

# De rechtstreekse verkiezing van de premier: een vergelijkende analyse

Bart MADDENS

Docent aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

## I. Inleiding

Een voorstel dat geregeld opduikt bij de discussie over politieke vernieuwing in parlementaire democratieën is dat om de regering of de eerste minister rechtstreeks te laten verkiezen door het electoraat. De voorstanders van de rechtstreekse verkiezing argumenteren dat de beslissing over de regeringsvorming in een echte democratie bij de kiezer moet liggen. Het is immers de regering en niet het Parlement die de motor vormt van de besluitvorming. Maar volgens de tegenstanders druist deze hervorming in tegen een van de basismechanismen van de parlementaire democratie, namelijk dat de regering steunt op een meerderheid in het Parlement. Door de eerste minister rechtstreeks te laten verkiezen, zo gaat de redenering, wordt in feite de stap gezet naar een presidentieel regime.

Het is vooral op dat laatste argument dat we in deze bijdrage wat dieper willen ingaan. Impliceert de invoering van de rechtstreekse premierverkiezing automatisch een overgang naar een presidentieel stelsel of dient het model van de rechtstreekse premierverkiezing eerder te worden beschouwd als een mengvorm die zich ergens tussen het parlementaire en het presidentiële ideaaltypen situeert? Of blijft een systeem met rechtstreekse premierverkiezing gewoon verder functioneren als een parlementaire democratie? Uitgaande van die vraagstelling proberen we in deze bijdrage een aantal voorstellen en modellen betreffende de rechtstreekse premierverkiezing op nationaal niveau <sup>1</sup> zo gedetailleerd mogelijk in kaart te brengen en met elkaar vergelijken.

## II. Presidentiële en parlementaire stelsels

Ten minste over de hiernavolgende essentiële verschilpunten tussen een parlementair en een presidentieel stelsel lijkt er in de literatuur een ruime consensus te bestaan. Beide stelsels verschillen om te beginnen wat de *oorsprong van de uitvoerende macht* betreft. In een zuiver presidentieel stelsel wordt de uitvoerende macht rechtstreeks door het electoraat gekozen, terwijl in een zuiver parlementair stelsel de uitvoerende macht wordt gekozen door het Parlement of ten minste steunt op een parlementaire meerderheid. Daarnaast is er een verschil in de *relatie tussen de uitvoerende en de wetgevende macht*. In een zuiver presidentieel stelsel is er een strikte scheiding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, in die zin dat beide machten onafhankelijk van elkaar bestaan. In een zuiver parlementair stelsel daarentegen zijn beide machten voor hun 'overleven' afhankelijk van elkaar: enerzijds kan het Parlement de regering ten val bren-

<sup>1</sup> De rechtstreekse premierverkiezing in deelstaten laten we in principe buiten beschouwing. De enige uitzondering is het voorstel van de VLD met betrekking tot de verkiezing van de minister-president in Vlaanderen.



gen via een motie van wantrouwen en anderzijds kan de regering het Parlement ontbinden.

Voor alle duidelijkheid dient hierbij meteen aangestipt dat de hoger vermelde definitie van een presidentieel stelsel in het midden laat of de president als hoofd van de uitvoerende macht ook de functie van staatshoofd vervult. Niets belet met andere woorden dat er naast de president in de strikte zin een al dan niet verkozen staatshoofd staat met een niet-politieke functie, bijvoorbeeld een louter ceremoniële president of een monarch.

TABEL I

## Typologie van politieke stelsels

		oorsprong uitvoerende macht	
		Parlement	electoraat
relatie uitvoerende/ wetgevende macht	afhankelijk	A parlementair	B
	onafhankelijk	C	D presidentieel

De twee hoger genoemde variabelen leiden tot een vierdelige typologie, zoals weergegeven in tabel I<sup>2</sup>. Naast de zuiver parlementaire (A) en de zuiver presidentiële (D) stelsels kunnen er twee hybride stelsels worden onderkend. In het stelsel B wordt de uitvoerende macht rechtstreeks verkozen, om daarna afhankelijk te zijn van het vertrouwen van het Parlement. In het stelsel C wordt de uitvoerende macht aangeduid door het Parlement, om er daarna onafhankelijk van te functioneren. Het enige land dat onder het hybride stelsel C valt is Zwitserland. Het hybride stelsel B werd in de literatuur lange tijd beschreven als een lege cel, tot het in 1992 van toepassing werd in Israël (cf. infra).

Het klassieke debat over de voor- en nadelen van presidentiële en parlementaire stelsels werd een tiental jaar geleden nieuw leven ingeblazen als gevolg van de democratisering golf die zich sinds het einde van de jaren tachtig aftekent<sup>3</sup>. Tegenstanders van het presidentiële model verwijzen vooral naar het rigide ka-

2 A.LIJPHART, Introduction, in: A.LIJPHART (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press, 1992, pp.1-10. Lijphart maakt bijkomend een onderscheid tussen stelsels waarbij de uitvoerende macht collegiaal wordt uitgeoefend en stelsels waarbij de uitvoerende macht bij één persoon berust. Enkel in dat laatste geval is er volgens hem sprake van een presidentieel stelsel *sensu stricto*. Volgens Shugart en Carey daarentegen is het feit dat de uitvoerende macht gevestigd is in één persoon niet inherent aan een presidentieel systeem. De uitvoerende macht kan in een presidentieel stelsel ook berusten bij een collegiaal (Uruguay 1952-1967) of een tweehoofdig (Cyprus 1960-1963) presidentschap (M.S.SHUGART en J.M.CAREY, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp.20-21; 93-105).

3 Zie onder meer: A.LIJPHART (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, o.c.; J.J.LINZ en A.VALENZUELA (red.), *The Failure of Presidential Democracy*. 2 vols. Baltimore, John Hopkins University Press, 1994; S.MAINWARING en M.S.SHUGART, Juan Linz, Presidentialism, and Democracy. A Critical Appraisal, in: *Comparative Politics*, 1997, nr.4, pp.449-471.

rakter ervan, het risico van een blokkering tussen de uitvoerende en de wetgevende macht en de gevaren verbonden aan een te sterke concentratie van de uitvoerende macht in de handen van één persoon. Voorstanders argumenteren dat de uitvoerende macht efficiënter functioneert in een presidentieel stelsel en dat dit stelsel de kiezer een meer directe greep geeft op het beleid.

Een semi-presidentieel stelsel kan beschouwd worden als een middenweg tussen de beide zuivere modellen. In een klassiek semi-presidentieel stelsel wordt de uitvoerende macht als het ware gesplitst in een presidentiële en een parlementaire component: enerzijds een rechtstreeks verkozen president met een reële politieke macht<sup>4</sup> en anderzijds een regering die verantwoording moet afleggen tegenover het Parlement. Dit semi-presidentiële model kan enkel worden gevat binnen de hoger geschetste typologie wanneer men ervan uit gaat dat het stelsel in feite een alternatie inhoudt tussen het presidentiële en het parlementaire ideaaltype, al naargelang de president een meerderheid heeft in het Parlement<sup>5</sup>. Daartegenover staat dat een semi-presidentieel stelsel hoe dan ook fundamenteel verschilt van een presidentieel stelsel omdat er geen situatie van *divided government* tussen de president en het Parlement kan ontstaan. Als de president wordt geconfronteerd met een andersgezind Parlement, dan verschuift zijn macht in grote mate naar de regering. Andersom kan een semi-presidentieel stelsel ook nooit helemaal parlementair functioneren, omdat de president belangrijke politieke bevoegdheden heeft ongeacht de meerderheid in het Parlement. In de meeste semi-presidentiële stelsels kan de president bijvoorbeeld autonoom het Parlement ontbinden, wat dan weer indruist tegen de presidentiële logica<sup>6</sup>.

De vraag waarop we in deze bijdrage willen ingaan is in hoeverre het stelsel van de rechtstreekse premierverkiezing kan worden beschouwd als een alternatieve middenweg tussen het presidentiële en het parlementaire model. Dit zou dan inhouden dat de uitvoerende macht, in tegenstelling tot het semi-presidentiële model, één geheel blijft vormen, maar deels functioneert volgens een presidentiële en deels volgens een parlementaire logica.

### III. Beknopt historisch overzicht

Alhoewel de Nederlandse jurist N.J.M.C. Kappeyne van de Coppello al in 1927 suggereerde om de premier rechtstreeks te verkiezen (cf. *infra*) wordt het vaderschap van het model doorgaans toegeschreven aan de Franse politoloog M. Du-

<sup>4</sup> De rechtstreekse verkiezing van de president is inderdaad geen voldoende voorwaarde om van een semi-presidentieel stelsel te kunnen spreken. Het is immers mogelijk dat de president weliswaar rechtstreeks wordt verkozen maar voor het overige een grotendeels ceremoniële functie vervult, zoals in Ierland.

<sup>5</sup> A. LIJPHART, Introduction, *o.c.*, pp.8-9. Het idee van een alternatie tussen het presidentiële en het parlementaire ideaaltype in de Ve Republiek komt van G. Vedel en werd overgenomen door M. Duverger (M. DUVERGER, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in: *European Journal of Political Research*, 1980, nr.2, pp.186-187).

