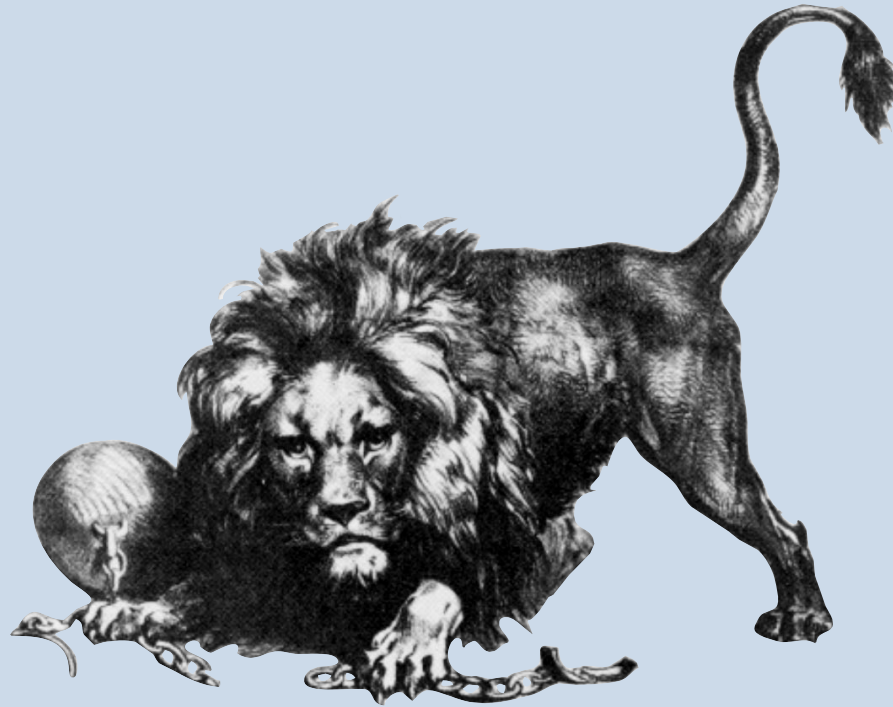


Secessie

Kwartaalblad voor de Studie van Separatisme en Directe Democratie



Directe democratie: wat, waar en hoe18

Nr. 2

Driemaandelijks: januari – februari – maart 2001

Een uitgave van het Mia Brans Instituut



Directe democratie: wat, waar en hoe

Op 20 november 2000 stelde het zg. „Wetenschappelijk Comité voor de politieke vernieuwing” in de Commissie Politieke Vernieuwing van Kamer en Senaat het rapport „De politieke vernieuwing: directe democratie” voor aan de parlementsleden. Het rapport bevat een aantal feitelijke onjuistheden.

Directe democratie is een vorm van politieke besluitvorming die de kiezers toelaat om telkens zij dit wensen rechtstreeks over een aangelegenheid te beslissen. In een vertegenwoordigende democratie kan het volk niet direct beslissen. De kiezers kunnen alleen via de verkiezingen een mandaat geven aan een beperkt aantal volksvertegenwoordigers die de beslissingen dan in de plaats van het volk nemen.

Directe democratie is dus een uitbreiding van de vertegenwoordigende democratie. Het parlement blijft in een directe democratie bestaan. Maar de kiezers kunnen in een aantal gevallen in de plaats van het parlement treden.

Het belangrijkste instrument om directe democratie in de praktijk te realiseren is de introductie van het bindend *referendum op burgerinitiatief* of *volksinitiatief*. Wanneer een aantal mensen een nieuwe wet willen invoeren, of een oude wet willen veranderen, moeten ze een minimum aantal handtekeningen verzamelen ter ondersteuning van hun voorstel. (In België zouden dat op het federaal niveau bijvoorbeeld 200.000 handtekeningen kunnen zijn.) Indien een groep erin slaagt deze handtekeningen te verzamelen, moet er een burgerstemming komen. Indien de meerderheid van de kiezers het voorstel aanvaardt, wordt de nieuwe wet ingevoerd. In het andere geval is het voorstel verworpen.

