

De verdere democratisering van de belgische politiek

door Wilfried DEWACHTER



1. Democratie een dynamische opdracht.

De politieke democratie zou men kunnen bepalen als : het bestuurssysteem van een plurale samenleving, dat gebaseerd is op de principes van gelijkheid en vrijheid, en waarbij de leiders gekozen en de richting van het beleid aangeduid wordt door de leden (1). Zo bepaald is de politieke democratie een ideaal, een ideaaltipe. Doch dit wijst op een zeer belangrijk aspekt in de politieke democratie, namelijk het dynamisme, de groei naar meer democratie, de democratische ontwikkeling. Inderdaad, men kan niet alleen de vraag stellen of men een politiek bestel heeft dat al dan niet democratisch is ; men dient ook de vraag te stellen binnen een democratisch politiek bestel in welke mate dit politiek democratisch doende is.

In het XIX^e eeuwse België in de periode van het cijnskiesrecht, stelde men ook dat het staatsbestel democratisch was, ook al bedroeg het kiezerskorps (het zo genaamde « wettelijke land ») slechts 1/10 van de totale natie (het « werkelijke land »). Het is duidelijk dat men met de omschakeling van cijnskiesrecht naar meervoudig algemeen stemrecht in 1893, men de mate van democratie in het belgisch politiek bestel aanzienlijk heeft vergroot : het kiezerskorps werd met die ene maatregel tien maal groter. Ook na de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht, in 1919, heeft men de mate van politieke democratie in België

(1) Deze definitie is nagenoeg in zijn geheel overgenomen van de nederlandse hoogleraar in de sociologie, J.M.C. Thurlings. Alleen het laatste lid van de bepaling werd gewijzigd ; oorspronkelijk stond er : « waarbij de leiders gekozen worden door de leden en *aan de leden verantwoordig verschuldigd zijn* ».

Zie : THURLINGS J.M.C., Democratie en godsdienst, blz. 15-16 in : HELDRING J.L., e.a., Democratie in debat, Meppel, 1964.

nog kunnen vergroten door de vrouwen in 1948 eindelijk ook het stemrecht voor de wetgevende- en provinciale verkiezingen te verlenen (2).

Deze voorbeelden geven duidelijk aan dat de democratie in wezen een dynamisme inhoudt, dat zij een bestendige opdracht om haar steeds meer te realiseren, behelst. Dit inzicht is ook voor onze huidige democratie, voor het aktueel funktionieren van de belgische politiek van belang.

Bovenstaande voorbeelden vertonen evenwel een zekere eenzijdigheid : zij betreffen uitsluitend uitbreidingen van het kiezerskorps (3). Het zou totaal verkeerd zijn de verdere demokratisering uitsluitend in die richting te zoeken. Het funktieverlies van de monarch in ons land, sinds 1800, toont dit duidelijk aan : van de diktatuur achter een democratische façade van konsul Bonaparte en keizer Napoleon I, langs het verlicht despotisme en gematigd monarchisme van koning Willem I, langs het « Messieurs, vous avez rudement traité la royauté » van Leopold I die dan nog van unionisme naar partijregering diende te evolueren, langs de oprispingen van politieke aspiraties vooral van Leopold II maar ook wel van Albert I tot de troonafstand van Leopold III, is er een zeer grote verschuiving in de funktie van de monarch gerealiseerd, bij zover dat de huidige koning hoofdzakelijk nog een symboliserende funktie vervult (4). Dit voorbeeld, dat door zijn beknoptheid al te veel nuanceringen moest achterwege laten, toont evenwel vrank aan dat vooruitschrijdende demokratisering niet alleen langs uitbreiding van het kiezerskorps gebeurt. Precies uit deze principiëel alomvattende mogelijkheid tot demokratisering volgt dat,

(2) Het is hier niet de bedoeling een overzicht te geven van alle elementen die de politieke democratie in België hebben vergroot. Door een paar duidelijke voorbeelden wil men aangeven dat de politieke democratie een dynamische opgave is. Het is dan ook alleen omdat de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (cf verder over het tweepartijstelsel) in 1899 en de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht (d.i. o.m. het verlies van het gezinsstemrecht, zoals door de Broqueville voorgesteld en hoofdzakelijk door de onhandigheid van de Katolieke Partij verspeeld) in 1919 een meer omstandige uitleg vergen om de democratische groei er uit naar voor te halen, dat zij hier niet als voorbeeld zijn uitgewerkt.

(3) Het is allerminst de bedoeling hierbij een pleidooi te houden voor het stemrecht op 18 jaar. Voor ons niet gelaten, vooral daar *alle* partijen bij de verkiezingskampagne van 1965 reeds het stemrecht op 18 jaar beloofd hebben, kan men best ophouden met het misselijk gesjacher hieromtrent op basis van de vrees voor de partijdige richting van deze jonge stemmen. Evenmin als de koophandel rond het vrouwenstemrecht, doet dit dubbel gezicht de democratie deugd. Stemrecht op 18 jaar is evenwel in de totale opgave tot verdere demokratisering slechts van ondergeschikt belang. Er vallen veel belangrijker elementen en gebeurtenissen te demokratiseren.

(4) GILISSEN J., *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*. Brussel, 1958, 197 blz.

LUYKX T., *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*. Brussel, 1964, 559 blz.

BOEYNAEMS M., *De benoeming en het ontslag van de ministers in België (1831-1884)*. Gent, 1963 (gestencild).

DE MEYER J., *De monarchie in de moderne staat*, blz. 181-198 in : *Res Publica*, 1967, nr 2.

indien men op dit ogenblik optimaal verder wil gaan met de politieke democratisering, men precies moet weten waar het grootste knooppunt van de macht ligt, en waar er het minst democratische inspraak is.

De regering heeft gaandeweg een funktie veroverd of toegewezen gekregen die veel uitgebreider is dan deze die de klassieke leer over de scheiding van de machten haar voorbehoudt (5). Naast de uitvoerende macht die zij blijft behouden, heeft zij als taak een zeer groot deel van de wetgevende funktie gekregen. Van de 1.347 wetten die in de periode 1948-1962 in België uitgevaardigd werden zijn er 1.143 wetten gegroeid uit een regeringsinitiatief, dit is 85 %, wijl er slechts 204, dit is 15 % gegroeid zijn uit het initiatief van het parlement (6). Nu is het weliswaar zo dat de verhouding van de regering tot de wetgeving ietwat complexer is, omdat het parlement nog altijd beschikt over de amendingsmogelijkheid, en deze ook wel benut. Doch de primordiale funktie van de regering, ook op het vlak van de wetgeving, springt in deze cijfers sterk naar voor. De regering is niet alleen institutioneel, maar zelfs in de ganse machtskonstellatie van het politiek bestel, de belangrijkste politieke geleding. Bij een onderzoek naar de machtshiërarchie in België blijkt de hoogste machtspositie bezet te zijn door de eerste-minister (7).

Ten overstaan van deze belangwekkende vaststelling nopens de centrale funktie van de regering in het Belgisch politiek bestel, moet een tweede konstatatie gemaakt worden, die het democratisch karakter van de belgische politiek enigermate aanvecht: de kiezers, zijnde de staatsburgers, zijnde het werkelijk land, duiden de regering niet aan. Zij kiezen noch de regeringsleider, noch de regeringskoalitie, noch het regeringsprogramma.

Dit in democratisch opzicht zo belangrijk feit blijkt reeds duidelijk uit volgende cijfers. In de periode 1918-1968 zijn er in België 15 wetgevende verkiezingen ingericht. In diezelfde periode kende het land echter 33 regeringen, dit is gemiddeld meer dan 2 per legislatuur. Waar de gemiddelde duur van een wetgevende periode 3 jaar en 4 maanden is, bedraagt de gemiddelde leeftijd van een regering: 1 jaar en 5 maanden. Sinds 1918 heeft ons land 610 dagen regeringskrisis gekend, dit is gedurende bijna twee volle jaren (8).

(5) Dit is een zeer algemeen verschijnsel, dat eveneens voor België opgaat.

(6) MAST A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*. Gent, 1963, blz. 153. De begrotingsontwerpen zijn in deze cijfers niet opgenomen.

(7) De uitslagen van dit onderzoek over de machtshiërarchie in België worden eerlang gepubliceerd.

(8) Een gedetailleerde beschrijving, die voor de periode 1918-1940 duidelijk de besluitvorming bij de regeringsvorming in het licht stelt, en dan ook de geringe bijdrage van het kiezerskorps, levert

HÖJER C.J., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*. Uppsala, 1946, 373 blz.

De verkiezingen van 1965 geven een sprekende illustratie te meer van de onmacht van het kiezerskorps om de regering aan te duiden.