<sup>6</sup> S. MAINWARING en M.S. SHUGART, *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*, in: S. MAINWARING en M.S. SHUGART (red.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.16; G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Houndmills, Macmillan, 1994, pp.123-125.

verger. Het voorstel van Duverger moet vooral worden gesitueerd tegen de achtergrond van de meningsverschillen binnen de linkerkant over de instellingen van de Ve Republiek in *Frankrijk* <sup>7</sup>. Die linkerkant stond traditioneel zeer afwijzend tegenover de door de Gaullisten beoogde versterking van de regering tegenover het Parlement. Het was vooral onder invloed van Duverger en de constitutionalist G. Vedel dat hierin vanaf het einde van de jaren vijftig geleidelijk aan verandering begon te komen. Beide auteurs betoogden dat de democratie wel degelijk gebaat zou zijn met een sterkere uitvoerende macht, maar kozen daarbij voor een ander institutioneel model dan de Gaullisten. Terwijl Vedel er voorstond voor een model om in Frankrijk een zuiver presidentieel stelsel in te voeren pleitte Duverger voor een 'neo-parlementair' model, waarbij niet de president maar wel de eerste minister rechtstreeks verkozen zou worden. Een zuiver presidentieel stelsel concentreert volgens hem teveel macht in de persoon van de president en kan bovendien leiden tot een blokkering tussen de uitvoerende en de wetgevende macht <sup>8</sup>.

Duverger vond onmiddellijk steun voor zijn ideeën bij de Club Jean Moulin, een groep linkse intellectuelen met een grote invloed op het institutionele debat aan de linkerkant <sup>9</sup>. Mede als gevolg daarvan was het model van Duverger dan ook één van de drie modellen die in 1961 worden voorgesteld door de institutionele commissie van de PSU <sup>10</sup>. Desondanks heeft het voorstel van Duverger geen blijvende invloed gehad op het institutionele denken aan de linkerkant. Achteraf beschouwd was het voor velen niet meer dan een tussenstap op weg naar een pleidooi voor een zuiver presidentieel stelsel en uiteindelijk naar het aanvaarden van de Ve Republiek. De Club Jean Moulin pleitte vanaf 1962 onomwonden voor een presidentieel stelsel <sup>11</sup>, terwijl Duverger al in 1961 het verschil tussen een zuiver presidentieel en 'zijn' neo-parlementair stelsel sterk had gerelativeerd: "Le choix entre le système présidentiel pur et simple et le 'neo-parlementarisme' n'est donc pas une option fondamentale. Dans la plupart des cas, l'un et l'autre fonctionneraient de la même façon (...)." <sup>12</sup>

In *Italië* grijpen de pleitbezorgers van de rechtstreekse premierverkiezing expliciet terug naar de ideeën en de terminologie van Duverger. In 1990 spoort de constitutionalist A. Barbera de Italiaanse linkerkant ertoe aan zich voor de hervorming van de Italiaanse instellingen niet te laten inspireren door het semi-presidentieel stelsel van de Franse Ve Republiek, maar terug te keren naar de oorspronkelijke hervormingsvoorstellen van Duverger en een deel van de Franse lin-

7 O.DUHAMEL, *La Gauche et la Ve République*. Parijs, Presses Universitaires de France, 1980; L.SFEZ, *Les idées constitutionnelles des socialistes Français (1944-1964)*, in: J.GICQUEL en L.SFEZ, *Problèmes de la réforme de l'état en France depuis 1934*. Parijs, Presses Universitaires de France, 1965, pp.136-281.

8 M.DUVERGER, *Demain la République*. Parijs, Julliard, 1958, pp.65-72.

9 O.DUHAMEL, *La Gauche et la Ve République*, o.c., pp.216-219; L.SFEZ, *Les idées constitutionnelles des socialistes Français*, o.c., pp.204-209.

10 Er was sprake van een "Gouvernement de législature avec président du Conseil [des Ministres] désigné au suffrage universel" (L.SFEZ, *Les idées constitutionnelles des socialistes Français*, o.c., pp.267-277).

11 O.DUHAMEL, *La Gauche et la Ve République*, o.c., p.217.

12 M.DUVERGER, *La VIe République et le régime présidentiel*. Parijs, Fayard, 1961, p.89.

kerzijde<sup>13</sup>. Het 'neo-parlementaire' model biedt in zijn ogen het voordeel dat het, in tegenstelling tot het semi-presidentiële model, blijft functioneren volgens de klassieke parlementaire logica, maar tegelijkertijd een meer directe vorm van democratie mogelijk maakt.

In de loop van de jaren tachtig waren een aantal pogingen om de Italiaanse Grondwet te hervormen gestuit op de onwil van en de onenigheid tussen de traditionele partijen. Met de overgang van de Ie naar de IIe Republiek, tijdens de eerste helft van de jaren negentig, komt ook het institutionele debat in een stroomversnelling<sup>14</sup>. Begin 1997 wordt een gemengde commissie opgericht, bestaande uit kamerleden en senatoren en voorgezeten door PDS-voorzitter M.D'Alema, die een nieuw institutioneel model moet uittekenen voor de IIe Republiek. Deze *bicamerale* wordt opgesplitst in vier subcommissies die zich respectievelijk bezighouden met de staatsvorm en het federalisme, de werking van het Parlement, de justitie en de regeringsvorm. De discussie in de laatstgenoemde subcommissie spitst zich snel toe op twee alternatieven: enerzijds het *governo del primo ministro* en anderzijds het semi-presidentiële stelsel naar Frans model. Het eerste alternatief voorziet in een versterking van de rol van de eerste minister, onder meer via de rechtstreekse verkiezing ervan. Van de twee concrete tekstvoorstellen<sup>15</sup> die door de subcommissie worden uitgewerkt kiest de voltallige *bicamerale* uiteindelijk het semi-presidentiële alternatief, terwijl A.Cossutta van de PRC een minderheidsvoorstel<sup>16</sup> neerlegt dat eerder in de richting gaat van het *governo del primo ministro*. Het omvattende akkoord dat binnen de *bicamerale* wordt bereikt over de hervorming loopt in 1998 echter op de klippen tijdens de plenaire bespreking in Kamer en Senaat. Struikelblok is niet zozeer de regeringsvorm, maar wel het justitiële luik van de hervorming.

In *Nederland* dateert het eerste pleidooi voor de rechtstreekse premierverkiezing, zoals reeds vermeld, van 1927. Het is van de hand van de jurist N.J.M.C. Kappeyne van de Coppello<sup>17</sup>. De auteur argumenteert dat de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, in 1917, het institutionele evenwicht tussen de uitvoerende en de wetgevende macht heeft verstoord. Die hervorming leidde er immers toe dat de samenstelling van het Parlement te zeer is gestabiliseerd, zodat de kiezer niet echt meer kan trancheren bij een conflict tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Het evenwicht zou volgens Kappeyne van de Coppello

13 A.BARBERA, Un' alternativa neoparlamentare al presidenzialismo, in: *Democrazia e diritto: rivista critica di diritto e giurisprudenza*, 1990, nr.2, pp.23-49. We bedanken dr. N.Maddens voor de hulp bij de analyse van het Italiaanse bronnenmateriaal.

14 S.Z.KOFF en S.PKOFF, *Italy. From the First to the Second Republic*. London, Routledge, 2000, pp.212-215; G.PASQUINO, No Longer a 'Party State'? Institutions, Power and the Problems of Italian Reform, in: *West European Politics*, 1997, nr.1, pp.34-53.

15 *Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali. Comitato Forma di Governo, Allegato n.10. Testi presentati dal Senatore Salvi, relatore sulla Forma di Governo*, 3/6/1997, (<http://www.camera.it>).

16 *Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali. Relazione di minoranza*, 30/6/1997, (<http://www.camera.it>).

17 N.J.M.C. KAPPEYNE VAN DE COPPELLO, De gekozen minister-president, in: *Staatsrechtelijke opstellen ter gelegenheid van het aftreden van H.Krabbe als hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Leiden*. Deel II. Den Haag, Martinus Nijhoff, 1927, pp.85-102. De auteur haalt ook een zekere M.Alberti aan, die een jaar voordien een soortgelijk voorstel had gedaan.

kunnen worden hersteld wanneer niet enkel het Parlement, maar ook de regering direct zou steunen op "de rechtsovertuiging van het volk".

In 1964 is het J.F. Glastra van Loon die de draad van de rechtstreekse premierverkiezing weer oppikt<sup>18</sup>. Het idee werd meteen overgenomen door het radicaal-democratische D'66<sup>19</sup>, dat er een van haar belangrijkste programmapunten van maakte en daarmee op heel wat bijval kon rekenen in de publieke opinie<sup>20</sup>. Voor D'66 was de rechtstreekse verkiezing van de minister-president bovendien onverbreekelijk verbonden met de invoering van een districtenstelsel voor de parlementsverkiezingen. Onder druk van D'66 werd in 1967 een Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet opgericht, die zich onder meer diende te beraden over het kiessysteem en de regeringsvorming. De commissie, voorgezeten door J.M.L.Th. Cals en A.M. Donner, verwierp het oorspronkelijke voorstel van D'66 om de minister-president rechtstreeks te laten verkiezen<sup>21</sup>. Inmiddels had Glastra van Loon zelf een variant op zijn oorspronkelijke voorstel uitgewerkt, dat voorzag in een verkiezing van zowel de regeringscoalitie als de Tweede Kamer in twee rondes<sup>22</sup>, maar ook dit voorstel werd in de commissie Cals-Donner verworpen<sup>23</sup>. De commissie formuleerde wel een voorstel, zij het met de kleinst mogelijke meerderheid, om de kiezer te laten beslissen wie na de verkiezingen formateur wordt<sup>24</sup>. Een voorstel tot wijziging van de Grondwet in die zin, gekoppeld aan een hervorming van het kiesstelsel, haalde in 1971 echter geen meerderheid in de Tweede Kamer. Het werd enkel gesteund door het progressieve blok van PVDA, D'66 en PPR<sup>25</sup>. In 1974 nam de regering Den Uyl het voorstel op in haar Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid. Bij de bespreking hiervan in de Tweede Kamer bleek echter opnieuw dat er voor de rechtstreekse formateurverkiezing geen meerderheid te vinden was<sup>26</sup>.