Het burgerinitiatief is de hoeksteen van de directe democratie. Zonder mogelijkheid tot burgerinitiatief is er geen directe democratie in enige reële zin. Er bestaan echter belangrijke aanvullende instrumenten, zoals de afzettingsprocedure en het referendum van rechtswege.

Een *afzettingsprocedure* laat de kiezers toe om bepaalde overheidsambtenaren, rechters of verkozenen, die het publieke vertrouwen hebben verloren, uit hun ambt te ontsetten. In Zwitserland bestaat dit systeem, al wordt het instrument zelden gebruikt. Het bestaat ook in een aantal Amerikaanse deelstaten op verschillende lagere bestuursniveau's. Een afzettingsprocedure moet eveneens met een handtekeningcollectie worden begonnen, waarbij een voldoende hoge drempel geldt.

Een *referendum van rechtswege* is een rechtstreekse stemming door de burgers over een bepaald voorstel, waarbij het initiatief echter niet van de burgers uitgaat. In een aantal gevallen, zoals bijvoorbeeld een grondwetswijziging of het afsluiten van een internationaal verdrag dat soevereiniteitsafstand impliceert, moeten de burgers zich via een volksstemming hierover uitspreken. In Zwitserland en in verschillende Amerikaanse deelstaten worden grondwetswijzigingen automatisch aan een referendum onderworpen.



Zwitserland is het enige grotere land waar op nationaal niveau een vorm van directe democratie bestaat. In de USA bestaat directe democratie in een aantal deelstaten, waaronder California, de grootste deelstaat, maar er bestaat in dit land geen enkele vorm van directe democratie op federaal niveau. Elders bestaan hoogstens zeer beperkte vormen van directe democratie. In Italië kan over bepaalde onderwerpen een correctief referendum plaatsvinden. In Duitsland bestaat een zeer beperkte vorm van directe democratie in sommige deelstaten.

Gevolgen voor de staatshuishouding

In het kader van het debat over politieke vernieuwing bracht een commissie van acht universiteitsprofessoren (het „*Wetenschappelijk Comité van de commissie voor de politieke vernieuwing*”) eind vorig jaar ten behoeve van het Belgisch parlement een advies uit over het functioneren van de directe democratie.¹ Op pag. 34 lezen we: „Fiscale aangelegenheden zijn in de meeste landen uitgesloten van een volksstemming; de reden schuilt in de terechte vrees dat de bevolking bij het referendum of de volksraadpleging nagenoeg steeds zal opteren voor een verlaging van de op hen rustende lasten, terwijl zij van de overheid tegelijkertijd eenzelfde of een betere dienstverlening zal eisen.” Deze bewering is niet in overeenstemming met de werkelijkheid.

De Belgische professoren vertellen dat slechts in „bepaalde” Amerikaanse deelstaten referenda over fiscale aangelegenheden mogelijk zijn. In werkelijkheid kennen, onder de 24 gebieden² van de USA waar referenda mogelijk zijn, alléén Alaska, Montana, New Mexico en Wyoming een algemene uitsluiting van fiscale onderwerpen.³ Wel bestaan in nog 13 staten eng omschreven beperkingen (die bijvoorbeeld referenda verbieden over de wedden van verkozenen en regeringsleden). Maar fiscale thema’s worden in de regel niet uitgesloten van direct-democratische besluitvorming. De vrees dat de bevolking „steeds” zal opteren voor verlaging van de lasten, is trouwens helemaal niet „terecht.” In Amerika werden de voorbije decennia slechts 43 % van de referendumvoorstellen voor belastingverlaging goedgekeurd.⁴

Elizabeth R. Gerber publiceerde het meest recente vergelijkend onderzoek inzake fiscale druk tussen Amerikaanse staten met en zonder referenda op volksinitiatief. De belastingen en staatsuitgaven liggen globaal genomen wat lager in staten met directe democratie, doch de verschillen zijn beperkt. In staten met directe democratie wordt wat meer uitgegeven aan onderwijs, gezondheidszorg, wegen en milieu, en wat minder aan politie, *welfare* en ziekenhuizen, maar ook die verschillen zijn niet significant.⁵

De acht professoren zeggen in hun rapport niets over Zwitserland. In Zwitserland bestaat op federaal niveau absoluut geen beperking voor fiscale onderwerpen. Burgers hebben in dat land de mogelijkheid om, mits het bijeen brengen van 100.000 handtekeningen, een referendum aan te vragen over gelijk welke fiscale of budgettaire materie. In totaal betroffen 8,6 % van de volksinitiatieven tussen 1848 en 1994 fiscale of budgettaire aangelegenheden.⁶ Overigens komen zelfs referenda van rechtswege voor over fiscale materies. In heel wat Zwitserse kantons moet bijvoorbeeld een deficitaire begroting automatisch langs direct-democratische weg goedgekeurd worden.

