijen. De kieskringen – behalve Brussel – bevinden zich binnen één regio en één taalgebied. Daardoor zijn federale verkiezingen in ons land altijd enigszins regionale verkiezingen.

De politieke partijen zoeken voor hun programma's alleen maar steun bij een deel van de bevolking. Politici hebben er geen belang bij de kiezers van over de taalgrens te overtuigen van hun ideeën.

Na de verkiezingen moet men de uitslagen van twee regionale verkiezingen optellen, om de uitslag van de federale verkiezingen te kennen.

Het is het verhaal van de twee democratieën. In een confederatie van staten is dat geen probleem, in een federale staat wel. Daar is men immers verplicht steeds weer op zoek te gaan naar de federale politieke wil.

Zolang België een federale staat is, is het verantwoord te pogen die twee democratieën dichter bij elkaar te brengen. Al te veel illusies moet men zich daarbij niet mag maken. De instellingen van een land zijn immers slechts de bovenbouw van de politieke krachten die de onderbouw uitmaken. Je kan met institutionele regels, de politieke grondstroom van een land niet veranderen. We leven in een land – en dat is organisch zo gegroeid - zonder federale politieke partijen, zonder federale media, zonder federale publieke opinie. Een federale kieskring met een beperkt aantal zetels (15) , zal daar niet veel aan veranderen. Wie deze staat wil overeind houden zal dat moeten doen met die twee democratieën.

Maar dat wil niet zeggen dat men niet kan pogen bruggen te slaan tussen die twee. Het creëren van één federale electorale ruimte waar politieke partijen hun programma aanbieden aan het kiezerskorps van het hele land kan een middel daartoe zijn.

Soms hoor je als tegenargument dat de federale kieskring een wat al te doorzichtige poging is om de zogenaamde centrifugale politieke partijen, partijen met een confederaal of een separatistisch programma, de wind uit de zeilen te nemen. Als dat inderdaad de bedoeling zou zijn dan zou ik dat onbehoorlijk vinden. Het is een gouden regel van de democratie, dat men de kieswetgeving niet mag instrumentaliseren. Kieswetgeving is natuurlijk nooit neutraal, maar ze alleen maar wijzigen om

bepaalde politieke inzichten, bepaalde politieke programma's, bepaalde politieke partijen de wind in de zeilen te geven of uit de zeilen te halen is niet behoorlijk.

Persoonlijk geloof ik echter niet dat een federale kieskring een instrument is dat alleen maar er toe strekt de centripetale politieke krachten te ondersteunen en de centrifugale politieke krachten te ontcrachten. In de eerste plaats zijn de gevolgen van de invoering van een federale kieskring zeer onzeker. Hoe zullen de kiezers zich gedragen? Hoe zullen de kandidaten zich gedragen? Dat is niet te voorspellen. Ik kom er nog op terug. Vervolgens geloof ik dat een federale kieskring in het belang kan zijn van alle politieke partijen ook van politieke partijen die ingrijpende hervormingen voorstaan, die met een twee derde meerderheid en een meerderheid in elke taalgroep, moeten worden goedgekeurd, en waarvoor dus de steun van beide taalgemeenschappen onontbeerlijk is. De federale kieskring kan ook een electorale ruimte bieden voor het debat over de toekomst van dit land.

2. De (onzekere) gevolgen van de federale kieskring

De leden van de Pavia-groep die de invoering van de federale kieskring bepleiten, geven aan dat de effecten ervan niet voorspelbaar zijn. Op welke wijze zullen de kandidaten en de politieke partijen en ook de kiezers zich in de federale kieskring gedragen? Men kan erover speculeren. Weinig is zeker. Blijkbaar is er nooit gepoogd een ernstig onderzoek op te zetten over de kiesintenties die in een federale kieskring zouden bestaan. Dat is jammer.

Volgens mij is er maar een ding echt zeker. De kiesstrijd in de Federale Kieskring wordt een titanenstrijd, een strijd tussen politieke zwaargewichten, wellicht zelfs een kanseliersstrijd, met als inzet de vraag wie door het kiezerskorps het meest geschikt wordt bevonden om de regering te leiden. Als het daarop zou uitdraaien zou de kiezer meteen op het verkeerde been zijn gezet, want het is niet op basis van een verkiezing van vijftien leden van de Kamer in een federale kieskring dat een meerderheid wordt gevormd.