In de loop van de jaren zeventig verdween het thema geleidelijk aan van de politieke agenda, om begin de jaren tachtig nog even te worden opgerakeld in de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, opge-

18 J.F. GLASTRA VAN LOON, Kiezen of delen, in: *Nederlands Juristenblad*, 1964, nr.44/45, pp.1161-1167.

19 VVOSS, *Beeld van een partij. De documentaire geschiedenis van D'66*. Haarlem, De Haan, 1981, pp.11-12.

20 Het aantal voorstanders van de rechtstreekse verkiezing van de minister-president schommelde van 1967 tot 1977 tussen 50 en 60 procent (R.B. ANDEWEG, Institutional Conservatism in the Netherlands: Proposals for and Resistance to Change, in: *West European Politics*, 1989, Nr.1, p.54).

21 *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1969, pp.172-176.

22 J.F. GLASTRA VAN LOON, Democratie in Nederland, in: *Acta Politica*, 1967-68, nr.3, pp.185-213.

23 *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, o.c., pp.205-209.

24 *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, o.c., pp.177-191.

25 *De grondwetsherziening 1972*. Deel IV. Documentatiereeks "Naar een nieuwe grondwet?", deel 10. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1975, pp.183-515.

26 *Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid*. Delen I en II. Documentatiereeks "Naar een nieuwe Grondwet?", deel 13. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1977; C.A.J.M. KORTMANN, *De Grondwetsherziening 1983*. Deventer, Kluwer, 1983, pp.1-14.

richt in 1982 en voorgezeten door voormalig minister-president B.W.Biesheuvel. Deze commissie kante zich zowel tegen de rechtstreekse verkiezing van de minister-president als van de formateur, maar suggereerde wel om de formateur te laten benoemen door het Parlement<sup>27</sup>. Hieraan werd echter geen gevolg gegeven door de regering<sup>28</sup>.

De electorale heropleving van D'66 leidde op het einde van de jaren tachtig tot een hernieuwde belangstelling voor het thema. Wanneer die partij bij de regeringsvorming van 1989 uit de boot valt bekomt ze, bij wijze van troostprijs, de oprichting van de Bijzondere Commissie vraagpunten in de Tweede Kamer, onder leiding van kamervoorzitter W.J. Deetman. De commissie maakt in eerste instantie een overzicht van de belangrijkste vraagpunten inzake politieke en bestuurlijke vernieuwing en formuleert ter zake een aantal ideeën voor verdere discussie, waaronder de rechtstreekse verkiezing van de minister-president. De verdere bespreking van dit aspect wordt opgedragen aan een externe commissie, onder leiding van J. De Koning<sup>29</sup>. Deze commissie verwerpt opnieuw de voorstellen tot rechtstreekse premier- of formateurverkiezing. Het eindrapport<sup>30</sup> bevat wel een uitvoerige minderheidsnota, waarin M.Ernsting (Groen Links) en Th. C.de Graaf (D'66) gedetailleerd uit de doeken doen hoe een systeem met rechtstreekse premierverkiezing in de praktijk zou kunnen functioneren. Ze maken daarbij een onderscheid tussen twee subvarianten<sup>31</sup>.

In België is het de Leuvense politoloog W. Dewachter die sinds geruime tijd de gangmaker is van het debat over de rechtstreekse premierverkiezing. In 1967 formuleerde hij ter zake een eerste voorstel<sup>32</sup>, dat in 1998 in een aantal opzichten werd bijgestuurd<sup>33</sup>. Maar in tegenstelling tot zijn Nederlandse evenknie Glastra van Loon was Dewachter lange tijd een prediker in de woestijn. Het is pas relatief recent dat zijn voorstellen wortel zijn beginnen te schieten in de politieke wereld, te beginnen bij de VLD.

In zijn burgermanifesten van begin de jaren negentig laat G.Verhofstadt het nog in het midden of de invoering van een electoraal meerderheidsstelsel dan wel de rechtstreekse premierverkiezing de beste methode is om de burger meer

27 *Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming. Relatie kiezers-beleidsvorming*. Den Haag, Staatsuitgeverij, 1984, pp.25-111.

28 R.B.ANDEWEG, *Institutional Conservatism in the Netherlands*, o.c., p.51.

29 J.W.VAN DETH, *De permanente 'crises' in de Nederlandse politiek*, in: *Acta Politica*, 1993, nr.3, pp.252-259; R.B.ANDEWEG, *Institutional Reform in Dutch Politics. Elected Prime Minister, Personalized PR, and Popular Veto in Comparative Perspective*, in: *Acta Politica*, 1997, nr. 3, pp.228-230.

30 *Het bestel bijgesteld. Rapport van de externe commissie Kiesstelsel Tweede Kamer/Bevoegdheden Minister-President/Kabinetsformatie/Termijn van verkiezingen/Positie Eerste Kamer/Rol politieke partijen (Commissie-De Koning)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs.36-37, pp.45-54.

31 *Het bestel bijgesteld*, o.c., pp.75-87.

32 W.DEWACHTER, *De verdere democratisering van de Belgische politiek*, in: *Res Publica*, 1968, nr.2, pp.253-278.

33 W.DEWACHTER, *De regering rechtstreeks verkiezen. Een ontwerp van political engineering*. Leuven, Afdeling Politologie, 1998.

greep te laten krijgen op de regeringsvorming<sup>34</sup>, maar uiteindelijk kiest de VLD duidelijk voor de tweede optie. Tijdens het overleg in het Vlaams Parlement over de verfijning van de democratie, in 1997, formuleert VLD-fractie leider A. Denys een gedetailleerd voorstel om de minister-president van de Vlaamse regering rechtstreeks te laten kiezen<sup>35</sup>. Op dat moment vindt de VLD hiervoor enkel steun bij de VU. Beide partijen nemen het voorstel van de rechtstreekse premierverkiezing ook op in hun programma voor de parlementsverkiezingen van 1999<sup>36</sup>. Wanneer de CVP na deze verkiezingen buiten de regering wordt gehouden, ondanks het feit dat J.L. Dehaene het grootste aantal voorkeurstemmen haalt, beginnen er ook in die partij stemmen op te gaan, onder meer die van de nieuwe partijvoorzitter S. De Clerck, om de kiezers te laten beslissen over de samenstelling van de regering<sup>37</sup>.

Het is enkel in *Israël* dat het niet bij voorstellen gebleven is, en dat men, in 1992, effectief de sprong naar de rechtstreekse premierverkiezing heeft gewaagd. In de loop van de jaren tachtig deden de toenemende fragmentering van het Israëlische partijsysteem - als gevolg van de extreme proportionaliteit van het kiesstelsel - en de daaruit voortvloeiende regeringsinstabiliteit de roep om een radicale politieke hervorming steeds luider klinken. Aan de spits van deze brede beweging voor politieke vernieuwing stond de partij Shinui, geleid door A. Rubinstein, hoogleraar aan de rechtsfaculteit van de universiteit van Tel-Aviv. Samen met een aantal andere academici stelde Rubinstein in 1986 een proeve van Grondwet op, die onder meer voorzag in de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister en de gedeeltelijke invoering van een districtenstelsel. Onder meer via een groots opgezette mediacampagne slaagde men erin om ruime publieke steun te verwerven voor het ontwerp van Grondwet<sup>38</sup>.

In 1989 werd door het *Israel Diaspora Institute* een internationale conferentie georganiseerd over de problematiek van de institutionele hervormingen in Israël, waarop eveneens werd voorgesteld om de premier rechtstreeks te verkiezen<sup>39</sup>. In hetzelfde jaar namen vier hervormingsgezinde parlementsleden van verschillende partijen een aantal wetgevende initiatieven om een gedeeltelijk dis-

34 G. VERHOFSTADT, *Angst, afgunst, en het algemeen belang*. Antwerpen, Hadewijch, 1994, p.145.

35 A. DENYS, *Nota betreffende de rechtstreekse verkiezing van de minister-president van de Vlaamse regering*. Brussel, s.d.; *De verfijning van de democratie. Eindverslag van het overleg in het Vlaams Parlement 1996-1997*. Brussel, Vlaams Parlement, 1997, p.19.

36 De VLD beperkt zich tot de vermelding van het principe van de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister (*Ons land kan beter. VLD-programma voor de verkiezingen van 13 juni 1999*, p.74). Het VU&ID-programma is iets concreter en voorziet in de organisatie van een tweede stemronde voor de regeringsleider, kort na de verkiezing van het Parlement, waarbij de kandidaat-regeringsleiders zich met een voorstel van meerderheidsvorming aan de kiezers presenteren (*Samen vernieuwen. VU&ID-programma voor de verkiezingen van 13 juni 1999*, p.14).

37 Laat kiezers regering samenstellen, zegt CVP, in: *De Standaard*, 6/9/1999.

38 R.Y. HAZAN, Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System, in: *Electoral Studies*, 1996, nr.1, pp.24-25.