In 1965 verloren CVP en BSP een aanzienlijk gedeelte van hun kiezerskorps : CVP 7 % en BSP 8,5 %. De verschuivingen gaan vooral naar de PVV (+ 9 %) en de Volksunie (+ 3 %), maar ook naar kleinere oppositiepartijen : de kommunisten, het FDF en Waalse arbeiderspartijen. Na een eerste mislukking van een « regering van nationale unie » (CVP + BSP + PVV) om de voorziene grondwetsherziening te kunnen doorvoeren, slaagde Harmel er toch in een CVP-BSP -regering tot stand te brengen. Deze regering bleef evenwel maar een goed half jaar aan het bewind. Zij werd opgevolgd door de CVP-PVV -regering van Vanden Boeynants in maart 1966.

Op basis van dezelfde verkiezingsuitslag komen twee regeringen tot stand die naar richting en coalitie en programma toch nogal sterk uit mekaar lopen.

Zoals ons politiek leven gestructureerd is, hoeven deze haast tegenstrijdige uitkomsten uit eenzelfde gegeven, niet al te zeer te verwonderen. Volgens de orthodoxe democratische stelregel moet de partij die de verkiezingen wint, de regering vormen, de verliezende partij moet in de oppositie gaan. Maar in een stelsel met koalitieregeringen is deze stelregel niet zo orthodox door te voeren. Inderdaad, winnende partij zijn betekent niet meerderheidspartij zijn. De verkiezingen van 1965 illustreren dit zeer duidelijk : ondanks de flinke vooruitgang van de oppositiepartijen, verzamelen deze toch geen meerderheid (ongeveer 40 %). Er kunnen ten aanzien van deze stelregel dan ook twee toepassingsvarianten verdedigd worden : eensdeels de maximale toepassing van de verschuivingen in het kiezerskorps en andersdeels het gebruik van de maximale meerderheid in het kiezerskorps. De maximale toepassing van de verschuivingen in het kiezerskorps betekent dat als de kiezers aan een partij geen absolute meerderheid geven, dat dan gestreefd moet worden om met de partijen met de grootste winst, eventueel aangevuld door de partij met het geringste verlies, een meerderheid te vormen. Formateur Harmel drukt dit in 1965 als volgt uit : « ...dan zou de verkiezingsuitslag normaal moeten leiden tot de volgende politieke conclusie : de partij die bij de verkiezingen de grootste vooruitgang heeft geboekt, zou een regering moeten vormen met een van de partijen der voormalige koalitie » (9).

Enige inzichtelijkheid in deze problematiek geeft ook het werk :

PERIN F., *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*. Brussel, 1960, 280 blz.

Bij de berekeningen werd geen rekening gehouden met de gegevens over de regeringskrisis sinds de val van de regering Vanden Boeynants op 7 februari 1968.

(9) Nota van de formateur aan de drie partijvoorzitters (28 juni 1965) in *Keessings Historisch Archief*, 1965, blz. 501.

De tweede mogelijke toepassing is het gebruik van de maximale meerderheid in het kiezerskorps of de grote coalitie. Deze toepassing werd in scherpe vorm gesteld bij de regeringsvorming van 1965. Hierbij argumenteerde men met het feit dat de vaste kiezers evenwaardig zijn met de wisselende kiezers. Indien een coalitie van partijen, ondanks alle verschuivingen, toch nog de grootst mogelijke meerderheid vormt, dan betekent dit dat het grootste gedeelte van het kiezerskorps deze regering wenst, en dat deze derhalve moet gevormd worden. Om het met de gegevens van 1965 te zeggen: ondanks een verlies van 15,5 % van hun kiezers, vertegenwoordigen CVP en BSP samen toch nog 63 % van het kiezerskorps, zijnde de grootst mogelijke meerderheid; derhalve dienden CVP en BSP de regering te vormen.

Uit het overzicht van de feiten en uit de tegenstelde theorieën van de maximale verschuiving en van de grootste coalitie blijkt dat de kiezers in de samenstelling van de regeringscoalitie rechtstreeks zeer weinig inbrengen (10).

Regeringsvorming en regeringsinstandhouding is in het belgisch politieke bestel een ander machtsproces, waarbij de besluitvormers: de partijbesturen van de traditionele partijen, zekere drukings- en belangengroepen en (aktueel in nog slechts zeer beperkte mate) het Hof zijn. Alleen langs de evaluatie van de verkiezingsuitslagen door deze besluitvormers wordt de uitspraak van de kiezers in dit machtsproces ingebouwd. De kiezers duiden de regering niet rechtstreeks aan.

Gezien de centrale positie van de regering in het belgisch politiek bestel en gezien de afwezigheid van een democratische inspraak van de staatsburgers in de regeringsvorming, is het aangewezen dat de verdere democratisering van ons politiek bestel precies dit gegeven zou aanpakken (11). De centrale motor van het politieke systeem moet aangezet en gericht worden door de staatsburgers.

Niet alleen uit democratisch standpunt is voor de keuze van de regering door de staatsburgers iets te zeggen, ook vanuit het gezichtspunt van de efficiëntie van het beleid kan men hiervoor pleiten. « In de realiteit van de hedendaagse democratie kan een krachtig gezag slechts bestaan in de mate waarin het zich kan beroepen op een zo ruim en zo recht-

(10) Over de preciese betekenis van de wetgevende verkiezingen, zie:

DEWACHTER W., *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsvervoering in het belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967, 392 blz.

(11) Het is zonder meer duidelijk dat eens deze democratisering gerealiseerd, men in België nog niet toe is aan de ideale democratie. Belangrijk werk blijft dan nog te verrichten: het efficiënter maken van het parlement, de vorming van adequate politieke ontwerpen bij de kiezers, de democratische inspraak tussen de verkiezingsmomenten, de uitbouw van de interne democratie in de politieke partijen, de verdere democratisering van wetgevende-, provinciale- en gemeenteraadsverkiezingen. Doch dit zijn problemen die hier niet behandeld moeten worden.

streeks mogelijke investituur van het kiezerskorps » (12). De relatie en de spanning tussen democratie en efficiëntie is een lang verhaal. Uit de verdere uiteenzetting moge blijken, met alle nodige nuanities, hoe in dit geval democratisering en grotere doeltreffendheid kunnen samengaan.

Om dit objectief van democratisering en efficiëntie te bereiken, stelt men twee middelen voor : enerzijds het tweepartijstelsel en anderzijds de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister.

2. Het tweepartijstelsel als middel.

Bij een tweepartijstelsel behaalt, in de regel, één der partijen de absolute meerderheid in het parlement en kan dan ook volgens de orthodoxe stelregel van de parlementaire democratie de regering vormen. De partijleider wordt dan meteen regeringsleider. Het politiek bestel in Groot-Brittannië wordt hierbij als voorbeeld gesteld (ook al heeft men er niet te doen met een zuiver tweepartijstelsel : bijvoorbeeld op een paar zetels na zou men bij de verkiezingen van 1964 geen rechtstreekse regeringsaanduiding gekend hebben).

In de belgische politiek heeft men evenwel niet te doen met een tweepartijstelsel, maar met een veelpartijstelsel. Bij de Kamerverkiezingen van 1968 stelden zich 21 partijen, dissidenties en beperkte kandidaturen aan het kiezerskorps voor. In het nieuwe verkozen Parlement zetelen afgevaardigden van zowat 6 partijen : Kommunistische Partij van België (KPB), Belgische Socialistische Partij (BSP) (13), Christelijke Volkspartij (CVP/PSC/VDB) (14), Volksunie (VU), Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) en Front Démocratique des Bruxellois Francophones - Rassemblement Wallon (FDF/RW). Zelfs al stelt men dat de belgische politiek sinds 1965 een aanzienlijk aantal nieuwe partijvormingen tot stand heeft zien komen, wat inderdaad een feit is, toch kan men niet onderuit het besluit dat de periode 1918-1968 bestendig vijf partijen heeft gekend (15).

Gesteld tegenover dit veelpartijstelsel moet men, wil men de rechtstreekse regeringsaanduiding realiseren, dit veelpartijstelsel reduceren

(12) DE MEYER J., Over presidentiële en parlementaire democratie. In : *Rechtskundig weekblad*, 1962, n^o 40, blz. 2323.

(13) Hierbij moet men het afzonderlijk opkomen van de Vlaamse socialisten in het kiesarrondissement Brussel aanstippen.

(14) In tegenstelling tot de eenheidspartij van vroeger — behoudens enkele sporadische uitzonderingen van afzonderlijke lijsten, en veralgemeend bij de verkiezingen van 1939 — kwamen nu 3 partijlijsten op : CVP, PSC en coalitie VDB-CVP.