Het zou best kunnen dat er een verband is tussen de enorme publieke schuld in België en het totaal gebrek aan directe democratie. Uit opiniepeilingen in Duitsland en de USA is gebleken, dat er bij de kiezer een sterke en blijvende voorkeur bestaat voor evenwichtige begrotingen, en een verzet tegen het opbouwen van publieke schuld.⁷ Openbare schuld wordt opgebouwd door de politieke elite; zij kopen er onrechtstreeks stemmen mee, versterken door hun uitgavenpolitiek hun machtspositie en kunnen uiteindelijk toch niet verantwoordelijk worden gesteld voor de catastrofale gevolgen op langere termijn. De bevolking zelf lijkt vlugger geneigd om met die gevolgen wèl rekening mee te houden.

In Zwitserland bestaan dan ook geen aanwijzingen dat directe democratie op fiscaal vlak leidt tot financiële ontwrichting van het staatsbestel. De modale burger beseft maar al te goed dat koken geld kost. Daarentegen bestaan er belangwekkende studies over de positieve impact van directe democratie op het economisch welzijn en het geluk en de tevredenheid bij de burgers. Meer bepaald leidt meer directe democratie op fiscaal en budgettair vlak tot een drastische afname van de fiscale fraude. Aan de universiteiten van Zürich en

¹ Advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité van de commissie voor de politieke vernieuwing (Billiet, J.; Dewit, P.; Dujardin, J.; Dumont, H.; Elchardus, M.; Scholsem, J.-C.; Veny, L.; Verdussen, M.); *De politieke vernieuwing – Directe Democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitiericht)*; doc 50 0797/002 (Kamer), 2-416/2 (Senaat); november 2000; 119 pp.

² Het betreft 23 van de 50 staten, plus het hoofdstedelijke District of Columbia (DC).

³ Heussner, H.K.; *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland*; Köln; Erlanger juristische Abhandlungen Band 43; Carl Heymanns Verlag; p.166.

⁴ Meer info over de Amerikaanse toestanden is te vinden op de webstek van het *Initiative & Referendum Institute*: www.iandrinstitute.org

⁵ Gerber, Elizabeth R.; *The Populist Paradox – Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*; Princeton University Press; Princeton; 1999; pp.124 e.v.

⁶ Gallagher, M. & Vincenzo Uleri, P.; *The Referendum Experience in Europe*; Londen: MacMillan; p. 194.

⁷ Weizsaecker, R.K. von; *Staatsverschuldigung und Demokratie*; Kyklos 45; 1992; pp. 51-67.

Sankt Gallen is hierover heel wat onderzoek verricht. Wetenschappelijk onderzoek in Porto Alegre, een stad van 1,3 miljoen inwoners in Brazilië waar een bijzonder systeem van directe burgerparticipatie op budgettair vlak werd ingevoerd, voerde eveneens tot de conclusie dat authentieke burgerparticipatie leidt tot een drastische afname van de belastingfraude.⁸

We vinden het belangrijk om te onderstrepen dat burgers, in een systeem van daadwerkelijke en niet louter met de mond beleden volkssoevereiniteit, ook om principiële redenen direct moeten kunnen beslissen over de bestemming van het door hen samengebrachte belastingsgeld. Belastingsgeld mag niet beschouwd worden als het resultaat van een soort legale roof. De belastingsofbrengst moet beschouwd worden als het geld dat de burgers samenbrengen om de gemeenschappelijke behoeften te dekken. Het blijft in principe het collectief bezit van de burgers en deze laatste moeten dan ook, indien ze dat wensen, direct over de bestemming van deze gelden kunnen beslissen.