39 INTERNATIONAL FORUM OF THE ISRAEL-DIASPORA INSTITUTE, Direct Election of the Prime Minister, in: A. LIJPHART (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, o.c., pp.194-200.



trictenstelsel en de rechtstreekse verkiezing van de premier in te voeren. Na de zogenaamde 'vuile' regeringscrisis van 1990, waarbij de regering van nationale eenheid werd weggestemd door de Knesset en de kleinere partijen door respectievelijk Labour en Likud op een onkiese manier werden aangezocht voor coalitievorming, klonk de vraag naar diepgaande politieke hervormingen luider dan ooit<sup>40</sup>. Mede als gevolg daarvan haalde het hoger genoemde voorstel tot rechtstreekse premierverkiezing, maar niet dat tot hervorming van het kiesstelsel, in 1992 een meerderheid in de Knesset, zij het een nipte. Die meerderheid werd echter pas gehaald nadat het oorspronkelijke voorstel tijdens de eindfase van de parlementaire bespreking op twee cruciale punten was geamendeerd, waardoor de positie van het Parlement ten aanzien van de rechtstreeks verkozen premier aanzienlijk werd versterkt (cf. infra).

Wat uiteindelijk uit de bus is gekomen werd door een van de aanvankelijke pleitbezorgers van het voorstel in de Knesset dan ook een "constitutioneel monster" genoemd<sup>41</sup>. De inkt van de nieuwe *Basic Law: The Government* was dan ook nog niet droog, of er werden al initiatieven genomen tot amendering ervan. Tot op heden bleven die echter zonder gevolg, onder meer omdat er voor de wijziging van de wet een bijzondere meerderheid nodig is<sup>42</sup>. Inmiddels werd de Israëlische premier al twee keer rechtstreeks verkozen. Telkens waren er maar twee kandidaten: B.Netanyahu en S.Peres in 1995 en B.Netanyahu en E.Barak in 1999.

#### IV. Modellen vergeleken

Om het systematisch vergelijken van de verschillende voorstellen te vergemakkelijken formuleren we vooraf een aantal kernvragen. Een eerste reeks vragen betreft de aard en de institutionele draagwijdte van de premierverkiezing. Wat is precies het voorwerp van de verkiezing? Als enkel de premier wordt verkozen, en niet de hele coalitie, hoe verloopt dan de verdere samenstelling van de regering? Wordt er, eens de regering is samengesteld, voorzien in een investituur door het Parlement? Ten tweede stelt zich de vraag op welke wijze en wanneer de premier wordt verkozen. Volgens welk kiesstelsel gebeurt de verkiezing? Hoe verhoudt de premierverkiezing zich tot de verkiezing van het Parlement? Tenslotte moet ook worden nagegaan hoe de regering en het Parlement, eens die zijn samengesteld, zich tegenover elkaar verhouden. Beschikt de regering over een wetgevend initiatiefrecht in het Parlement? Kan het Parlement een motie van wantrouwen goedkeuren tegen hetzij de individuele ministers, hetzij de hele regering? Kan de regering het Parlement ontbinden? Wordt er voorzien in een speciale procedure voor het geval de regering in het Parlement geen meerderheid vindt voor haar beleid?

In wat volgt beperken we de analyse tot de institutionele blauwdrukken die voldoende gedetailleerd zijn en waarover voldoende informatie beschikbaar is.

40 H.DISKIN en A.DISKIN, The Politics of Electoral Reform in Israel, in: *International Political Science Review*, 1995, nr.1, pp. 40-41.

41 H.DISKIN en A.DISKIN, The Politics of Electoral Reform in Israel, o.c., p.42.

42 Een wijziging vergt een absolute meerderheid van alle 120 Knessetleden (*Basic Law: The Government*, art. 56.a). Volgens een recente enquête bij leden van de Knesset zou er een nipte absolute meerderheid zijn om de rechtstreekse premierverkiezing af te schaffen ('Post' Poll: 61 MK's Oppose Direct Election of PM, in: *The Jerusalem Post* (<http://www.jpost.com>), 23/12/1999).

Dit zijn het voorstel van Duverger (DUVERG), in Italië overgenomen door A. Barbera, het eerste en het tweede voorstel van Glastra van Loon (GVL1, GVL2), het minderheids- en het meerderheidsvoorstel van de commissie Cals-Donner (CD-MIN, CDMEER), de eerste en de tweede subvariant van het minderheidsvoorstel van de commissie De Koning (DKMIN1, DKMIN2), het eerste en het tweede voorstel van W. Dewachter (DEWA1, DEWA2), het voorstel van de VLD dat door A. Denys werd geformuleerd in het Vlaams Parlement (VLD), het voorstel van de subcommissie Regeringsvorm van de *bicamerale* (BCSUB), het voorstel van de minderheid in de *bicamerale* (BCMIN), en tenslotte het Israëliëse model (ISRAEL). Voor elk van deze modellen worden de antwoorden op hoger vermelde vragen beknopt weergegeven in tabel II.

### A. *Het voorwerp van de verkiezing*

Zoals blijkt uit tabel II kunnen we, wat het voorwerp van de verkiezing betreft, drie soorten modellen onderscheiden, die respectievelijk voorzien in de verkiezing van de premier, de coalitie en de formateur.

Het overgrote deel van de modellen behoort tot de eerste categorie, die van de verkiezing van de premier. Dit betekent dat de impact van het electoraat formeel gezien beperkt blijft tot de aanduiding van de regeringsleider. De premier stelt nadien zijn regering samen en sluit daartoe, indien nodig, een coalitie met andere partijen. Het is ook de premier die de ministers aanduidt en nadien kan ontslaan. Formeel gezien behoudt hij of zij bij dit alles de volledige handelingsvrijheid, ongeacht de eventuele informele afspraken die vóór de verkiezingen zijn gemaakt. Ook al zal het politiek gezien moeilijk zijn voor de verkozen premier om die pre-electorale afspraken op te zeggen, toch mag men die mogelijkheid niet helemaal uitsluiten. Zo is het denkbaar dat een gelijktijdig met de premierverkiezing gehouden parlementsverkiezing de politieke krachtsverhoudingen dermate wijzigt dat de premier zich verplicht ziet een andere coalitie te sluiten.

In het geval van een coalitieverkiezing daarentegen is de verkozen kandidaat-premier formeel wel gebonden door de afspraken die vóór de verkiezingen worden gemaakt, en reikt de invloed van de kiezer dus een stuk verder. Slechts drie voorstellen gaan zover, namelijk GVL2<sup>43</sup>, BCSUB en DEWA2. In de eerste twee gevallen wordt de impact van de kiezer op de coalitievorming gerealiseerd via het kiesstelsel. Dit systeem, dat we in de volgende paragraaf uitvoeriger toelichten, komt kortweg hierop neer dat de kandidaat-premiers vóór de verkiezingen een verbinding aangaan met één of meerdere partijen die een meerderheidsbonus verwerven indien hun kandidaat wint.

Het tweede model van Dewachter geeft de kiezer zeggenschap over de coalitievorming door de hele regering te laten verkiezen, althans in een tweede ronde. In een eerste ronde zijn het nog steeds kandidaat-premiers die tegenover elkaar staan. Haalt één daarvan een volstreekte meerderheid in het electoraat, dan mag hij of zij meteen een regering vormen. Dit betekent dat de verkozen rege-

43 Glastra van Loon heeft het formeel weliswaar over de verkiezing van de formateur, maar in werkelijkheid gaat zijn voorstel veel verder aangezien de winnende kandidaat en de partij of coalitie van partijen die hem of haar steunen automatisch over een meerderheid beschikken in het Parlement (J.M. GLASTRA VAN LOON, *Demokratie in Nederland*, o.c., p.209-210).

TABEL II

## Overzicht van de besproken modellen van rechtstreekse premierverkiezing

	voorwerp verkiezing	samenhang met parlementsverkiezingen verkiezingswijze	investi- tuur?	motie van wantrouwen?		ontbin- ding Par- lement door regering?	bijzondere procedures bij blokkering
				tegen ministers	tegen regering of premier		
DUVERG	premier	gelijktijdig alternatieve stem	nee	nee	ja*	ja*	referendum
GVL1	premier	gelijktijdig één ronde, relatieve meerderheid	nee	nee	ja*	nee	referendum
GVL2	coalitie	gebonden twee rondes voor regering en Parl.	nee	nee	nee	nee	referendum
CDMIN	premier	gelijktijdig twee rondes, eerste ronde = Parl. of alternatieve stem	nee	nee	ja*	ja*	-
CDMEER	formateur	gelijktijdig één ronde, absolute meerderheid	nee	ja	ja	ja	-
DKMIN1	premier	gelijktijdig twee rondes, eerste ronde = Parl.	nee	ja	nee	nee	-
DKMIN2	premier	gelijktijdig twee rondes, eerste ronde = Parl.	nee	ja	ja*	ja*	-
DEWA1	premier	alternerend twee rondes	nee	nee	nee	nee	referendum
DEWA2	coalitie	gelijktijdig twee rondes, tweede ronde = Parl.	nee	nee	nee	nee	referendum
VLD	premier	gelijktijdig twee rondes, eerste ronde = Parl.	nee	nee	ja	nee	-
BCSUB	coalitie	gebonden (twee rondes, voor regering en Parl.)	nee	nee	ja†	ja**	-
BCMIN	premier	gebonden één ronde, relatieve meerderheid	nee	nee	ja*†	nee	-
ISRAEL	premier	gelijktijdig twee rondes, eerste ronde = Parl.	ja	ja	ja*	ja*	-

\*: automatisch Parlements- en premierverkiezingen

†: constructief

\*\*: enkel na motie van wantrouwen, automatisch Parlements- en premierverkiezingen

ringsleider naar eigen goeddunken zijn ministers kan kiezen. Haalt geen van de kandidaten een volstrekte meerderheid, wat het meest waarschijnlijke scenario is, dan wordt er een tweede ronde georganiseerd waarbij het electoraat kan kiezen tussen twee verschillende regeringsploegen. Bedoeling is dat de twee kandidaten met de meeste stemmen voorafgaand aan de tweede ronde een regering vormen, compleet met kandidaat-ministers en een regeerprogramma. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat beide kandidaten, om hun overwinningkansen te vergroten, daarbij een coalitie zullen vormen met andere kandidaten of partijen. De regeringsploeg met het grootste aantal stemmen is verkozen tot regering<sup>44</sup>. De implicatie is dat de samenstelling van de verkozen regering na de verkiezingen niet, of slechts in beperkte mate, kan gewijzigd worden. DEWA2 voorziet enkel in de mogelijkheid dat de premier twee keer per jaar een minister ontslaat<sup>45</sup>.