(15) Er zijn een paar uitzonderingen geweest. Kommunisten : stelden nog geen kandidatuur in 1919 en hadden nog geen afgevaardigde in 1921 ; de vlaams-nationalisten hadden geen lijsten in 1946 en 1950 en hadden geen verkozenen in 1949. Daarentegen wordt hier ook niet naar Rex verwezen.

tot een tweepartijensstelsel. Daartoe wordt als geëigend middel voorop gesteld: de evenredige vertegenwoordiging bij de wetgevende verkiezingen vervangen door het meerderheidsstelsel, hetzij het éénnamig, hetzij het meernamig meerderheidsstelsel. Het meerderheidsstelsel kent naast het onderscheid éénnamig of meernamig ook nog een andere opdeling: met betrekkelijke meerderheid of met volstrekte meerderheid; deze laatste modaliteiten brengen dikwijls een tweede stemronde mee.

Er zijn derhalve kategorisch gezien vier soorten van meerderheidsstelsels:

— eennamig meerderheidsstelsel met betrekkelijke meerderheid (Groot-Brittannië)

— eennamig meerderheidsstelsel met volstrekte meerderheid (V^e Franse republiek)

— meernamig meerderheidsstelsel met betrekkelijke meerderheid

— meernamig meerderheidsstelsel met volstrekte meerderheid (België van 1830 tot 1899).

België heeft van 1830 (de verkiezing van het Nationaal Congres) tot 1898 (in 1899 werd de evenredige vertegenwoordiging ingevoerd) het meernamig meerderheidsstelsel met volstrekte meerderheid toegepast (16). Indien bij de eerste stembeurt de volstrekte meerderheid niet werd bekomen, volstond de betrekkelijke meerderheid in de tweede stemronde. Hierdoor en door de aard van de keuzegedraging van het kiezerskorps ging dan in algemene regel alle door een arrondissement toe te wijzen zetels naar één partij. Van 1847 (eerste verkiezingen met een echte partijdige opdeling) tot 1893 heeft het land inderdaad een tweepartijensstelsel gekend. Doch de ware oorzaak van dit tweepartijensstelsel ligt niet zozeer in het meerderheidsstelsel dan wel in de aard van het kiezerskorps: de cijnskiezers waren in feite partijdig slechts opgedeeld in liberalen en katholieken. Inderdaad, eens in 1893 de cijnskiezers vervangen worden door een meervoudig algemeen gestemrechtigd kiezerskorps komen er van bij de eerste verkiezingen 3 partijen in het parlement: katholieken, socialisten en liberalen. Weliswaar behouden de katholieken de absolute meerderheid in het parlement, alhoewel zij die ook onder het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging (sinds 1899) zij het in minder omvangrijke mate, in het Parlement blijven behouden (17).

(16) Gezien de zeer uiteenlopende bevolkingsaantallen in de verschillende arrondissementen, was de zaak nog wel een ietsje ingewikkelder: sommige arrondissementen, zeker voor de Senaatsverkiezingen, kenden in feite een éénnamig meerderheidsstelsel.

(17) En dit ondanks het feit dat zij een vijftal keren geen absolute meerderheid der stemmen behaalden.

Men kan zich hierbij nog de vraag stellen of België in de periode 1919-1968 bij een meerderheidsstelsel een tweepartijstelsel zou hebben gekend. Het Studiecentrum tot Hervorming van den Staat heeft enige berekeningen gemaakt in dit verband, aan de hand van de verkiezingsuitslagen van 1936. Bij een toepassing van het relatieve meerderheidsstelsel op de kiesgebieden met meerdere mandaten (met andere woorden per arrondissement) zouden de socialisten 114 zetels en de katholieken 88 zetels veroverd hebben (18). De cijfers van het Studiecentrum over de toepassing van het relatieve meerderheidsstelsel op de kiesgebieden met één mandaat betreffen slechts twee provincies: Luik en West-Vlaanderen en steunen op de meerderheid in de kieskantons. In Luik stelt men vast « dat de socialistische partij in 24 kantons, de katholieke partij in 2 kantons en de liberale en rexistische partijen in 1 kanton de meerderheid bereiken. De volstreekte meerderheid evenwel wordt slechts in 6 kantons bereikt. (...) West-Vlaanderen telt 27 kantons en 22 zetels. De katholieken hebben in 18 kantons, de socialisten in 5 kantons en de Vlaamsche Nationalisten in 4 kantons de meerderheid. Slechts in 2 kantons werd de volstreekte meerderheid bereikt » (19). De kieskantons zijn evenwel geen juiste maat voor de kiesgebieden met één mandaat: sommige kantons hebben recht op meerdere mandaten en andere hebben afzonderlijk geen voldoende groot bevolkingsaantal om over één mandaat te kunnen beslissen; zij zouden moeten samengevoegd worden. Maar afgezien van deze beperkingen zou men met het meerderheidsstelsel, zoals toegepast in Groot-Brittannië, in 1936 minstens vertegenwoordigers van 5 verschillende partijen in het Parlement gehad hebben: socialisten, katholieken, Vlaams-nationalisten, liberalen en rexisten.

Wij hebben voor recenter verkiezingen soortgelijke berekeningen gemaakt. Vooreerst werd het gedaan volgens het relatief meervoudig meerderheidsstelsel toegepast per kiesarrondissement.

In 1961 zou de zetelverdeling in de Kamer als volgt geweest zijn: CVP 120 zetels en BSP 92 zetels. Er zouden in het parlement slechts twee partijen mandaten veroverd hebben. In 1965 zou de CVP volgens dit stelsel nog 120 zetels hebben in de Kamer, de BSP echter slechts 54 en de PVV zou er 38 veroverd hebben. In de Kamer zouden drie partijen zetelen (20). Deze procedure is bij momenten vrij grof. Om het

(18) *Studiecentrum tot hervorming van den Staat*, De hervorming van den staat. Brussel, 1937, blz. 611. Op te merken valt dat de verkiezingen van 1936 o.a. gekenmerkt waren door de relatieve overwinning van Rex.

(19) *Studiecentrum tot hervorming van de Staat*, a.w., blz. 612-613.

(20) In 1968 zou de Kamer volgens dit stelsel 87 CVP, 33 VDB-CVP en 13 PSC volksvertegenwoordigers hebben (samen 133) naast 74 socialisten en 5 PLP'ers. In het kiesarrondissement Brussel zou de verkiezingskoalitie VDB-CVP met 3,57 %

ergste geval te citeren : in het kiesarrondissement Brussel wordt globaal over een totaal van 32 of 33 volksvertegenwoordigers beslist. Daarom werd ook getracht op basis van de kieskantons tot een benaderend uninomiaal meerderheidsstelsel te komen. Het kieskanton bekomt evenredig tot zijn bevolkingsaantal een aantal zetels, meestal is het één zetel per kanton, soms is het meerdere zetels per kanton (opdeling is omwille van de gebrekkige officiële statistieken niet mogelijk) en soms is het één zetel voor meerdere kantons. Volgens deze berekening zou de CVP in 1965 112 volksvertegenwoordigers bekomen hebben, de BSP 72 en de PVV 28 : dus drie partijen in het parlement, met evenwel de volstreekte parlementaire meerderheid voor de CVP.

Deze proefberekeningen mogen nochtans niet verabsoluteerd worden, niet alleen omwille van het voor de onderzoeker onontwikkbaar gebrek aan detaillering : zou het bijvoorbeeld niet kunnen zijn dat de 7 zetels van het kieskanton Antwerpen die nu in globo aan de BSP toegekend worden bij een volledig doorgetrokken uninomiaal stelsel zouden verdeeld worden als 3 zetels BSP, 2 zetels CVP, 1 zetel VU en 1 zetel PVV, of dat van de 3 zetels van het kieskanton Leuven, nu globaal aan de CVP toe te kennen, minstens 1 zetel naar de BSP zou gaan ? Maar er is aan deze proefberekeningen nog een groter nadeel : de onderzoeker kan onmogelijk in deze berekeningen de reactie van de kiezer op dit ander kiesstelsel verdiskontereren (denk aan de rol van bepaalde personaliteiten — volgens bovenvermelde berekeningen kiest kanton Diest een CVP afgevaardigde — en denk vooral aan een balance of power die het kiezerskorps in een nieuw kiesstelsel door een gedeeltelijk politiek anders gericht keuzegedrag er zou kunnen inleggen).

Samenvattend kan men wel zeggen dat, in zover berekeningen mogelijk zijn een meerderheidsstelsel, van welke aard ook, in België naar een tweepartijensstelsel tendeeft, zoals bepaalde theorie uit de wetenschap der politiek ten andere stelt (21).