Moeten burgerinitiatieven en referenda aan een deelnemingsquorum worden onderworpen?

Neen. Burgers die niet aan een verkiezing deelnemen, worden geacht een mandaat te geven aan hun medeburgers die wel een stem uitbrengen. In Zwitserland en in 17 van de 24 Amerikaanse gebieden waar het referendum op volksinitiatief bestaat, ontbreekt iedere vorm van participatiequorum (o.a. Californië). In landen met stemrecht in plaats van stemplicht, worden evenmin deelname-quorums gebruikt voor de verkiezing van de volksvertegenwoordiging, gemeenteraden, enz. Er is geen enkele reden om van deze regel af te wijken bij initiatieven of referenda.

Wel wordt in de USA een burgervoorstel door een gerechtshof gecontroleerd op zijn verenigbaarheid met de grondwet, vooral op het vlak van mensenrechten en burgerlijke vrijheden. In Zwitserland doet men zelfs dit niet.

De meeste leden van het Belgisch *Wetenschappelijk Comité* zijn echter voorstander van het principe van het deelnamequorum. „Het participatiequorum van 10 % van de inwoners (voor referenda in gemeenten met meer dan 30.000 inwoners) komt de meeste leden van het comité wel het absoluut minimum voor, zonder dat de vereiste representativiteit bij volksbevragingen in het gedrang zou komen,” zo stellen ze.⁹

Het participatiequorum bestaat vandaag in België en in Duitsland. Het maakt in beide gevallen deel uit van een globaal pakket van maatregelen (excessief hoge handtekeningdrempels, uitgesloten onderwerpen, mogelijkheid van parlement of gemeenteraad om de vraagstelling te wijzigen of om de volksbeslissing a posteriori weer te vernietigen...) dat duidelijk bedoeld is om de directe democratie te verzwakken en onwerkbaar te maken.

Het belangrijkste effect van het participatiequorum is dat het boycotacties uitlokt. Veronderstel dat een deelnamequorum van 40 % geldt. Onder de burgers is 60 % voorstander van het voorstel, en 40 % is tegenstander. Ongeveer 60 % van de bevolking wil deelnemen aan de stemming. De minderheid kan dan een boycot lanceren, zodat enkel 36 % van de kiezers stemt en het voorstel struikelt over het quorum. In Duitsland is het verschijnsel uitvoerig beschreven. Zelfs kleine minderheden kunnen hun slag thuishalen door af te zien van het maatschappelijk debat en op te roepen tot boycot. Het *Wetenschappelijk Comité* vermeldt het boycot-effect slechts terloops (op pag. 68) en gaat helemaal niet in op het ongehoorde feit, dat momenteel in ons land speelt, waarbij indien het quorum niet wordt gehaald, de uitgebrachte stemmen niet eens worden geteld. Zo worden, zogenaamd in naam van de democratie, stembrieven ongeteld vernietigd.

⁸ Andreatta, Humberto; *Participative budget Porto Alegre – You are the one who makes a true city*; Municipal Dept. of Culture; Porto Alegre; 1995.

⁹ Advies wetenschappelijk comité; o.c.; p. 68.

De auteurs van het rapport schrijven: „Het komt de leden van het Comité voor dat onthouding een vorm van meningsuiting als een andere kan zijn en dat er dus rekening mee moet gehouden worden.”¹⁰ Op logische gronden kan aan een niet uitgebrachte stem echter slechts één (formele) betekenis worden toegekend, namelijk die van een impliciete mandatering aan de medeburgers die wèl stemmen. Hetzelfde principe geldt immers ook in een representatieve democratie.



De Kamer vertegenwoordigt het volk. Maar mag het volk ook zichzelf vertegenwoordigen?

het zijn de burgers die soeverein, via het bijeenbrengen van handtekeningen onder referendumvragen, beslissen over welke aangelegenheden directe besluitvorming is gewenst.