Slechts in één geval (CDMEER) wordt voorgesteld om enkel de formateur rechtstreeks te verkiezen. De meerderheid in de commissie Cals-Donner stelt voor dat het electoraat zich bij parlementsverkiezingen tegelijkertijd kan uitspreken over de gewenste formateur. De kandidaat die daarbij de volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen bekomt wordt door het staatshoofd belast met een formatieopdracht. Afgezien daarvan blijft de regeringsvorming verlopen volgens de in Nederland gebruikelijke procedure. Slaagt de rechtstreeks verkozen formateur in zijn opdracht, dan wordt hij of zij normaalgezien minister-president. Mislukt hij of zij, dan kan het staatshoofd een andere formateur benoemen. Ook als geen van de kandidaten de volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen behaalt komt het aan het staatshoofd toe om een formateur te benoemen<sup>46</sup>. Dit voorstel staat niet zo ver af van het systeem waarbij de grootste partij na de verkiezingen automatisch de formateur levert. Die regel behoort in veel landen tot het constitutionele gewoonterecht, zoals in Israël vóór de hervorming, maar wordt soms ook expliciet vermeld in de Grondwet, zoals in Griekenland<sup>47</sup>. Een dergelijk systeem kan worden beschouwd als de minst ingrijpende vorm van 'rechtstreekse premierverkiezing'.

Het standaardmodel van de rechtstreekse premierverkiezing kan men zien als een middenweg tussen de maximalistische optie van de coalitieverkiezing en de minimalistische van de formateurverkiezing. Maar in welke mate een stelsel van rechtstreekse premierverkiezing eerder naar de minimalistische of de maximalistische pool neigt hangt in niet onbelangrijke mate af van de vraag of er al dan niet wordt voorzien in een investituur door het Parlement. Als dat niet het geval is, dan is de winnende kandidaat 'van rechtswege' eerste minister - ten minste abstractie gemaakt van een eventuele formele benoemingsprocedure door het staatshoofd - en wordt de investituur als het ware rechtstreeks door het electo-

44 W. DEWACHTER, *De regering rechtstreeks verkiezen*, o.c., pp.11-14.

45 W. DEWACHTER, *De regering rechtstreeks verkiezen*, o.c., pp.15-16.

46 *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, o.c., pp.177-191.

47 In Griekenland benoemt de president de voorzitter van de partij met de absolute meerderheid in het Parlement automatisch tot eerste minister. Haalt geen enkele partij de absolute meerderheid, dan benoemt de president de voorzitter van de grootste partij tot formateur. Slaagt die er niet in om een regering te vormen, dan wordt de voorzitter van de tweede grootste partij tot formateur benoemd, en daarna eventueel die van de derde grootste (*Grondwet van Griekenland*, art.37).

raat verleend. Dit is duidelijk het meest normale scenario, zoals blijkt uit tabel II. De meeste institutionele ingenieurs gaan er kennelijk van uit dat een regerings-leider die al rechtstreeks door de kiezer is gelegitimeerd niet nog eens het fiat moet krijgen van het Parlement vooraleer hij of zij aan de slag kan <sup>48</sup>.

Daartegenover staat echter dat er in het enige land waar de rechtstreekse verkiezing effectief van toepassing is wel een investituur bestaat. In Israël heeft de verkozen premier na de bekendmaking van de verkiezingsresultaten 45 dagen de tijd om zijn ministers te benoemen en met een beleidsverklaring voor de Knesset te komen, die de benoemingen moet bekrachtigen <sup>49</sup>. Dit betekent dat de eerste minister van meet af aan moet steunen op een meerderheid in de Knesset. Slaagt de premier er niet in om binnen 45 dagen een regering te vormen, dan wordt er een bijzondere premierverkiezing georganiseerd. Als dezelfde kandidaat opnieuw wordt verkozen en er weer niet in slaagt om binnen 45 dagen een regering te vormen, dan kan hij of zij zich niet voor een derde keer kandidaat stellen bij de daaropvolgende bijzondere premierverkiezing <sup>50</sup>. In Israël kan de eerste minister eigenmachtig ministers ontslaan <sup>51</sup>, maar voor de benoeming van een vervanger geldt opnieuw het hoger vermelde principe van de bekrachtiging door de Knesset.

Strikt genomen bepaalt het Israëliësch electoraat dus niet zozeer wie eerste minister wordt, maar wel wie het initiatief krijgt om een regering te vormen. Althans in die zin ligt het Israëliësch model eigenlijk meer in de lijn van het voorstel Cals-Donner om enkel de formateur rechtstreeks te verkiezen dan van de andere hier besproken voorstellen. Ook de ontwerpers van het Israëliësch model waren er trouwens van uit gegaan dat de investituurvereiste moeilijk te rijmen viel met het principe van de rechtstreekse premierverkiezing. In de oorspronkelijke voorstellen is er dan ook geen sprake van een investituur. Het betreft hier een van de fundamentele wijzigingen die op het allerlaatste moment zijn aangebracht aan het ontwerp (cf. supra) <sup>52</sup>.

## B. Verkiezingswijze

Bij het uittekenen van een kiessysteem voor de premierverkiezing laten de meeste ontwerpers zich leiden door de bekommernis om de verkozen premier een meerderheid te bezorgen in het Parlement. De kans daarop wordt groter in de mate dat het kiessysteem de kandidaten stimuleert om een brede coalitie te vormen en de kiezers om bij de parlements- en premierverkiezing congruent te stemmen. Voor sommige ontwerpers is dat laatste aspect zelfs dermate belangrijk dat ze beide verkiezingen met elkaar verbinden, in die zin dat een stem voor

48 Dat de premier niet de investituur moet krijgen van het Parlement wordt door Duverger niet expliciet vermeld, maar kan wel worden afgeleid uit de parallel die hij trekt met een presidentieel stelsel (M. DUVERGER, *La Vie Républicaine et le régime Présidentiel*, o.c., pp.67-90).

49 Indien de Knesset de door de premier voorgestelde regering verwierpt, dan wordt dit beschouwd als een motie van wantrouwen tegen de premier en worden er zowel nieuwe parlements- als premierverkiezingen georganiseerd (*Basic Law: The Government*, art. 3.b,c,d en 14.a).

50 *Basic Law: The Government*, art. 15 a en b.

51 *Basic Law: The Government*, art.35.b.

52 R.Y.HAZAN, *Presidential Parliamentarism*, o.c., pp.26; 29.

een partij bij de parlementsverkiezing meteen ook een stem is voor een kandidaat premier en er dus geen mogelijkheid bestaat tot het uitbrengen van een gesplitste stem. In dat geval wordt er eigenlijk maar één enkele verkiezing georganiseerd, die we een gebonden verkiezing kunnen noemen. De meeste modellen voorzien echter wel in twee verschillende, zij het meestal gelijktijdige, verkiezingen. Op die tweede benadering gaan we hieronder eerst in.

De meest 'zachte' techniek om de premier een meerderheid te bezorgen in het Parlement bestaat erin om de premierverkiezing te laten samenvallen met de parlementsverkiezing en om de premier te laten verkiezen met een absolute meerderheid, indien nodig in twee rondes. In zes<sup>53</sup> van de dertien gevallen wordt voor die techniek gekozen. Daarbij wordt er enerzijds van uitgegaan dat de gelijktijdigheid van de verkiezingen de congruentie van de keuze in de hand werkt, in de zin dat de kiezer een gelijklopende keuze maakt en zijn voorkeur voor een kandidaat-premier ook vertaalt in een stem voor de partij van die kandidaat, of omgekeerd. Anderzijds wordt de vereiste van een absolute meerderheid beschouwd als een belangrijke stimulans voor de kandidaten om een zo breed mogelijke coalitie achter zich te krijgen, eventueel al bij de eerste ronde, maar zeker bij de tweede.

De meeste ontwerpers laten de parlementsverkiezing samenvallen met de eerste ronde van de premierverkiezing, met uitzondering van Dewachter die in zijn tweede voorstel kiest voor een koppeling van de parlementsverkiezing aan de tweede ronde<sup>54</sup>. Dit laatste heeft het voordeel dat de kiezer op het moment van de tweede ronde precies weet waar hij of zij aan toe is wat de premierverkiezing betreft en er dus bewust voor kan kiezen om voor de parlementsverkiezing al dan niet congruent te stemmen. Het nadeel is echter dat de parlementsverkiezing en de premierverkiezing automatisch worden losgekoppeld bij een verkiezing van de premier in één ronde. In dat geval dient de parlementsverkiezing na de premierverkiezing te worden georganiseerd, wat de kansen op een gelijklopend resultaat opnieuw wat doet dalen.