Hoe de kandidaten en de partijen zich zullen gedragen in een federale kieskring, is moeilijk te voorspellen. Zullen zij pogen stemmen te winnen in de andere taalgemeenschap of zullen ze zich toch vooral blijven profileren als kandidaten die de belangen van de eigen gemeenschap willen dienen? Niemand weet het. Wellicht zal het onder meer afhangen van het aantal zetels dat in de federale respectievelijk de provinciale kieskring zal zijn te begeben.

Ook hoe de kiezers zich in de federale kieskring zullen gedragen is moeilijk te voorspellen. Zullen zij hun stem uitbrengen op de politieke zwaargewichten uit het eigen taalgebied, waarvoor zij in hun provinciale kieskring misschien niet kunnen stemmen – wat velen verwachten – , of zullen ze de kans grijpen om voor een kandidaat van de andere taalaanhorigheid te stemmen? Ook dat weet men uiteraard niet. Nochtans hangt “zin of onzin” van de federale kieskring in grote mate daarvan af.

In die context stellen de leden van de Pavia-groep een quotaregeling voor, met respectievelijk 9 en 6 gewaarborgde zetels voor de taalgroepen. De bedoeling daarvan is de kiezers te verzekeren dat het uitbrengen van een stem op een kandidaat van de andere taalaanhorigheid niet in het nadeel is van de vertegenwoordiging van de eigen taalgemeenschap in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Hoezeer men deze pragmatische benadering ook kan begrijpen, zij haalt wel de hele principiële idee achter de federale kieskring onderuit. De boodschap is immers duidelijk. De kandidaten die verkozen

zijn in de federale kieskring zijn toch niet echt federale verkozenen, het zijn N- of F- verkozenen die ook in de N- of F- taalgroep terecht komen. Hierop kom ik later nog terug.

Een quotaregeling houdt de mogelijkheid in van een ongelijke behandeling van kiezers en verkozenen. De zetelverdeling gebeurt dan immers niet uitsluitend in functie van het aantal behaalde stemmen, maar ook in functie van de quota die voor de taalgroepen vooraf zijn vastgelegd. In het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zal er hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording moeten worden geboden. Eerder oordeelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 35/2003 van 25 maart 2003 dat het discriminatieverbod niet was geschonden door in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement 17 zetels te reserveren voor Nederlandstaligen en 72 voor Franstaligen, ook al bleek uit berekeningen op basis van de vorige verkiezingsresultaten, dat dit zou impliceren dat voor een Nederlandstalige zetel 3.562 stemmen zouden volstaan, terwijl voor een Franstalige zetel 5.086 stemmen vereist zouden zijn. Het Grondwettelijk Hof stelde onder meer dat de afbreuk aan het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging niet onevenredig is aan de door de bijzondere wetgever nagestreefde doelstelling, “namelijk ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van de minst talrijke taalgroep de voorwaarden genieten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun mandaat, en daardoor een normale democratische werking van de betrokken instellingen te waarborgen.”¹ *In casu*, met de federale kieskring, gaat het overigens niet om de bescherming van de minst talrijke groep, maar voor een vast aantal zetels voor elke van beide taalgroep, dat in overeenstemming is met de bevolkingsaantallen. Een dergelijke regeling kan o.i. worden verantwoord in het licht van de doelstellingen van de federale kieskring in het algemeen en van de quotaregeling in het bijzonder.

-Ook met een quotaregeling is er overigens geen enkele zekerheid over de effecten van de federale kieskring. De federale kieskring zou onverwachte neveneffecten kunnen hebben. De volgende niet denkbeeldige hypothese kan u daarvan overtuigen. Stel dat uit provinciale kieskringen in Vlaanderen nipt een centrumrechtse meerderheid als winnaar uit de bus komt, en in Wallonië, nipt een centrumlinkse meerderheid en dat wanneer vervolgens de zetelverdeling van de federale kieskring erbij komt de meerderheden kantelen en er in Vlaanderen een nipte centrumlinkse meerderheid is, en in Wallonië een nipte centrumrechtse meerderheid. Het behoeft geen betoog dat de regeringsvorming er dan niet gemakkelijker op wordt.

3. Enkele constitutionele aspecten

De invoering van een federale kieskring vergt een herziening van de Grondwet.

- 1. De federale kieskring, het aantal zetels dat erin te begeven is en de beginselen van de zetelverdeling (met name de quota's die men desgevallend daarbij zou hanteren), dienen in **artikel 63** van de Grondwet te worden ingeschreven.