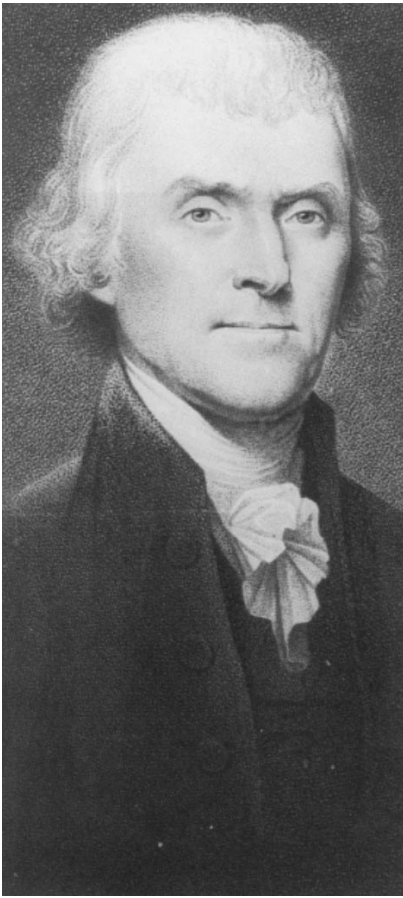
Het is niet consequent om enerzijds een participatiequorum te eisen voor een referendum op volksinitiatief, en anderzijds géén participatiequorum te eisen voor parlementaire verkiezingen. Welnu, voor een parlementaire verkiezing is een participatiequorum duidelijk onmogelijk, omdat anders (bij het niet halen van het quorum) het wetgevend werk langs vertegenwoordigende weg kan stilvallen. Bijgevolg moet ook het participatiequorum voor directe besluitvorming worden verworpen, omdat anders het wetgevend werk langs directe weg kan stilvallen.

Bezwaren tegen directe democratie

Een bezwaar tegen directe democratie is vaak dat de meeste kiezers onbekwaam zouden zijn om te stemmen over concrete publieke aangelegenheden omdat zij de ingewikkelde materies niet zouden begrijpen. Het onbekwaamheidsargument is in wezen een argument tegen de democratie als dusdanig. Wanneer mensen wijs genoeg zijn om onderscheid te kunnen maken tussen goede en slechte volksvertegenwoordigers, moeten ze ook in staat zijn om over belangrijke aangelegenheden rechtstreeks te beslissen. Immers, indien kiezers niet bekwaam zijn om goede van slechte oplossingen te onderscheiden, kunnen ze a fortiori ook geen personen kiezen die bekwaam zijn om goede oplossingen te vinden. Zelfs indien de burgers de systematische neiging zouden vertonen om gevaarlijke of twijfelachtige beslissingen te nemen, zou het volstrekt onduidelijk zijn op welke grond hen het recht op directe besluitvorming kan worden geweigerd, indien zij zelf zo'n directe besluitvorming wensen.

De ervaring in landen waar directe democratie bestaat leert echter dat de burgers helemaal geen neiging tot gevaarlijke of twijfelachtige beslissingen vertonen. Thomas Cronin schrijft over de Amerikaanse situatie: „Vroege tegenstanders van directe democratie beweerden dat hierdoor een stroom van ongezonde en radicale wetten zou tot stand komen, maar dat gebeurde slechts zelden. In sommige deelstaten wordt beweerd dat conservatieven het

¹⁰ Advies wetenschappelijk comité; o.c.; p. 67.



Thomas Jefferson (1743 – 1826), één van de „vaders” van de Amerikaanse Revolutie, was een fel pleitbezorger van het bindend wetgevend referendum dat hij reeds in 1775 bepleitte in een ontwerp-grondwet van de staat Virginia.

burgerinitiatief en referendum gebruiken om progressieve wetgeving te dwarsbomen. Maar de voorspelde demagogische dreiging werd niet bewaarheid. Progressieve en conservatieve maatregelen lijken het in ongeveer gelijke mate te halen, afhankelijk van verschuivingen in de publieke opinie en van het meer of minder verregaand karakter van de voorstellen. Kiezers lijken behoedzaam om te springen met extremistische of radicale maatregelen, zowel van links als van rechts.”¹¹ En voorts: „Kiezers die aan rechtstreekse besluitvorming deelnemen doen dat met meer verantwoordelijkheidszin en intelligentie dan we redelijkerwijs mogen verwachten. Kiezers maken rationele keuzes in het stemhokje; ze kunnen de kosten en baten herkennen en de diverse effecten van de geboden alternatieven.”¹²

Het argument dat directe democratie de deur opent voor demagogie en manipulatie, of dat het burgerinitiatief wordt misbruikt door drukkingsgroepen en de economisch machtigen om besluiten genomen door de verkozen organen te omzeilen, gaat evenmin op. Men kan met hetzelfde gemak beweren dat in de huidige vertegenwoordigende democratie de volksvertegenwoordigers eveneens onder druk staan van machtige lobbies.