Doch daarmee is evenwel niet alles gezegd. In bijgaande tabel wordt een vergelijking gemaakt tussen het stemmenpercentage en het zetelpercentage, bij twee vormen van meerderheidsstelsel. Deze tabel herneemt grotendeels wat aan cijfersgegevens betreffende de zetelmeerderheid in vorige paragrafen gezegd is, maar stelt deze nu in vergelijking met de partijdige gerichtheid van het kiezerskorps. En deze vergelijking doet toch wel nadenken.

stemmen meer dan de PVV de 33 zetels in de wacht slepen en in het arrondissement Antwerpen zou de BSP de 20 zetels behalen met 3,85 % stemmen meer dan de CVP.

(21) Zie DUVERGER M., *Les partis politiques*. Parijs, 1958 (3^e uitg.), 476 blz.

TABEL

Vergelijking van zetels en stemmen in een meerderheidsstelsel

Jaar	Katolieken	Socialisten	Liberalen	Andere
Meerderheidsstelsel per Arrondissement				
1894				
Zetels	68,42	18,42	13,15	—
Stemmen	50,10	27,96	16,15	5,77
1936				
Zetels	43,56	56,43	—	—
Stemmen	27,67	32,10	12,40	27,83
1961				
Zetels	56,60	43,39	—	—
Stemmen	41,46	36,73	12,40	9,41
1965				
Zetels	56,60	25,47	17,92	—
Stemmen	34,45	28,28	21,61	15,66
Meerderheidsstelsel per Kanton				
1965				
Zetels	52,83	33,96	13,20	—
Stemmen	34,45	28,28	21,61	15,66

Belangrijke opiniestromingen worden uit het Parlement gehouden : in 1936 40,23 % van het kiezerskorps : de liberalen, de Vlaams nationalisten, Rex en de kommunisten ; in 1961 21,81 % waarbij liberalen en Volksunie, in 1965 15,66 % met onder meer Volksunie en kommunisten. Het uit het Parlement houden van de kleinere, radikale en soms ook extreme groepen kan voor een regering volgens het huidige recept de zaken wel vergemakkelijken (22). Maar het is ongezond voor de democratie deze groepen niet te verplichten hun parlementaire en democratische verantwoordelijkheden op te nemen (23). Bovendien stelt dit stelsel nogal scherp de vraag uit welken hoofde een partij die 32,10 % (BWP in 1936) of 34,45 % (CVP in 1965) van het kiezerskorps achter zich heeft, dit is ongeveer één derde, plots als een meerderheid mag optreden en haar partijprogramma als regeringsprogramma « goed voor het algemeen welzijn » mag opdringen.

In de voor de parlementaire democratie kritische jaren 1936-1937 komt het Studiecentrum tot hervorming van den Staat tot volgend besluit : « In den huidige gang onzer instellingen, is geen reden te vinden om de even-

(22) Zie de vorm van Sperrklausel die de CVP-BSP Commissie voor de Hervorming der Instellingen in de wetgevende verkiezingen wenste in te voeren.

(23) Rex zou waarschijnlijk, zonder de verkiezingsnederlaag van Degrelle in 1937, langer als een krachtige groep verder geleefd hebben.

redige vertegenwoordiging, die sedert veertig jaren algemeen voldoening schenkt, te laten varen. Een terugkeer tot het vroegere stelsel wordt door niemand ernstig gewenscht; hij zou de openbare mening, die daarin een politieke greep van de machtigste partijen zou menen te bespeuren, diep misnoegen en een kloof graven tussen het Parlement en de openbare meening. Wil men toch hebben dat de evenredige vertegenwoordiging de stabiliteit van de Regering vermindert, zoo moet zij door andere methodes (...) verstevigd worden. In ieder opzicht schijnt het geboden de evenredige vertegenwoordiging te behouden » (24).

Niet alleen is er enige onzekerheid over de efficiëntie van een kieshervorming ter realisatie van een tweepartijstelsel in België, niet alleen schaaft een meerderheidsstelsel aan de democratische vertegenwoordiging, maar verder zijn er ook nog de moeilijkheden om deze kieshervorming te realiseren en voornamelijk houdt deze vorm van rechtstreekse regeringsaanduiding een verdere funktieverschuiving van het parlement naar de regering in.

Dat de omschakeling van evenredige vertegenwoordiging naar meerderheidsstelsel niet zo gemakkelijk realiseerbaar zal zijn ligt voor de hand. Er moet, in tegenstelling tot de omgekeerde verandering die in 1899 bij gewone wet kon doorgevoerd worden, een grondwettelijke twee derde meerderheid gevonden worden. Inderdaad sinds de grondwetsherziening van 15 november 1920 bepaalt artikel 48 van de Grondwet van België uitdrukkelijk: « De verkiezingen geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld ». Nu zullen de kleine partijen zeker niet geneigd zijn om aan zulke hervorming mede te werken. Zelfs de PVV zal nogal sterk indachtig zijn dat het vooral op aanvraag van haar voorgangers is dat in 1899 de evenredige vertegenwoordiging (en in 1919 de provinciale apparentering) werd ingevoerd. Maar ook in de grote partijen CVP en BSP zou wel heel wat weerstand kunnen opkomen, niet alleen uit hoofde van de andere hier vermelde argumenten, maar ook op basis van onmiddellijke gegevens en wel van die vertegenwoordigers die in een voor de partij niet zo sterk gebied, dank zij de evenredige vertegenwoordiging toch nog hun zetel in de wacht slepen.

Het belangrijkste argument tegen deze werkwijze ligt in het feit dat deze werkwijze een verder funktieverlies van het parlement inhoudt en de macht van de regering aanzienlijk uitbreidt. Inderdaad in het tweepartijstelsel blijft de regering haar volle inspraak in de wetgeving die een klasieke regering uit een parlementair veelpartijstelsel heeft, niet alleen behouden, maar ook uitbreiden. Bovendien neemt de regering door het

(24) *Studiecentrum tot de hervorming van den Staat*, a.w., blz. 613.

hanteren van de partijsankties : tucht, beloningen, kandidaturen bij de wetgevende verkiezingen en zo voorts een belangrijk deel van de parlementaire controle op de wetgeving weg. Regeringsleider en partijvoorzitter zijn functies en machtsposities die door één enkel persoon gekumuleerd worden. De onafhankelijkheid van de partij en van de parlementairen, als emanatie van een deel van de staatsburgers, lijdt hieronder. De controle op de regering, wat aktueel door de theorie van de wetenschap der politiek nog gesteld wordt als de wezenlijke democratische functie van het Parlement, wordt sterk verminderd door deze kumulatie van regeringsmacht en partijapparaat en -sankties in één persoon (25). Indien er enig heil zit in de scheiding van machten tussen « wetgevende macht » en « uitvoerende macht », dan mag de kontrolerende functie van de zogenoemde « wetgevende macht » niet verglijden naar de regering die reeds wetgeving (met enkele nuancies) en uitvoering kumuleert. Het middel om het doel te bereiken : tweepartijstelsel langs hervorming kiessysteem teneinde tot een rechtstreekse regeringsaanduiding te komen, biedt bijzonder moeilijke en bezwarende nadelen : het middel is niet honderd ten honderd accuraat ; het neemt belangrijke opinierichtingen uit het parlement dat op dit ogenblik de enige weg voor democratische inspraak in het belgisch politiek bestel is weg of vertekent ze in aanzienlijke mate ; de realisatiekansen zijn niet bijzonder groot en tenslotte houdt dit middel een verder funktieverlies van het parlement in. Dit is zeker niet een bijster positief bilan.

3. De rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister.

Gesteld tegenover de nadelen van het tweepartijstelsel als middel, komt de vraag aan bod : « Is er geen ander middel om hetzelfde doel te bereiken, middel dat bovenvermelde nadelen niet heeft en dat zelf geen nieuwe al te bezwarende nadelen meebrengt ? » Wij menen op deze vraag duidelijk bevestigend te moeten antwoorden. Het geëigende middel tot democratische inspraak in de regering ligt ons inziens in de rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister, verkiezing met absolute meerderheid der stemmen. In een eerste stemronde zouden al de kandidaten in competitie komen (26). Bereikt geen van deze kandidaten in de eerste stemronde de

(25) Zie de bedreigingen van eerste-minister Wilson en de sankties door de Labour-partij uitgevaardigd tegen de rebellen binnen de eigen partij.

(26) Alleen zou men er kunnen voor zorgen dat de kandidaatsstelling van fantasten afgeremd wordt. Elke waardevolle kandidatuur moet nochtans zijn kans krijgen. De sterkste kandidaten zullen meestal uit de gevestigde politieke partijen komen. Het is een probleem van interne partijdemokratie — dat evenwel ook weerslag heeft in het ganse proces — dat de kandidaat van de partij op zo breed mogelijke inspraakbasis wordt aangeduid. In de VSA worden op dat stuk hier en daar technieken toegepast die hun diensten reeds bewezen hebben.

absolute meerderheid, dan komen de twee kandidaten met de meeste stemmen in competitie in een tweede stemronde. De kandidaat die dan de meeste stemmen behaalt, wat uiteraard de absolute meerderheid der geldige stemmen behelst, is tot eerste-minister verkozen. Bij deze verkiezingen treedt hetzelfde kiezerskorps op als bij de wetgevende verkiezingen. De stemming is eveneens verplicht.