- 2. De mogelijkheid voor de kiezers om een stem uit te brengen zowel in de federale als in de provinciale kieskring, zou men in een **artikel 61, derde lid** kunnen inschrijvingen om betwistingen over de grondwettigheid te vermijden. Artikel 61, tweede lid, bepaalt thans immers: “Iedere kiezer heeft recht op slechts één stem.” Ik voeg er wel meteen aan toe dat dit voor mij – ik geef mijn persoonlijke opinie – niet echt nodig is. Artikel 61, tweede lid, dateert van 1893 toen men het

¹ GWH nr. 35/2003 van 25 maart 2003, overw. B.16.7.

algemeen stemrecht verving door het algemeen enkelvoudig stemrecht. De *ratio legis* is duidelijk. Er zijn geen kiezers die meer stemmen hebben dan de andere. Artikel 61, tweede lid, bepaalt echter niets over het aantal kieskringen. Indien artikel 63 bepaalt dat er twee kieskringen zijn – een federale en een andere (provinciale) – dan impliceert artikel 61, tweede lid, dat elke kiezer in elke kieskring één stem heeft.

- 3. Ook de mogelijkheid voor kandidaten om zich, **zowel in de federale kieskring, als in de provinciale kieskring verkiesbaar te stellen**, dient men in de Grondwet in te schrijven. In zijn arrest 33/2003 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de mogelijkheid tot gelijktijdige kandidaatstelling voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, omdat zij van aard is de kiezer te misleiden. Die kan immers het nuttige effect van zijn stem niet meer inschatten. De maatregel bevoordeelt daarenboven zonder redelijke verantwoording de kandidaten die de dubbele kandidaatstelling kunnen genieten. Ingevolge de Zesde Staatshervorming is het verbod van gelijktijdige kandidaatstelling in de kieswetgeving van de diverse parlementen ingeschreven: niemand mag zich kandidaat stellen voor de verkiezingen voor Parlement A als hij tegelijk kandidaat is voor de verkiezingen voor Parlement B.

Nu zou men weliswaar kunnen stellen dat de dubbele kandidaatstelling in de federale kieskring enerzijds en in een provinciale kieskring anderzijds, van een andere orde is. Ze is immers niet van aard de kiezer te misleiden. Indien een kandidaat in beide kieskringen verkozen wordt, zal hij moeten kiezen; maar welk mandaat hij ook kiest, hij zal in de Kamer van Volksvertegenwoordigers zetelen en dat is wat de kiezer wenste. Toch is er ook hier een probleem. Door zijn keuze bepaalt de verkozene immers ook welke opvolger zijn mandaat zal overnemen. Om de kiezer toe te laten het nuttig effect van zijn stem in te schatten, moet worden bepaald welke zetel de kandidaat hij dubbele verkiezing dient op te nemen, zodat van meet af aan ook duidelijk is voor welke zetel zijn opvolger zal zetelen. Daarenboven moet, hoe dan ook, een overtuigende verantwoording worden geboden voor de voordelen die de kandidaten genieten die zowel in de federale als in de provinciale kieskring opkomen, met name inzake verkiezingsuitgaven. Gelet op het belang van de gelijkheid van de kandidaten in de kiesstrijd is dit een cruciaal punt.

-4. Men moet ook overwegen om ook **artikel 43, § 1** van de Grondwet over de indeling in taalgroepen te wijzigen teneinde aan te geven dat de verkozenen van de federale kieskring die door alle Belgen zijn verkozenen en die dan ook bezwaarlijk als N of F-verkozenen kunnen worden aangeduid, niet worden ingedeeld in taalgroepen en dat alleen de in de provinciale kieskringen verkozen Kamerleden van de taalgroepen deel uitmaken.

Artikel 43, § 1 van de Grondwet bepaalt dat “voor de bij de grondwet bepaalde gevallen”, de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden ingedeeld in een Nederlands en een Franse taalgroep, “op de bij de wet vastgestelde wijze”. De indeling in taalgroepen is vooral van belang voor de berekening van de bijzondere meerderheid (art. 4, laatste lid GW) en de alarmbelprocedure (art. 54 GW) Alhoewel artikel 42 van de Grondwet bepaalt dat alle verkozenen “de Natie vertegenwoordigen en niet enkel degenen die hen hebben verkozen”, impliceert de indeling in taalgroepen waarin artikel 43 van de Grondwet voorziet, samen met de artikelen over de bijzondere meerderheid en de alarmbelprocedure, dat de leden van de taalgroep geacht worden de belangen van de respectieve taalgemeenschappen te waarborgen.