In Zwitserland is het herhaaldelijk gebeurd dat de bevolking een beslissing neemt die diametraal ingaat tegen de unanieme wens van parlement, regering, en het hele economische establishment. Een voorbeeld was het voorstel tot integratie van Zwitserland in de Europese Economische Ruimte (EER). De economisch machtigen waren daar voorstander van, maar de bevolking verwierp het met ruime meerderheid in een referendum op 6 december 1992, niettegenstaande de burgers massaal gebombardeerd waren geweest met pro-„Europa” propaganda. Op 1 december 1996 verwierpen de Zwitsers een wet, die door het parlement reeds was goedgekeurd en die door de regering en het economisch establishment werd verdedigd, die in naam van „de verbetering van het concurrentievermogen der Zwitserse ondernemingen” de wettelijke beperkingen op zondags- en nachtwerk wou afschaffen.

„De Zwitserse ervaring toont aan dat zelfs wanneer alle mogelijke drukkingsgroepen en de politieke elite dezelfde doelstelling nastreven, ze lang niet altijd hun zin krijgen,” schrijven de politicologen Bohnet en Frey.¹³ In een puur representatief systeem, daarentegen, krijgt eenzelfde coalitie van het politiek-economische establishment *altijd* haar zin.

Er zijn zelfs aanwijzingen dat de directe democratie een grotere garantie voor minderheden betekent dan de vertegenwoordigende democratie. Vertegenwoordigende democratie brengt immers vaak discriminatie van minderheden voort. In ons land is het onderwijs een goed voorbeeld. Twee grote netten verdelen onderling de macht, en kleinere onderwijstypes worden wettelijk benadeeld en uitgesloten. De eindtermen, die in december 1996 door het Arbitragehof werden vernietigd na klacht van de Steinerscholen, ondermeer omdat ze de rechten van minderheden als de Steinerscholen miskenden, werden langs puur representatieve weg door het Vlaams parlement goedgekeurd. Na het besluit van het Arbitragehof bleken een heleboel CVP-parlementsleden, die nochtans mee het eindtermen-decreet hadden goedgekeurd, blij met het arrest van het Arbitragehof, en eisten zij dat ook het katholiek onderwijs een verminderde eindtermen-last zou opgelegd krijgen. Dit bewijst dat de parlamentsleden helemaal niet „wijs” of „naar geweten” hebben gestemd. De waarheid is dat heel wat CVP-parlamentsleden de eindtermen hebben goedgekeurd onder druk van hun partijhoofdkwartier, dat op zijn beurt onder druk stond van machtige lobbies.

Ook het argument dat directe democratie gevaarlijk is omdat kiezers hun keuzes altijd maken in functie van kortzichtig eigenbelang wordt door de feiten weerlegd. We wezen daar hierboven reeds op in verband met de fiscale impact van directe democratie. Kiezers nemen wel degelijk beslissingen

¹¹ Cronin, Thomas E.; *Direct Democracy – The Politics of Initiative, Referendum and Recall*; Harvard University Press; Cambridge, Mass.; 1989; p. 85.