Dit middel als dusdanig is niet meer zo nieuw. Het werd door M. Duverger aanbevolen voor de verkiezing van de president van de Vijfde Franse Republiek (over het verschil, zie verder) (27). Het werd in Nederland voorgesteld door de hoogleraar Glastra Van Loon en als één van de centrale programmapunten opgenomen door D 66 (Demokraten 66) (28). In Nederland is meteen, een half jaar na het verschijnen van D 66, de helft van het kiezerskorps reeds voorstander van een gekozen eerste-minister (29).

Het stelsel heeft onrechtstreeks aan bekendheid gewonnen bij de franse presidentsverkiezingen van december 1965 ; onrechtstreeks slechts omdat wel de procedure identiek is maar de resultaten zeer belangrijke verschillpunten vertonen.

Bij de eerste stembeurt op 5 december 1965, voorafgegaan door zeer belangrijke debatten langs televisie en andere kommunikatiedia, bekomt de Gaulle 43,97 % van de geldige stemmen, Mitterrand 32,04 % Lecanuet 15,78 % Tixier-Vignancour 5,31 % Marcihacy 1,73 % en Barbu 1,16 % van de geldige stemmen. Voor de tweede ronde bleven derhalve nog enkel over : de Gaulle en Mitterrand. Na eens te meer langs de grote kommunikatiedia hun programma's uiteengezet te hebben en « s'être affronté » kiest het franse kiezerskorps op 19 december de Gaulle met 55,18 % der geldige stemmen tot president tegen 44,81 % voor Mitterrand. Deze verkiezingen vormen én een democratisch én een politiek hoogtepunt in de geschiedenis van de Vijfde Franse Republiek.

Het belangrijke in dit systeem, ook voor de Vijfde Franse Republiek, is dat het centrale institutioneel orgaan, en hoogstwaarschijnlijk ook de hoogste machtspositie in gans het bestel op democratische wijze wordt

(27) DUVERGER M., *Demain la République*. Parijs, 1958, 156 blz.

(28) GLASTRA VAN LOON J.F., in : *Nederlands Juristenblad*, 1964 en op studiedag « Overheid, kiezers en gekozenen » (15 september 1966) ingericht door de studiediensten van de nederlandse politieke partijen.

Programma van de politieke partij Democraten 66. Amsterdam, 1966 (3^{de} druk), blz. 3-5.

(29) Gegevens vastgesteld in het nationaal verkiezingsonderzoek 1967 van de afdeling politicologie der Vrije Universiteit te Amsterdam (onmiddellijk na de verkiezingen van 15 februari 1967, steekproefomvang : 4.292 kiezers verspreid over 64 gemeenten). Zie o.m. HOGERWERF A., De nederlandse staatsburger : toeschouwer of medespeler ? In : *Sociologische gids*, 1967, nr 5, blz. 303.

aangeduid. In Frankrijk waar het stemrecht niet verplicht is, heeft men bij de twee stembeurten veruit van de hoogste participatiegraden van alle verkiezingen sinds 1944 vastgesteld : 85 % bij de eerste en 84,5 % bij de tweede stemronde. Gevaar voor apathie en onverschilligheid ten aanzien van het vermeende « veel te veel verkiezingen » berust derhalve op een zeer wankel grond. Het aantal verkiezingen is niet zo belangrijk, wel het duidelijk aangeven van de politieke inzet van de verkiezingen en het respect voor de uitspraak van het kiezerskorps.

Het is noodzakelijk er op te wijzen dat in deze competitie langs de communicatiekanalen en langs de propaganda, veel meer dan de zogenoemde « télégénie », het programma, het voorgestelde beleid werkelijk voor de kiezers is gebracht. Langs televisie, radio, pers, meetings en andere communicatie- en propagandamiddelen werden de kiezers in ware zin staatsburgerlijk geïnformeerd en voorgelicht zodat de beslissing door het kiezerskorps met kennis van zaken kon genomen worden. Deze brede programmatische informatie maakt de rechtstreekse verkiezing van de president of de eerste-minister politiek meer echt, rijper en meer volwassen. En aangezien België over dezelfde communicatiemedia beschikt, ziet men niet in waarom deze verdieping van de politieke participatie ook niet zou gerealiseerd worden indien een rechtstreekse regeringsaanduiding in België wordt gerealiseerd.

Er wordt gevreesd dat een rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister een gevaar van Barnum-populariteit en demagogie inhoudt. Hierbij wordt evenwel de betekenis van de communicatie-fähigkeit, en meer bepaald van de « télégénie » overschat. De beruchte televisiedebatten Kennedy-Nixon hebben volgens een overzicht van een dertigtal terzake doorgevoerde onderzoeken *niet* als effect gehad dat de republikeinen in massa voor Kennedy gingen stemmen, wel dat men Kennedy, en dit zowel bij republikeinen als demokraten, als een volwaardige kandidaat ging zien (volgens verklaringen evolueerde men in de eigen partij van een anti-Nixon demokraat tot een pro-Kennedy demokraat) en dat de participatie-weifelaars aangespoord werden om aan de verkiezingen deel te nemen (30). En zelfs al zou Kennedy enig voordeel uit zijn televisiegaven gehaald hebben, dan nog wijst de Kennedy-mythe erop dat hij een toch niet al te bar president is geweest.

Kijkt men naar Nederland dan ziet men daar dat bij loutere populariteitsmetingen het stuk voor stuk de grote kopstukken uit de nederlandse politiek zijn die bovenaan in het rijtje staan :

(30) KATZ E., FELDMAN J., Les débats Kennedy-Nixon, in : *Etudes de radio-télévision*, 1963, n° 2, blz. 3-14.

Zijlstra : 17 % (ARP)
 Luns : 14 % (KVP)
 Cals : 13 % (KVP)
 Biesheuvel : 10 % (ARP)
 Den Uyl : 9 % (PvdA)
 De Jong : 8 % (KVP)
 Van Mierlo : 5 % (D 66)
 Toxopeus : 5 % (VVD)
 Vondeling : 4 % (PvdA)
 Schmelzer : 3 % (KVP)
 Beerninck : 3 % (CHU) (31).

Bovendien wijst de publiciteit die in de campagne van de wetgevende verkiezingen is ingevoerd (cf. « Jelle zal wel zien ») uit, dat deze niet zozeer om kleine figuren maar additioneel bij de politiek in de kijker lopende kopstukken wordt gevoegd. Barnum alleen kan zeer weinig aarde aan de verkiezingsdijk brengen.

Ook de voorkeurstemmen bij de belgische wetgevende verkiezingen, welke ingevolge de grote ongelijkheid tussen de arrondissementen nog altijd een aantal plaatselijke elementen laten spelen, wijzen, vooral in de grotere arrondissementen in de richting van de steun voor de in het politiek bedrijf centraal staande figuren (32).

Wat het eigenlijk demagogisch opbod betreft heeft de verkiezingscampagne van de franse presidentsverkiezingen van 1965 dit bezwaar over de ganse lijn ontzenuwd. Het is, mede dank zij de goed opgevatte televisieprogramma's een zeer zakelijk, een zeer politieke uiteenzetting geworden. Ten andere, de eigen organisatie van een rechtstreekse regeringsaanduiding, zeker in een veel partijstelsel remt alle demagogie en opbod af (zie hierover verder).

Het voorbeeld, namelijk de franse presidentsverkiezingen van 1965, mag niet de indruk geven dat het hier om een typisch gaullistisch element, zoals bijvoorbeeld volmachtenwetten, gaat. Ten eerste, komt de vraag naar de rechtstreekse verkiezing van de franse president uit een democratisch helemaal niet verdachte hoek : Maurice Duverger. De verkiezing van de president kan slechts de gaullistische sterke « uitvoerende macht » demokratiseren. Het typisch gaullistische van de Vijfde Republiek ligt hem enerzijds in de orléanistische regering die vertrouwen van parlement

(31) K.R.O., *Hoe is Nederland gestemd*, z.p. 1967 (gestencld), blz. 25. Onderzoek uitgevoerd door het bureau Veldkamp- Marktonderzoek te Amsterdam in de laatste week van oktober 1967, omvang van de steekproef : 2.000.

(32) DEWACHTER W., Over het rekenen met de voorkeurstemmen van de wetgevende verkiezingen. In : *Politica*, 1967, n^o 3, blz. 205-217.