De verkozenen van de Federale Kieskring zijn door alle inwoners van deze kieskring, alle Belgen, verkozenen. Het zou o.i. opnieuw strijdig zijn met de idee van de federale kieskring deze verkozenen uiteindelijk toch weer te beschouwen als N- of F- verkozenen die geacht worden te waken over de belangen van hun taalgemeenschap. Het zou o.i. daarenboven niet passen in de minderheidsbescherming – het kan gaan om een Franstalige, maar desgevallend ook om een Vlaamse minderheid - die door de regels over de bijzondere meerderheid en de alarmbelprocedure wordt voorzien, om in de taalgroepen ook de verkozenen uit de federale kieskring op te nemen.

Men kan daar misschien tegen inbrengen dat er ook nu reeds een tweetalige kieskring bestaat – nl. de kieskring Brussel – waarvan de verkozenen wel worden ingedeeld in taalgroepen. De wet van 3 juli 1971 bepaalt immers dat de verkozenen in het arrondissement Brussel deel uitmaken van de Nederlandse of de Franse taalgroep van de Kamer naar gelang zij de eed in het Nederlands dan wel in het Frans afleggen en wanneer zij de eed in verscheidene talen afleggen is de taal waarin de eed eerst is afgelegd beslissend. Volgens het voorstel van de Pavia-groep zal niet de taal van de eed bepalend zijn, maar wel de taalverklaring van de kandidaat die aanvaard moet worden door ofwel drie Kamerleden van de betrokken taalgroep in de uittredende federale Kamer, ofwel door 0,1% van de ingeschreven kiezers in vier van de zes ‘provinciale’ kieskringen waarvan één van de officiële talen die van de betrokken taalgroep is. Men zou dus kunnen denken dat er geen probleem.

De vraag rijst echter of er toch geen verschil is tussen het tweetalige kiesarrondissement Brussel en de tweetalige federale kieskring. In de tweetalige kieskring Brussel, is het weliswaar niet uitgesloten dat kiezers stemmen voor kandidaten van de andere taalaanhoorigheid. Vaak komt dit echter niet voor. In de federale kieskring daarentegen is het precies de bedoeling dat er kruislings zou worden gestemd: Vlamingen op Franstaligen en Franstaligen op Vlamingen. Als dat in grote getalen gebeurt zullen een groot aantal verkozenen (maximaal 9 of 6) in de Nederlandse respectievelijk de Franse taalgroep terecht komen, met vooral stemmen van anderstalige kiezers. Hun taalaanhoorigheid mag dan weliswaar vaststaan, maar ze vertegenwoordigen niet de kiezers van de desbetreffende taalgemeenschap. Horen, ze dan thuis in de desbetreffende taalgroep in de Kamer? Zou dat niet strijdig zijn met de huidige *ratio constitutionis* van de indeling in taalgroepen? Moeten de federale verkozenen niet federale verkozenen zijn, die niet in een taalgroep thuishoren.

De invoering van een federale kieskring dient aanleiding te geven tot een herbezinning over de betekenis van de taalgroepen in de zin van artikel 43, § 1, van de Grondwet, in samenhang met de artikelen over de bijzondere meerderheid en de alarmbel. M.i. moet men overwegen in artikel 43, § 1 van de Grondwet over de indeling in taalgroepen, in te schrijven dat alleen de in de provinciale kieskringen verkozen Kamerleden in taalgroepen worden ingedeeld. Dit heeft dan tot gevolg dat de Kamerleden verkozen in de Federale kieskring wel worden meegeteld om de twee derde meerderheid, maar niet om de meerderheid in elke taalgroep te berekenen. Het heeft tevens tot gevolg dat de Kamerleden uit de Federale Kieskring niet mee de alarmbel kunnen luiden, omdat zij niet tot een taalgroep behoren. (“... drie vierden van de leden van een taalgroep”)

-5. Voor zover de federale kieskring ertoe zou leiden dat het aantal zetels in de provinciale kieskringen afneemt, dient men rekening te houden met de weerslag hiervan op de evenredige vertegenwoordiging. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest 149/2007 van 5 december 2007 geoordeeld dat het niet verenigbaar is met het beginsel van evenredige vertegenwoordiging dat er

bij de verkiezingen voor de provincieraden van het Vlaams Gewest kieskringen met twee of drie mandaten zouden zijn.