¹² Cronin; o.c.; p. 89

¹³ Bohnet & Frey; *Direct-Democratic Rules – The Role of Discussion*; *Kylos* 47, 1994; pp. 341-354.

vanuit het standpunt van het collectief belang, zelfs indien zij hiervoor persoonlijk zullen moeten betalen. „Twee recente voorbeelden illustreren dit punt. In maart 1993 stemden de Zwitserse kiezers over een toename van de brandstoftaks. Hoewel vrijwel elke kiezer door dit voorstel financieel zou worden geraakt, werd het voorstel goedgekeurd. In juni 1993 moesten de Zwitsers beslissen over een burgervoorstel, dat beoogde om de aankoop van nieuwe militaire vliegtuigen voor het jaar 2000 te verbieden. Indien aanvaard, zou dit voorstel de overheidsbegroting serieus hebben verlicht. Het voorstel werd echter verworpen.”¹⁴

Ook op dit punt moet directe democratie met de praktijk van de vertegenwoordigende democratie worden vergeleken. In een puur representatief systeem als het Belgische worden de meeste besluiten ver van de openbaarheid genomen, niet in functie van het openbaar belang, maar in functie van belangen- en drukingsgroepen die efficiënt achter de coulissen weten te werken.¹⁵

Opiniepeilingen wijzen uit dat in vele landen een ruime meerderheid van de kiezers directe democratie wil. In Duitsland toonde een peiling in 1995 aan dat een meerderheid van 71 % (in de westelijke deelstaten) tot 79 % (oostelijke deelstaten) directe democratie wenste, tegenover een minderheid van 27 % (West) tot 21 % (Oost) die meende dat de besluitvorming het exclusieve terrein der verkozenen moest zijn.¹⁶

In België toonde een opiniepeiling aan dat een absolute meerderheid voor directe democratie voorhanden is (51 % pro, 21 % contra).¹⁷ Een andere bevraging toonde aan dat 67 % van de bevolking (versus amper 15 % tegenstanders) een referendum wenste over het Europees Verdrag (Maastricht II).¹⁸ In *Het Nieuwsblad* van 27 april 1998 verscheen het resultaat van een Dimarsopeiling. De vraag luidde of een referendum over de verdere eenmaking van Europa wenselijk was. Liefst 59,6 % van de Vlamingen en 56,8 % van de frans-taligen vond van wel. Van de overigen gaf de helft te kennen er geen mening op na te houden. Slechts 16,4 % van de Vlamingen en 19,3 % van de frans-taligen antwoordde negatief.

Begin 1997 toonde een internationale opiniepeiling in vijf landen aan dat overall een uitgesproken absolute meerderheid bestond voor het houden van een referendum over de Europese Monetaire Unie. In volgorde van uitgesprokenheid waren dit Duitsland (79 %), Groot-Brittannië (76 %), Frankrijk (66 %), Nederland (56 %) en Italië (52 %).¹⁹

De Belgische situatie

Directe democratie is in België volledig onbestaand. Er bestaan geen burgerinitiatieven, geen referenda en geen directe afzettingsprocedures. In 1995 werd het zogenaamde „gemeentelijk referendum” ingevoerd. Dit is echter een karikatuur van wat een echt referendum of burgerinitiatief zou moeten zijn.²⁰ De belangrijkste elementen van de wet van 10 april 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 21/4/95) zijn:

- het initiatief moet een hoog aantal handtekeningen van kiesgerechtigden verzamelen (10 % van het aantal inwoners van de gemeente, versus 2 % in Zwitserland). Indien deze handtekeningen verzameld zijn, bekommen de initiatiefnemers het recht om bij de gemeenteraad een referendum te vragen. De gemeenteraad kan het referendum weigeren;
- indien dit „referendum” toch plaats vindt, moet een deelname-quorum van 40 % gehaald worden. Indien dit quorum niet wordt gehaald, worden de stemmen zelfs niet geteld;
- over gemeentebelastingen of gemeentebegroting mag geen referendum worden gehouden;

¹⁴ Bohnet & Frey; o.c.

¹⁵ Dewachter, Wilfried; *Besluitvorming in politiek België*; Leuven; Acco; 1992.

¹⁶ Habermann, G.: *Demokratiereform. Anstöße zu einer ordnungspolitischen Diskussion*; Schriftenreihe des Unternehmensinstitutes UNI, Mainzer Strasse 238, D-53179 Bonn.

¹⁷ *La Libre Belgique*; 29 april 1992.

¹⁸ *Le Soir*; 30 maart 1996.

¹⁹ *Handelsblatt*, 16 januari 1997; *The Daily Telegraph*, id.; *Le Figaro*, id.; *NRC-Handelsblad*, 28 februari 1997; *L'Espresso*, 16 januari 1997.