én van de president moet hebben, en anderzijds in het fameuse artikel 16 van de franse grondwet waarbij de president in sommige gevallen alleen kan regeren, zonder Parlement (33). Bovendien is de duur van het presidentieel mandaat, namelijk 7 jaar, te lang. De rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister gaat helemaal niet in de richting van deze gaulistische elementen. Integendeel, zij gaat veeleer de richting uit die Jean Lecanuet voor Frankrijk vroeg: « Allons plus loin que la Constitution batarde qui est à l'heure actuelle la nôtre. Faisons un vrai régime présidentiel à l'américaine. Supprimons la fonction de Premier ministre; ôtons au président le droit de dissoudre unilatéralement l'Assemblée sans mettre fin à son propre mandat; réduisons le mandat du président de la République à la même durée que celle de la législature » (34). Groot verschil met Lecanuet die voor de franse situatie spreekt, is het feit dat om in België op deze manier tot een rechtstreekse regeringsaanduiding te komen, men niet een presidentieël stelsel moet invoeren, met andere woorden dat dit perfect uitvoerbaar is binnen het koninkrijk België.

De monarchie in België zou bij een rechtstreekse regeringsaanduiding slechts een zeer beperkt functieverlies ten aanzien van de huidige toestand ondergaan: namelijk het « benoemen » van informateurs en formateurs. Het is in de huidige belgische politiek zonder meer voor alle waarnemers duidelijk dat de vorst niet meer de eerste minister benoemt (35). Enkel kan hij nog officieel optreden als benoemer van informateur en formateur en eventueel op bedekte wijze drukking uitoefenen. Deze ietwat onduidelijke functie zou de koning verliezen. Maar zijn symboliserende functie voor de gehele natie zou onverminderd blijven voortbestaan, meer zelfs, langs een aangepast ceremonieel van eedaflegging van de verkozen eerste-minister zou deze functie aan duidelijkheid en kracht winnen. In Nederland noemt men de eerste-minister de minister-president. Waar deze term misschien minder geëgend is voor het klassiek parle-

(33) Art. 16 : Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

(34) Uitspraak opgetekend door C. IMBERT in *L'Express*, 1967, 20-26 februari, n° 818, blz. 10

(35) Zie de vroeger aangehaalde werken van J. DE MEYER, C. HÖJER, E. BOEYNAEMS.

mentair regime dat men daar (nog) heeft, daar is deze term misschien het best aangewezen om er de rechtstreeks verkozen eerste-minister mee aan te duiden. Want een gevolg van deze rechtstreekse verkiezing is een ietwat gewijzigde procedure van benoeming van de ministers, en als gevolg daarvan een veranderde figuur van de regering.

Twee kenmerken die konstituerend kunnen zijn voor die figuur van de regering zijn de autonomie van de eerste-minister in de keuze van *zijn* ministers en de incompatibiliteit van ministerschap en politieke vertegenwoordiging (parlement, provincie, gemeente). Deze kenmerken behoren niet wezensnoodzakelijk gevoegd te worden bij de rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister, maar omwille van de efficiëntie binnen het bestel, omwille van de efficiëntie binnen de democratie dringen deze zich op.

De rechtstreeks verkozen eerste-minister zou zelf zijn minister kiezen, benoemen en ontslaan. Zijn regering bedoelt niet op de eerste plaats een parlement in het klein, zij het enkel met de regeringspartijen, te zijn. Zijn regering kan dit zijn als hij dit zelf wenst en doorvoert. Maar zijn regeringsploeg kan ook samengesteld zijn uit een aantal technici uit de administratie, uit de bedrijven, uit de politieke wereld, uit de universiteiten, die hij kiest omwille van de kennis van de problemen die hij hen toevertrouwt of omwille van hun handigheid in onderhandelingen, opinievorming of politieke taktiek. Over de organisatorische structuur binnen in de regering beslist de eerste-minister eveneens autonoom. Pas als de eerste-minister in volle zelfstandigheid, zonder verplichtingen van partijen of drukkingsgroepen zijn regering samenstelt kan men zeggen dat deze rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister in feite een rechtstreekse verkiezing van de regering is. Institutioneel en qua politieke verantwoordelijkheid belichaamt de eerste-minister op zichzelf eigenlijk de volle regering. Hij is de regering. Zijn ministers zijn zijn helpers. Hij is de « minister-president ».

In de aktuele belgische politiek is de kumul van politieke mandaten al te zeer een zieke plek. Het past dan ook deze ziekte niet in de hand te werken. Daarom kan enkel maar voorgesteld worden dat men deze onefficiënte situatie, die in het geheel niet aan een democratische ver-eiste beantwoordt, zeker niet in deze regeringsvorm inbouwt (36). Daarom wordt hier sterk gepleit voor een incompatibiliteit van ministerschap zeker

(36) Dit houdt niet in dat wij ons persoonlijk met incompatibiliteit tussen minister en vertegenwoordigend mandaat zouden tevreden stellen. Ons inziens moet dringend de incompatibiliteit tussen parlementair- en gemeentelijk mandaat doorgevoerd worden. Doch daarover gaat het hier niet.

met parlementair mandaat, maar ook met provinciaal of gemeentelijk mandaat.

4. De minister-president tegenover het Parlement.

Het centrale probleem in deze politieke regeringsgestalte is de relatie tussen de regering, zijnde de rechtstreekse verkozen minister-president en het parlement, waar niet noodzakelijk een absolute meerderheid door de partij van de eerste minister bezet wordt. Om het langs zijn meest negatieve zijde te belichten, een stukje uit een kommentaar op het Appèl van Democraten 66 door het nederlandse Algemeen Handelsblad: « De winnaar (de rechtstreeks verkozen minister-president) formeert zijn kabinet nu óf uitsluitend uit de eigen partij (desgewenst met enige partijloze « zakenministers ») óf met aanvulling uit een of meer andere partijen. In het eerste geval stuit elk regeringsvoorstel op een in de meerderheid zijnde en uiteraard niet zo bijster welwillende oppositie, in het tweede geval zit de regering in vrijwel dezelfde compromissituatie, als de Democraten 66 zozeer verfoeien en waarvan zij af willen. Dit is een sombere schildering, die in de praktijk misschien enkele lichtere tinten zou vertonen. Maar zolang in ons land geen tweepartijstelsel bestaat, is zij in de kern juist » (37). Afgezien van de verklaring gegeven in de laatste zin, en afgezien van de al te, niet sombere maar sarkastische toon van dit editoriaal, steekt er een belangrijke vraag in, namelijk is de minister-president, gesteld tegenover een parlement waarin waarschijnlijk geen enkele partij de absolute meerderheid behaalt en waarin er bovendien een bonte variatie is van partijen, niet gedoemd tot immobilisme? Nog scherper geformuleerd: is deze vorm van regering niet structureel bepaald om helemaal de functie van centrale motor in ons politiek bestel te verliezen en uit te groeien tot een centrale fossiel? Indien dit zo zou zijn, dan gooit men met deze rechtstreekse verkiezing zowel kind als badwater weg. De rechtstreeks verkozen minister-president biedt voorzeker een ander beeld, zowel institutioneel als informeel, dan de actuele regeringsvorm, maar zeker zal deze regeringsgestalte niet haar functie van centrale motor in het politiek bestel, zelfs met een veelpartijstelsel verliezen.

Vooreerst moet gewezen op het feit dat de regering geen meerderheidsparlement in het klein meer is, en dat derhalve een groot deel van konfliktstof in de huidige politieke constellatie dit in het vervolg niet meer zal zijn. Inderdaad, alles wat bij koninklijk of ministriëel besluit geregeld kan of moet worden, berust nu bij de uitsluitende beslissing van de

(37) Appèl met een Vraagteken. In: *Algemeen Handelsblad*, 15 september 1966, blz. 1.

minister-president. Denk aan rondschrijven over de neutraliteit in het officiële onderwijs, aan de aankoop van militair materiaal, aan de uitvoeringsbesluiten van de taalwetten, aan benoemingen, aan openbare werken. Dit alles kan beslist worden door de minister-president, zonder dat binnen de coalitie de regeringspartijen aan touwtje trek doen. Dit lijkt op het eerste gezicht een stap naar alleenheerschappij. Evenwel ligt in deze opwerping de grondige fout besloten dat men vergeet dat deze minister-president, door de competitie op een bepaald programma is verkozen en dat hij er niet is gekomen door het lukken in de samenstelling van een min of meer toevallige regeringscoalitie, maar door de rechtstreekse beslissing van het werkelijk en wettelijke land. In dit opzicht zal de minister-president zeker niet uitgroeien tot een fossiel, integendeel in dit opzicht wordt én efficiëntie én democratie vergroot. Waar de uitvoering derhalve geen problemen stelt, spitst het probleem zich toe voor het wetgevend werk. Ons inziens lijkt het duidelijk dat regering en parlement wel enig gezichtsverandering zullen ondergaan. Fundamenteel hierbij is het gegeven dat bij een rechtstreekse verkiezing van de minister-president, het parlement ophoudt de enige vertegenwoordiging van de natie te zijn. Nog altijd zullen: « Tous les pouvoirs émanent de la nation » maar deze emanatie zal niet alleen meer te vinden zijn in het parlement maar ook, en ten zelfde titel in de minister-president. Dit is een gegeven dat ten gronde uit de relatie op stuk van wetgeving tussen parlement en regering kan veranderen.