Duverger vormt in die zin een buitenbeentje dat hij niet pleit voor een verkiezing in twee rondes, maar wel voor een verkiezing via een preferentieel kiessysteem, met name het systeem van de alternatieve stem. Dit houdt in dat de kiezer de kandidaat-regeringsleiders nummert volgens voorkeur. Als geen enkele kandidaat de volstrekte meerderheid behaalt op basis van de eerste voorkeuren, dan wordt de kandidaat met de minste eerste voorkeuren geëlimineerd, en worden de betrokken stembiljetten toegewezen aan de overblijvende kandidaten op basis van de tweede voorkeur. Die herverdeling op basis van de volgende voorkeuren wordt herhaald tot een kandidaat de volstrekte meerderheid heeft bereikt. Op die manier wordt als het ware in één keer een verkiezing met verschillende rondes gehouden.

Duverger wijst een verkiezing in twee rondes af omdat die polariserend werkt. Het gevaar is dan immers groot dat de meest linkse en de meest rechtse partij of

<sup>53</sup> In het voorstel CDMIN wordt daarnaast ook de mogelijkheid opengelaten om de minister-president te verkiezen via het systeem van de alternatieve stem (*Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, o.c., p.172), zoals ook voorgesteld door Duverger (cf.infra).

<sup>54</sup> W. DEWACHTER, *De regering rechtstreeks verkiezen*, o.c., p.24.

kandidaat het tegen elkaar op moeten nemen in de tweede ronde<sup>55</sup>. Een ander argument, dat Duverger niet vernoemt maar dat vooral in de recente literatuur sterk wordt benadrukt, is dat het systeem van de alternatieve stem een sterke stimulans inhoudt voor de partijen of kandidaten om pre-electorale coalities af te sluiten. Kandidaten die niet op eigen kracht de volstrekte meerderheid kunnen halen hebben er immers alle belang bij om zich te verbinden met een andere kandidaat<sup>56</sup>. Een dergelijke verbinding impliceert dan dat elk van beide kandidaten hun kiezers oproepen om de tweede stem uit te brengen op hun bondgenoot. In een systeem van twee rondes verloopt de coalitievorming moeizamer omdat de competitie tijdens de eerste ronde doorgaans sterk verdelend en polariserend werkt.

Hoger beschreven technieken kunnen we als 'zacht' bestempelen omdat ze weliswaar de kans vergroten dat de winnende kandidaat-premier zal kunnen steunen op een meerderheid in het Parlement, maar geen waterdichte garantie bieden daarop. Als bij de eerste ronde de winnende kandidaat een grote voorsprong heeft op de tweede kandidaat, dan kan hij of zij de kans wagen om de tweede ronde op eigen houtje te winnen, zeker als zou blijken dat de tweede kandidaat geen of slechts een beperkte coalitie op de been kan brengen.

Ook de loutere gelijktijdigheid van de verkiezingen vormt allerminst een garantie dat het electoraat congruent zal stemmen. In Israël is bij de verkiezingen van 1996 en 1999 al gebleken dat relatief veel kiezers anders stemmen bij de parlementsverkiezing dan bij de premierverkiezing. De keuze voor de premier blijkt vooral ingegeven door rationale en strategische overwegingen, terwijl de keuze voor de Knesset eerder wordt bepaald door de groepsidentificatie. Vóór de hervorming speelde laatstgenoemde factor minder, omdat nogal wat kiezers de neiging hadden om de strategische overwegingen te laten doorwegen bij het uitbrengen van de ene stem voor de Knesset. Maar de ontdebelling van de verkiezingen heeft de mogelijkheid gecreëerd voor de kiezer om zowel met het 'verstand' (voor de premier) als met het 'hart' (voor de Knesset) te stemmen, met als gevolg een aanzienlijke toename van de fragmentering van het Israëliësch partijstelsel<sup>57</sup>.

De 'harde' techniek om de kiezer congruent te laten stemmen bestaat erin dat de premier- en de parlementsverkiezingen met elkaar worden verbonden, zodat de kiezer wordt gedwongen om een ongesplitste stem uit te brengen. Dat is mogelijk wanneer de stem voor een kandidaat-premier en een kandidaat-parlementslid (of een lijst van kandidaat-parlementsliden) op één enkel stemformulier worden uitgebracht. De implicatie is dan dat er een verbinding wordt gemaakt tus-

55 M. DUVERGER, *Demain la République*, o.c., pp.79-84; 91-101.

56 D.H. HOROWITZ, *A Democratic South-Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley, University of California Press, 1991, pp. 184-203; B.REILY, The Alternative Vote and Ethnic Accommodation. New Evidence from Papua New Guinea, in: *Electoral Studies*, 1997, nr.1, pp. 1-11.

57 R.Y. HAZAN, *Presidentialized Parliamentarism: Electoral versus Political Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy*. Paper Prepared for Delivery at the ECPR 28th Joint Sessions, Copenhagen, 2000, pp.10-11; G.DORON en R.KOOK, Religion and the Politics of Inclusion. The Success of the Ultra-Orthodox Parties, in: A.ARIAN en M.SHAMIR (red.), *The Elections in Israel 1996*. Albany, State University of New York Press, 1999, pp.67-83.

sen de kandidaat-parlementsleden (of de lijsten van kandidaat-parlementsleden) en de kandidaat-premiers, in die zin dat een stem voor het betrokken kandidaat-parlementslid automatisch ook een stem is voor de ermee verbonden kandidaat-premier. Dit moet uiteraard duidelijk worden aangegeven op het kiesbiljet. In het geval van een proportioneel kiesstelsel in één kieskring bestaat ook de mogelijkheid dat de lijsttrekkers voor de parlementsverkiezing tegelijkertijd kandidaat-premier zijn.

Natuurlijk vormt ook het met elkaar verbinden van de verkiezingen op zich geen garantie dat de verkozen premier over een meerderheid zal beschikken in het Parlement. Bovendien ligt het niet voor de hand om deze techniek te combineren met de meerderheidsvereiste en een premierverkiezing in twee rondes. Als de parlementsverkiezing verbonden wordt met de eerste ronde van de premierverkiezing, dan kan de kiezer nog steeds een 'gesplitste' stem uitbrengen tijdens de tweede ronde, dit wil zeggen een stem die niet gelijkloopt met zijn keuze voor de parlementsverkiezing tijdens de eerste ronde. Anderzijds zou een binding van de parlementsverkiezing aan de tweede ronde van de premierverkiezing impliceren dat het aantal partijen op een zeer artificiële manier wordt gereduceerd tot twee, waardoor de representativiteit van het Parlement in het gedrang komt.

Er zijn twee mogelijke oplossingen voor dit probleem. Om te beginnen kan het systeem van de gebonden verkiezing worden gecombineerd met de techniek van de alternatieve stem. Dit houdt in dat de kiezer eerst een hoofdkeuze maakt voor een kandidaat-premier, die meteen ook geldt als stem voor de lijst of partij waarmee de kandidaat verbonden is, en vervolgens de overige kandidaat-premiers ordent volgens voorkeur. Op die manier wordt de kiezer gedwongen om congruent te stemmen én worden de kandidaten, zoals hoger geargumenteed, gestimuleerd tot coalitievorming.

Een tweede oplossing, die door Glastra van Loon wordt gesuggereerd in zijn meest recente voorstel, omvat zowel een 'harde' techniek om de kiezer tot congruentie te dwingen als om de winnende kandidaat-premier te verzekeren van een meerderheid in het Parlement<sup>58</sup>. De oplossing houdt in dat zowel de premier- als de parlementsverkiezing in twee rondes worden georganiseerd. Telkens impliceert de keuze voor een partij automatisch een keuze voor de kandidaat-formateur die door de betrokken partij wordt ondersteund. Kandidaat-formatoren kunnen zowel door afzonderlijke partijen als door combinaties van partijen worden voorgedragen<sup>59</sup>. In de eerste ronde is de kandidaat-formateur waarvan de voordragende partij of combinatie van partijen een absolute meerderheid haalt verkozen. De tweede ronde wordt gehouden tussen de twee meerderheidscombinaties van partijen met het grootste aantal stemmen<sup>60</sup>. In het geval van een tweede ronde gebeurt de verdeling van de zetels voor de Kamerverkiezing als volgt: de winnende partij of combinatie van partijen bekommt een aantal zetels in

58 J.F. GLASTRA VAN LOON, *Demokratie in Nederland, o.c.*, pp.209-213.

59 De auteur voorziet ook in de mogelijkheid dat elke partij binnen een coalitie een eigen kandidaat-formateur naar voor schuift. In dat geval wordt formateur de kandidaat van de partij die binnen de winnende coalitie de meeste stemmen haalde in de eerste ronde.

60 Partijen die geen kandidaat (mee) hebben voorgedragen in de eerste ronde worden uitgesloten van de tweede ronde



evenredigheid met de uitslag van de tweede ronde <sup>61</sup>, terwijl de overblijvende zetels tussen alle andere partijen worden verdeeld in evenredigheid met de uitslag van de eerste ronde. Dit betekent dat de winnende partij of combinatie van partijen gegarandeerd een meerderheid heeft in het Parlement, aangezien er maar twee partijen of combinaties van partijen deelnemen aan deze tweede ronde <sup>62</sup>. In dat geval kunnen we spreken van een meerderheidsbonus voor de winnaar.