²⁰ Tulkens, F.; *La consultation populaire communale – Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995*. In: *Journal des Tribunaux*; 18.11.1995; pp. 729-733.

- het referendum is „consultatief.” Zelfs indien een grote meerderheid van kiezers het burgervoorstel steunt, kan de gemeenteraad het kiesresultaat toch naast zich neerleggen.

In 1998 werd de wet enigszins aangepast: de volksraadpleging moet nu verplicht gehouden worden indien een geldige aanvraag is ingediend, maar het resultaat is nog altijd niet-bindend. Bovendien werd de handtekeningdrempel voor kleine gemeentes opgetrokken tot 20 % van het aantal inwoners, wat een wereldrecord is!

Het consultatief referendum is op principiële niveau een stap achteruit ten opzichte van het puur representatief systeem. In een representatieve democratie erkent men tenminste nog in principe dat de wetten hun autoriteit ontleenen aan de soevereine volkswil. Men belet echter dat deze volkswil zich direct uitsprekt en voert een fictief „onweerlegbaar vermoeden” in dat stelt dat het parlement de volkswil uitdrukt. Bij het consultatieve referendum laat men toe dat de rechtstreeks uitgesproken volkswil frontaal wordt genegeerd.

De huidige Belgische grondwet laat geen directe democratie toe; er is dus een grondwetswijziging nodig. Voor de invoering van het bindend referendum op federaal niveau moet artikel 36 van de grondwet gewijzigd worden. Artikel 41 moet aangepast worden voor het provinciaal en gemeentelijk niveau en er is ook een wijziging van artikel 195 nodig, om toe te laten dat via een burgerreferendum de grondwet wordt gewijzigd.

De opmerking wordt vaak gemaakt dat de directe democratie wellicht moeilijk verenigbaar is met de bijzondere, bipolaire structuur van België. Men verwijst in dit verband naar het plebisciet over de terugkeer van Leopold III. Het zogenaamd „referendum” over de terugkeer van koning Leopold III (2 maart 1952) was geen echt referendum. Het had enkel consultatieve waarde, en verschillende politieke formaties hadden verschillende interpretatie-regels geformuleerd (de socialistische partij eiste een 66 % meerderheid om de terugkeer van de koning te aanvaarden; de liberalen hanteerden een complexe 70 %/55 %-regel; de koning zelf eiste een 55 % meerderheid...). Nadat een meerderheid zich had uitgesproken voor terugkeer van de koning, werd die laatste toch tot ontslag gedwongen. Eigenlijk illustreert de hele geschiedenis de ontoereikendheid van een puur representatief systeem. Pas nadat de politieke elite via dit systeem de toestand compleet had laten vastlopen, werd als noodmiddel op een slecht gereguleerd en vrijblijvend plebisciet beroep gedaan.

Het is mogelijk dat België niet zal kunnen leven met een authentieke, directe democratie. Maar dat is ver van bewezen: In Zwitserland gebeurt het vaak dat de verschillende taalgroepen uiteenlopend stemmen. Die uitkomsten bedreigen echter geenszins de samenhang van dat land. Zo leverde de stemming over de integratie van Zwitserland in „Europa” (EER) een pro-meerderheid op in Franstalig Zwitserland, maar een meerderheid van tegenstanders in Duitstalig Zwitserland. Dit was geen reden voor de eersten om de Zwitserse staat in vraag te stellen. Als het feit dat Vlaanderen en Franstalig België systematisch anders gaan stemmen over belangrijke zaken, tot een breuk zou leiden, bewijst dit niet dat directe democratie onwerkzaam is, maar enkel dat België niet gewenst is door zijn burgers, en dus geen bestaansreden heeft.

* Dr. Jos Verhulst is lid van WIT (*Werkgroep Implementatie Tijdsgeest*) – *Burgerbeweging voor Directe Democratie*. Hij is tevens hoofdredacteur van „De Witte Werf,” een maandelijks nieuwsbrief over de strijd voor directe democratie over heel de wereld. (Abo: 400 fr. op rek. 001-2679900-60 van De Witte Werf, Beeldhouwerstraat 38, 2000 Antwerpen. Voor meer info: www.wit-be.org)

Jos Verhulst*