De verkiezingen van de minister-president bieden belangrijke programmatische aanduidingen. Doordat in de huidige gegevens van de belgische partijkonstellatie, die dan toch sinds 1919 nagenoeg op deze manier is uitgetekend, geen enkel partij de absolute meerderheid verwerft (38), is het weinig waarschijnlijk dat de kiezers in de eerste ronde reeds de absolute meerderheid aan een bepaald kandidaat zouden geven. (Indien dit toch zou gebeuren zou de positie van die minister-president er slechts des te duidelijker en sterker om zijn). De kiezers moeten derhalve in de tweede stembbeurt voor een deel afstappen van hun partijkeuze, en precies deze heroriëntering van de stemmen geeft een grote programmatische aanwijzing. Bovendien geven de programma's van de twee overblijvende kandidaten ook belangrijke aanduidingen over het te voeren beleid (39). Deze uitspraak van het kiezerskorps geeft niet alleen een

(38) De absolute meerderheid van de CVP in de Senaat in 1949, in Kamer en Senaat in 1950 en in de Senaat in 1958 stemde niet overeen met een absolute meerderheid in het kiezerskorps. Deze absolute meerderheden komen in feite voort uit de vertekening van de keuze bij de verwerking (DEWACHTER W., a.w., blz. 343-374).

(39) In dit opzicht kan een lans gebroken worden om de informatie betreffende het keuzegedrag van de kiezers bij de verkiezingen zo groot mogelijk te maken. Afgezien van de keuzebeslissing die tot uiting komt in de steun voor één kandidaat

aanduiding aan de minister-president maar ook aan het parlement. Dit is precies het rijke en het soliede van deze verkiezingsprocedure (40).

De minister-president kan, ten aanzien van zijn programma dat langs wetgeving moet gerealiseerd worden, tactisch twee wegen uit. Ofwel sluit hij op basis van de verkiezingen die tot zijn aanduiding als minister-president hebben geleid met twee (eventueel meer) partijen een vast regeringspakt voor vier jaar, ofwel werkt hij per wetsontwerp met een wisselende meerderheid. Alhoewel de eerste weg reeds een aanzienlijke verbetering ten aanzien van het huidige bestel inhoudt (zij het al maar doordat hij met de kracht en het gezag van zijn rechtstreekse verkiezing in de onderhandeling tot dit regeringspakt veel meer gewicht in de schaal legt), toch gaat onze voorkeur sterk uit naar de tweede weg, en dit hoofdzakelijk om twee redenen.

Om deze redenen scherper in het licht te stellen laat ons even de werkelijke verhouding tussen het Amerikaanse Kongres en de president op stuk van wetgeving aanwijzen, en aldus bepaald beeld dat in Europa hieromtrent leeft, enigszins « entmythologisieren ». Eén van de bekendste Amerikaanse politiek sociologen S.M. Lipset schrijft hierover : « Les majorités parlementaires aux Etats-Unis se sont montrées aussi instables et versatiles que celles des Chambres de la Troisième et de la Quatrième République. (...) Si tous les changements de majorités enregistrés à l'occasion du vote d'une loi importante, ou d'une demande d'approbation de la politique du gouvernement, avaient dû entraîner sa chute, les cabinets ministériels auraient été plus nombreux encore aux Etats-Unis qu'ils ne le furent en France sous la Troisième et la Quatrième République » (41). Voor ons die behept zijn met het klassieke parlementaire bestel, is het noodzakelijk in te zien dat het niet antidemocratisch is als een regering (die rechtstreeks verkozen is) aanblijft als bepaalde wetgeving wordt geweigerd of (ondanks vertrouwenskwesitie) geamendeerd wordt.

kan men aan de kiezer (al dan niet verplichtend) vragen informatie te verstrekken over zijn partijdige keuze bij de parlementsverkiezingen en bij de tweede ronde bovendien het keuzegedrag bij de eerste stembeurt. Dit is evenwel een uitwerkingsmodaliteit die niet intrinsiek tot het systeem behoort.

(40) In plaats van de verkiezingen in twee stembeurten zijn er theoretisch ook andere formules mogelijk, meestal een vorm van preferentieel stelsel. M. Duverger pleit bijvoorbeeld voor een vorm van preferentieel stelsel, toegepast bij sommige verkiezingen in Australië, dat nogal sterk gelijkt op de telmethodes van de BSP poll in de federatie Antwerpen (DUVERGER M., a.w., blz. 94-99). Deze oplossing biedt evenwel niet dezelfde kansen voor een programmatische konfrontatie van de kandidaten en verleent het kiezerskorps noch zo een grote mogelijkheid als dwingende noodzakelijkheid om zelf stelling te nemen. Om deze redenen geniet een verkiezingstechniek met twee stembeurten uitdrukkelijk de voorkeur.

(41) LIPSET S.M., Egaliser les chances. In : *Esprit*, 1963, n° 1, blz. 65. Voor omstandiger gegevens zie ook : LIPSET S.M., *Political Man. The Social Bases of Politics*. Verschillende uitgaven.

Werken met een wisselende meerderheid betekent eigenlijk de functie van het Parlement als wetgevend orgaan nieuw leven in blazen en de democratische inspraak in het staatsbeleid vergroten. Al te zeer wordt ons Parlement verlamd door een vast regeringsprogramma: dit staat er in en moet dus gerealiseerd worden, dit staat er niet in en mag derhalve niet gerealiseerd worden, ongeacht hoe de structurele gegevens en de maatschappelijke vraag en zelfs de politieke situatie zich sinds het tot stand komen van dat regeringsprogramma ook moege ontwikkeld hebben.

Het gebruiken van wisselmeerderheden betekent in wezen een vlugger, en adequater en een juistere uitwerken van de wil van de volksvertegenwoordiging, en langs de betere realisatie van deze wil der vertegenwoordiging van de natie een betere realisatie van de volkswil en derhalve een adequater realisatie van de democratie (42).

Door te werken met wisselende meerderheden wordt de functie van het Parlement, zowel wat wetgeving als wat controle betreft, opnieuw krachtiger gemaakt. Er komt opnieuw enige (en noodzakelijke) scheiding van macht tussen Parlement en regering. Dit is de eerste reden om het systeem van de wisselende meerderheden voor te staan. Bovendien wordt de doorstroming van de basisdesiderata van het kiezerskorps geactiveerd en komt het vlugger tot de aangewezen oplossingen. In een politiek bestel waar men soms al te lang de problemen laat aanslepen om niet te zeggen « rotten », is dit ook een belangrijk voordeel.

Het zou evenwel naïef zijn te veronderstellen dat er tussen Parlement (zeker een Parlement met een vijftal partijen) en de minister-president (ergens toch ook voortgesproten uit een partij) nooit of nooit inzake wetgeving een konflikt zou kunnen bestaan. Deze konflikten kunnen rijzen en zullen ook rijzen, hoofdzakelijk misschien naar gelang de onhandigheid van Parlement of van minister-president of van beide maar niet alleen omwille van deze onhandigheid (43).

Er is dan ook een wenteltrap van wederzijdse drukkingsmiddelen mogelijk. Hierbij stelt zich de vraag in hoever deze evenwel geïnstitutionaliseerd moet worden. Persoonlijk zouden wij geneigd zijn deze wenteltrap niet al te zeer te institutionaliseren maar in elk geval wel het kulminatiepunt

(42) Alhoewel de verbetering van het parlementair werk niet tot het onderwerp behoort, dient hier toch aangestipt dat een opheffen van het dubbel werk van Kamer en Senaat en beter nog de inhoudelijke werkverdeling tussen Kamer en Senaat een aanzienlijk beter aangepast instrument zou aanwezig stellen om precies deze funktietoename adequater te kunnen vervullen.