Hierbij dient opgemerkt dat deze 'harde' techniek van de meerderheidsbonus in principe kan worden gecombineerd met eender welke van de hoger beschreven verkiezingswijzen. De voorwaarde is enkel dat de kandidaat-premiers zich vóór de verkiezingen verbinden met één of meerdere partijen, die dan, wanneer hun kandidaat het haalt, zoveel zetels krijgen als nodig om hun kandidaat een meerderheid te bezorgen. Dat kan via het creëren van bijkomende mandaten of, zoals in het hoger besproken voorstel, via een herverdeling van de zetels. Het is echter duidelijk dat deze techniek de representativiteit van het Parlement sterker zal vertekenen in de mate de kiezers incongruent stemmen voor de premier en de parlementsverkiezingen. Wil men die vertekening binnen democratisch aanvaardbare grenzen houden, dan is het noodzakelijk beide verkiezingen met elkaar te verbinden.

Ook de scenario's die in de Italiaanse *bicamerale* werden uitgetekend met betrekking tot de rechtstreekse premierverkiezing voorzien telkens in een gebonden verkiezing. Het uitgangspunt daarbij is dat de kandidaat-parlementsleden in de éénnamige kieskringen <sup>63</sup> zich zouden verbinden met een kandidaat-premier, zodanig dat elke kandidaat-premier na de verkiezingen een bepaald aantal parlementsleden achter zich heeft staan. In het minderheidsvoorstel van Cossutta wordt de kandidaat-premier die het grootste aantal parlementsleden achter zich gekregen heeft automatisch tot premier benoemd <sup>64</sup>. De electorale blokvorming die sinds de keshervorming van 1993 is ontstaan maakt het weliswaar erg waarschijnlijk dat die winnaar ook over een absolute meerderheid in het Parlement zal beschikken, maar zeker is dat niet. In het voorstel van de subcommissie daarentegen is wel de garantie ingebouwd dat de premier over een meerderheid beschikt. Het voorstel gaat ervan uit dat één van de kandidaten een meerderheid van de parlementsleden achter zich zal krijgen <sup>65</sup>, maar spreekt zich niet uit over de manier waarop dit verkiezingstechnisch moet worden gerealiseerd. De *bicamerale* was immers niet bevoegd om wijzigingen aan de kieswetgeving voor te stellen. Wel waren de partijen van de linkse regeringsmeerderheid, met uitzon-

61 Alhoewel de auteur dit niet expliciet vermeldt is het logisch dat, in het geval van een winnende coalitie, de zetels over de daarvan deel uitmakende partijen worden verdeeld op basis van de uitslag van de eerste ronde.

62 Als gevolg daarvan kan het voor een partij of een combinatie van partijen voordeliger zijn om in de tweede ronde een meerderheid te halen dan in de eerste. Want een overwinning in de tweede ronde, met maar één tegenkandidaat, zal waarschijnlijk een grotere meerderheid opleveren dan een overwinning in de eerste. Glastra van Loon acht de kans echter klein dat de winnaar van de tweede ronde een zeer ruime meerderheid zou verwerven (J.F. GLASTRA VAN LOON, *Democratie in Nederland, o.c.*, pp.211-212).

63 In het huidige Italiaanse kiesstelsel worden drie vierden van de parlementsleden verkozen in éénnamige kieskringen, dit wil zeggen volgens het meerderheidsstelsel, terwijl één vierde van de zetels proportioneel wordt verdeeld.

64 *Relazione di minoranza, o.c.*, IV.Forma di Governo, artt.2 en 3.

65 *Comitato Forma di Governo, Allegato n.10, o.c.*, Testo A, art. 1.

dering van de PRC, het eens om daarvoor de techniek van de meerderheidsbonus te gebruiken, die sinds 1993 ook wordt toegepast bij de burgemeesterverkiezingen in Italië<sup>66</sup>. Concreet zou dit betekenen dat, net zoals voorgesteld door Glastra van Loon, zowel de premier- als de parlementsverkiezing in twee rondes worden georganiseerd. Indien geen van de kandidaat-premiers een volstreekte meerderheid van parlementsleden achter zich krijgt in de eerste ronde, dan wordt een tweede ronde gehouden, waarbij een deel van de 25% proportioneel toegekende zetels gebruikt wordt om de verkozen premier een meerderheid te bezorgen in het Parlement<sup>67</sup>.

De tot nu toe behandelde voorstellen hebben gemeen dat ze er, hetzij via de gelijktijdigheid of de binding van beide verkiezingen, hetzij via stimulansen tot coalitievorming, naar streven om de verkozen premier een meerderheid te bezorgen in het Parlement. Toch is dit niet in alle voorstellen het uitgangspunt. Het oorspronkelijke voorstel van Glastra van Loon voorziet in een premierverkiezing met een relatieve meerderheid, waardoor de stimulans tot voorafgaande coalitievorming in grote mate wegvalt<sup>68</sup>. En Dewachter pleit er in zijn eerste voorstel voor om om de twee jaar alternerend parlements- en premierverkiezingen te organiseren<sup>69</sup>. Die keuzes vloeien logisch voort uit het feit dat zowel Dewachter als Glastra van Loon zich, zoals hierna zal blijken, vooral laten inspireren door het klassieke presidentiële model, waarbij de uitvoerende macht niet noodzakelijk steunt op een meerderheid in het Parlement en waarbij het kiesstelsel er bijgevolg niet op gericht hoeft te zijn om de premier die meerderheid te bezorgen.

Een ander voorstel dat wat de verkiezingswijze betreft sterk uit de band springt is dat van de meerderheid in de commissie Cals-Donner. Dit voorstel voorziet in een formateurverkiezing met volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen (dus inclusief de blanco stemmen) in één ronde. De formateur- en parlementsverkiezingen zijn weliswaar gelijktijdig, maar niet gebonden. Het mee in rekening nemen van de blanco stemmen maakt dat de lat wel erg hoog gelegd wordt. Dit is volgens de ontwerpers verantwoord omdat de verkozen formateur moet kunnen steunen op een voldoende brede coalitie om een regering te kunnen vormen. In hun optiek geven kiezers die blanco stemmen daarmee een voorkeur te kennen voor een kabinetformatie volgens de gebruikelijke procedure.

66 In gemeenten met ten hoogste 15.000 inwoners zijn de burgemeester- en de raadsverkiezingen gelijktijdig en gebonden. Een relatieve meerderheid volstaat, maar de verkozen burgemeester krijgt een meerderheidsbonus waardoor hij of zij verzekerd is van een twee derde meerderheid in de raad. In gemeenten met meer dan 15.000 inwoners zijn beide verkiezingen wel gelijktijdig, maar niet gebonden. De winnaar moet een volstreekte meerderheid halen, eventueel in een tweede ronde. De verkozen burgemeester wordt via een meerderheidsbonus verzekerd van een meerderheid van 60%, op voorwaarde dat geen enkele met een andere kandidaat verbonden lijst of groep van lijsten meer dan 50% van de zetels bekwaam tijdens de eerste ronde (G. FALCON, *Lineamenti di Diritto Pubblico*. Sesta edizione. Milaan, CEDAM, 1998, pp.358-360).

67 Dit voorstel was door A.Barbera geformuleerd tijdens een hoorzitting van de subcommissie (*Comitato Forma di Governo. Resoconto stenografico seduta n.19. Audizioni del professore ordinario dell'Università di Roma, Stefano Rodotà, del professore ordinario dell'Università di Bologna, Augusto Barbera, e del Professore ordinario dell'Università di Roma, Serio Galeotti*, 16/4/1997, pp.618-644; 663-676 (<http://www.camera.it>)).

68 J.F. GLASTRA VAN LOON, *Kiezen of delen*, o.c., p.1164.

69 W. DEWACHTER, *De verdere democratisering van de Belgische politiek*, o.c., p.274.

Een minderheid in de commissie Cals-Donner argumenteerde echter dat het voorgestelde systeem in de praktijk neer zou komen op een formateurverkiezing met relatieve meerderheid. Als geen kandidaat de vereiste absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen haalt, dan zal het immers erg moeilijk zijn voor het staatshoofd om de uitspraak van de kiezers te negeren en niet de kandidaat met de relatieve meerderheid tot formateur te benoemen <sup>70</sup>.

### C. *Verhouding regering-Parlement*

Ook wat betreft de verhouding tussen de regering en het Parlement verschillen de besproken voorstellen en modellen aanzienlijk van elkaar. In alle modellen wordt er wel expliciet of impliciet van uit gegaan dat de regering de in een parlementaire democratie gangbare wetgevende bevoegdheden (recht op wetgevend initiatief, amenderingsrecht,...) behoudt. Daar situeert zich dus niet het probleem. De onderlinge verschillen hebben veeleer betrekking op de wederzijdse afhankelijkheid van de wetgevende en de uitvoerende macht.

Zes voorstellen (DEWA1, DEWA2, GVL1, GVL2, CDMIN, DKMIN1) gaan in principe uit van een relatief strikte scheiding der machten, waarbij zowel de premier als het Parlement voor een vaste periode worden verkozen. De premier kan het Parlement niet ontbinden en het Parlement kan de regering niet ten val brengen via een motie van wantrouwen. Het Parlement blijft wel toezicht uitoefenen op de uitvoerende macht <sup>71</sup>, maar zonder mogelijkheid van sanctionering ten aanzien van de hele regering. In de optiek van Dewachter, Glastra van Loon en de minderheid van de commissie Cals-Donner <sup>72</sup> impliceert dit ook dat het Parlement niet de bevoegdheid heeft om individuele ministers te ontslaan. Dat komt enkel de premier toe. De minderheid in de commissie De Koning volgt echter een andere redenering en vindt het logisch dat de afzonderlijke ministers onderworpen blijven aan de vertrouwensregel, aangezien zij, in tegenstelling tot de minister-president, niet rechtstreeks door de kiezers zijn gelegitimeerd <sup>73</sup>.