(43) Ook in het huidig bestel zit er al een deel handigheid in, bijvoorbeeld het aantal keren dat de vertrouwenskwestie wordt gesteld, of bijvoorbeeld de regering Lefèvre-Spaak die voor de taalgrensafbakening, in strijd met haar ontwerp de oplossing van de Kamer van volksvertegenwoordigers aanvaardt, en zich zelf niet erg stoort aan een gedeeltelijke wisselmeerderheid.

en derhalve ook de afbouw van de wenteltrap te voorzien. Misschien is het vooruitziend volgende drukkingselement institutioneel ter beschikking te stellen.

Een eerste element van wederzijdse drukking is het schranken van het oogenblik waarop voor het kiezerskorps wordt getreden. Bij voorbeeld zou men twee jaar na de verkiezing van de minister-president het Parlement kunnen laten samenstellen; en twee jaar na deze verkiezing zouden opnieuw de verkiezingen voor de minister-president worden ingericht (44). De verwijzing naar de kiezer kan een belangrijk drukkings-element zijn in een mogelijke konfliktsituatie. Het schranken van deze verkiezingen lijkt beter omdat op die manier een uitspraak van het kiezerskorps in een konflikt niet zeer lang kan uitblijven.

De mogelijkheden van wetgevend initiatief die op dit oogenblik bestaan kunnen best behouden blijven. Eveneens dient de amenderingsmogelijkheid én voor parlement én voor regering behouden. Hierdoor kan een deel van het konflikt binnen het Parlement verlopen, wat ten aanzien van de escalatie een remmende betekenis heeft en derhalve wel aanbeveling verdient.

Aan de minister-president zou een veto kunnen toegekend worden als tegengewicht voor de mogelijkheid van het Parlement om een wetsontwerp te verwerpen. Het Parlement zou aan dit veto een einde kunnen stellen door de niet uitgevaardigde wet na verloop van een minimum tijdspanne (die nader te bepalen is) opnieuw in behandeling te nemen en opnieuw (eventueel in gewijzigde vorm) goed te keuren (45). Indien de minister-president dan nog zijn veto tegen deze opnieuw goedgekeurde

(44) Terloops moge er op gewezen worden dat de formule van de USA om slechts twee volledige termijnen presidentschap toe te laten (Amendment XXII) heel wat voordelen heeft laten blijken. Ook kan gedacht worden aan de formule van vice-minister, om het minister-presidentschap dat om een of andere reden van heilkracht zou openvallen tot bij de volgende verkiezingen te verzekeren.

(45) In de grondwet van de VSA wordt een gekwalificeerde meerderheid gevraagd en bovendien wordt met deze gekwalificeerde meerderheid de escalatie (institutioneel) afgesneden.

Art. I sec 7 : (...) « Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States, if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that house in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two-thirds of that house shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other house, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two-thirds of that house, it shall become a law. But in all such cases the votes of both houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each house, respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law. »

wet zou stellen, zou dit betekenen dat de wet in beslissend referendum aan het kiezerskorps wordt voorgelegd, ofwel in de vorm van aanvaarding of niet (indien minister-president geen tegenvoorstel heeft ingediend) ofwel onder vorm van keuze van één van de twee oplossingen (deze van het Parlement of deze van de minister-president). Hier is de konfliktwenteltrap zeer ver gaand uitgewerkt. Het is weinig waarschijnlijk dat men deze wenteltrap frekwent tot op het hoogste niveau zal beklimmen. Maar zelfs als men hem tot het hoogste niveau zou beklimmen, dan is er nog een scheidsrechter aangeduid, en deze scheidsrechter is de opdrachtgever, de mandaatverlenende én voor het Parlement én voor de minister-president. Juist deze beslissing van de natie op de top van de wenteltrap is fundamenteel democratisch en wezenlijk gezond voor het evenwicht van het systeem (46).

Voorgaande procedure gaf vooral de minister-president de mogelijkheid om het parlementair initiatief of de parlementaire zienswijze af te remmen, met mogelijkheid voor het Parlement hieraan te verhelpen. Er dient nu nog een mogelijkheid gegeven aan de minister-president om voor zijn ontwerpen in het Parlement een uitspraak te bekomen. Wij dachten dat aan de minister-president de mogelijkheid moest gegeven worden om het begraven van een wetsontwerp in de dossiers, in de commissies of door het voorstaan van een verschillende oplossing in Kamer en Senaat (tenminste zo lang deze nog dezelfde opdracht hebben) ongedaan te kunnen maken. In dit opzicht suggereren wij dat door de minister-president voor een bepaald ontwerp een prioritaire behandeling zou kunnen gevraagd worden. Dit zou inhouden dat binnen de 6 maanden een uitspraak van het Parlement zou moeten vallen, zij ze positief of negatief. In geval Kamer en Senaat binnen die 6 maanden niet dezelfde uitspraak zouden doen zouden de gezamenlijke vergadering van Kamer en Senaat nog 1 maand toegewezen krijgen om samen tot een uitspraak te komen (47). Indien binnen die maand geen gezamenlijke uitspraak zou komen, zou de minister-president kunnen kiezen tussen de oplossing van de Kamer en de oplossing van de Senaat. Evenwel dient de mate waarin deze dringendheidsprocedure door de minister-president zou kunnen gebruikt worden beperkt te worden, bijvoorbeeld door het aantal per jaar te beperken

(46) In tegenstelling tot M. Duverger (a.w., blz. 86) zouden wij niet geneigd zijn bij een weigering van vertrouwen én Parlement én minister-president terug voor de kiezers te sturen. De formule van een beslissend referendum lijkt ons beter, omdat zij duidelijker van uitspraak is, meer terzake, en beperkter van draagwijdte in de zin dat niet het ganze systeem aan een herziening wordt onderworpen — met het gevaar van onduidelijke uitspraak — maar enkel de konfliktmaterie, precies en afgelijnd.

(47) Men kan deze formule op vele manieren aanpassen naargelang men de minister-president meer of min en het Parlement minder of meer drukkingsmiddelen in de hand wil geven.

of ons inziens nog beter dat telkens deze procedure toegepast wordt de minister-president zijn veto-recht verliest.

Misschien zou het ook nuttig kunnen zijn te bepalen dat geen wetsvoorstellen die aanzienlijk meer uitgaven meebrengen kracht van wet kunnen krijgen zonder zelf de bron van de inkomsten voor deze uitgaven aan te duiden.

Deze voorstellen van wederzijdse drukkingselementen zijn hoofdzakelijk ten illustratieve titel aangegeven. Het is evident dat voor een deel van deze suggesties een aantal argumenten pro zowel als contra kunnen aangevoerd worden. Sommigen zullen zelfs zeggen dat er al te veel wederzijdse drukkingselementen zijn ingebouwd, waar anderen vinden dat er te weinig zijn ingebouwd. De hier aangegeven elementen, dachten wij, zouden nuttig kunnen zijn; het is misschien wenselijk dat zij ingebouwd worden samen met het systeem. Doch de discussie over hoeveel en welke drukkingsmiddelen moeten geïnstitutionaliseerd worden, mag echt niet de wenselijkheid en de noodzakelijkheid van een rechtstreekse regering in het gedrang brengen. De voordelen van het stelsel zijn te groot en de konflikt situatie waarschijnlijk te beperkt om de rechtstreekse regeringsaanduiding niet te realiseren. Ten andere deze institutionalisatie van het konflikt kan enkel bijdragen om het systeem nog beter te laten functioneren.

In de Amerikaanse politiek gebeurt het meermaals dat een republikeins president met een democratische meerderheid in het Kongres moet regeren, of dat een democratisch president het met een republikeinse meerderheid moet doen. Zo was de Republikeinse Partij van 1947 tot 1949 in een meerderheidspositie in het Kongres, wyl de demokraat Truman president was. Zo ook had de Demokratische Partij, ondanks een langdurige en bij wijlen soms uitgebreide meerderheid in het Kongres, namelijk van 1955 tot 1961, te maken met de republikeinse president Eisenhower (48). En toch funktioneert dit systeem. Het kan derhalve ook in ons systeem functioneren. Nu is het bovendien nog gemakkelijker te staan tegenover een verdeelde oppositie (verschillende partijen) dan tegenover de oppositie die één enkele partij behelst en die de meerderheid in het parlement heeft, en soms een zeer uitgebreide. De opwerpingen van inefficiëntie, steriliteit en fossieleren, zoals onder meer uitgedrukt door het Algemeen Handelsblad, blijken derhalve niet zo steekhoudend te zijn als zij er bij de eerste benadering uitzien.

De rechtstreekse verkiezing verleent de regering een groter gezag,

(48) FERGUSON J.M., McHENRY D.E., *The American System of Government*. New York, 1959, blz. 254.

schenkt haar bestendigheid en de mogelijkheid de politiek op een langere termijn uit te stippelen. De rechtstreekse verkiezing van de regering verleent de natie democratische inspraak in de centrale motor van ons politiek bestel. Dit is dan ook de opgave voor heden.