Afgezien van dat laatste punt is de verhouding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht in hoger geschetst model sterk vergelijkbaar met die in een klassiek presidentieel stelsel. De regering hoeft niet het vertrouwen te genieten van het Parlement, maar moet uiteraard wel een parlementaire meerderheid zien te vinden voor haar begroting en haar wetgevende projecten, en moet de door het Parlement aangenomen wetten uitvoeren. Indien de regering niet over een vaste meerderheid beschikt in het Parlement zal er onvermijdelijk een voortdurende spanningsrelatie bestaan tussen de uitvoerende en de wetgevende macht. Maar beiden, aldus de minderheid in de commissie De Koning, moeten het voor

<sup>70</sup> *Tweede rapport van de staatscommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet, o.c.*, pp.177-178; 181-183.

<sup>71</sup> Dit parlementair toezicht zou volgens Glastra van Loon kunnen gebeuren via een recht van enquête (J.F. GLASTRA VAN LOON, *Kiezen of delen, o.c.*, p.1165).

<sup>72</sup> Dit wordt wel niet met zoveel woorden vermeld in het minderheidsvoorstel Cals-Donner, maar kan worden afgeleid uit de kritiek die erop wordt uitgebracht (*Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, o.c.*, p.174).

<sup>73</sup> *Het bestel bijgesteld, o.c.*, p.83.

vier jaar met elkaar roeien op straffe van bestuurloosheid van het land <sup>74</sup>. De wachter gaat ervan uit dat er in dat geval zal worden geregeerd met een systeem van wisselende meerderheden. Als tegenwicht voor de mogelijkheid van het Parlement om een wetsontwerp te verwerpen zou de verkozen premier volgens hem over een wetgevend vetorecht moeten kunnen beschikken. Het Parlement kan de betrokken wet opnieuw goedkeuren met gewone meerderheid. Vervolgens kan de premier, door opnieuw zijn veto te stellen, beslissen om de wet in een referendum aan de bevolking voor te leggen <sup>75</sup>. Ook Glastra van Loon ziet in het referendum een middel om blokkeringen tussen het Parlement en de regering te doorbreken <sup>76</sup>.

Maar in zijn eerste voorstel houdt Glastra van Loon, hierin gevolgd door de minderheid in de commissie Cals-Donner, nog een andere slag om de arm voor wanneer er echt een langdurige vertrouwensbreuk zou ontstaan tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. In dat geval moet de mogelijkheid bestaan dat het Parlement wordt ontbonden en er nieuwe verkiezingen worden georganiseerd voor zowel het Parlement als de minister-president. Glastra van Loon kiest hierbij voor een parlementair zelfontbindingsrecht <sup>77</sup>. De minderheid in de commissie Cals-Donner neemt aanvankelijk hetzelfde standpunt in maar aanvaardt nadien, bij wijze van tegemoetkoming aan de commissieleden die het voorstel te presidentieel vinden, dat het ontbindingsrecht ook wordt toegekend aan de regering <sup>78</sup>. Het is evenwel duidelijk dat dit ontbindingsrecht moeilijk te rijmen valt met de basisfilosofie van de genoemde voorstellen. Langs de ene kant wil men de wetgevende en de uitvoerende macht onafhankelijker laten functioneren van elkaar, maar langs de andere kant creëert men een achterpoortje waardoor beide machten toch weer in grote mate onderling afhankelijk worden. De zelfontbinding van het Parlement verschilt immers niet wezenlijk van de motie van wantrouwen tegen de regering zoals die oorspronkelijk door Duverger (cf. *infra*) was voorgesteld. Het resultaat is in beide gevallen hetzelfde, namelijk nieuwe verkiezingen voor zowel het Parlement als de premier <sup>79</sup>. Rekening houdend daarmee liggen de voorstellen GVL1 en zeker het voorstel CDMIN, in weerwil van wat ze beogen, eigenlijk eerder in de lijn van het meer parlementaire model dat we hierna bespreken.

Tegenover de blauwdrukken, die - althans in principe - streven naar een grote onafhankelijkheid van beide machten, staan een aantal voorstellen die de ty-

<sup>74</sup> De minderheidsnota onderscheidt wel een subvariant, waarbij de Kamer het vertrouwen in het zittende kabinet en het gevoerde beleid kan opzeggen. In dat geval zou de minister-president verplicht zijn om een nieuw kabinet te formeren op een bijgestelde programmatische grondslag (*Het bestel bijgesteld*, o.c., pp.82-83).

<sup>75</sup> W. DEWACHTER, *De verdere democratisering...*, o.c., pp.272-276; *De regering rechtstreeks verkiezen*, o.c., pp.21-23; 24-25.

<sup>76</sup> J.F. GLASTRA VAN LOON, *Kiezen of delen*, o.c., p.1166; *Demokratie in Nederland*, o.c., p.210.

<sup>77</sup> J.F.GLASTRA VAN LOON, *Kiezen of delen*, o.c., p. 1165.

<sup>78</sup> Althans "enkele leden" stellen dit voor en dus blijkbaar niet alle voorstanders van de rechtstreekse verkiezing van de minister-president (*Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, o.c., p.172-173).

<sup>79</sup> Rekening houdend daarmee wordt de in GVL1 en CDMIN voorgestelde 'zelfontbinding' door het Parlement in tabel II gelijkgesteld met een motie van wantrouwen tegen de premier, automatisch gevolgd door parlements- en premierverkiezingen.

pisch parlementaire wederzijdse afhankelijkheid van regering en Parlement handhaven: enerzijds kan het Parlement de regering ten val brengen via een motie van wantrouwen, anderzijds kan de regering het Parlement ontbinden. Binnen die groep van meer parlementaire modellen moet echter een bijkomend fundamenteel onderscheid worden gemaakt. Drie voorstellen (DUVERG, DKMIN2, ISRAEL) wijken in die zin af van de klassieke parlementaire logica dat ze voorzien in een legislatuurregering. Dit betekent dat er geen regeringswissel mogelijk is zonder dat de kiezer daarover wordt geconsulteerd en er zowel nieuwe parlementsverkiezingen als premierverkiezingen worden gehouden. Twee andere voorstellen (CDMEER, BCSUB) laten daarentegen de mogelijkheid open dat er in de loop van de legislatuur een andere premier wordt aangewezen door het Parlement en de beslissing van de kiezer bijgevolg ongedaan wordt gemaakt.

Het eerstgenoemde model, dat voorziet in een legislatuurregering, houdt in dat er zowel in het geval van een motie van wantrouwen tegen de regering als in het geval van een parlementsontbinding door de regering nieuwe verkiezingen worden gehouden voor het Parlement en de premier. Dit systeem van wederzijdse afschrikking werd oorspronkelijk bedacht door Duverger<sup>80</sup> en is een van de varianten gesuggereerd door de minderheid in de commissie De Koning.

Het is dit voorstel dat in Israël in de praktijk is gebracht. Enerzijds kan de premier de Knesset ontbinden, zij het na toestemming van de president<sup>81</sup>. Anderzijds kan de Knesset een motie van wantrouwen tegen de premier aannemen met een gewone meerderheid<sup>82</sup>. Om de stabiliteit van de regering te vergroten hadden de ontwerpers van de nieuwe regeling aanvankelijk voorgesteld om hiervoor een bijzondere meerderheid te vereisen van 70 van de 120 Knessetleden. Maar dit werd helemaal op het einde van de parlementaire procedure gewijzigd<sup>83</sup>. Voor een motie van wantrouwen tegen individuele ministers werd deze bijzondere meerderheid wel behouden<sup>84</sup>. Daarnaast voorziet de regeling ook in een 'impeachment'-procedure tegen de premier. Als de premier op die manier wordt afgezet, of als hij of zij vrijwillig aftreedt, dan wordt er een bijzondere premierverkiezing gehouden, die niet gekoppeld is aan een parlementsverkiezing<sup>85</sup>.

80 Duverger voorziet daarnaast ook in de mogelijkheid van een referendum bij een conflict tussen de regering en het Parlement (M. DUVERGER, *Demain la République*, o.c., pp.85-89; *La Vie République et le régime Présidentiel*, o.c., pp.85-94).

81 *Basic Law: The Government*, art.22.a. Alhoewel de Israëlsche wetgever ervan uit is gegaan dat de toestemming van de president een loutere formaliteit is, kan volgens sommige waarnemers toch niet worden uitgesloten dat de president deze bepaling aangrijpt om de premier te dwingen een andere coalitie te vormen in de plaats van nieuwe verkiezingen uit te schrijven (D.CAPITANCHIK, *The Israeli General Election of 1996 - Another Upheaval?*, in: *Government and Opposition*, 1997, nr.1, p.452). Daarnaast kan de Knesset zichzelf ontbinden bij wet (*Basic Law: The Knesset*, artt.34-36). Ook in dat geval zijn er vervroegde verkiezingen voor zowel de Knesset als de premier.

82 Het niet goedkeuren van de begroting binnen drie maanden na het begin van het fiscale jaar heeft hetzelfde effect als een motie van wantrouwen (*Basic Law: The Government*, art. 19 en 20).

83 R.Y. HAZAN, *Presidential Parliamentarism*, o.c., pp.26; 29.

84 *Basic Law: The Government*, art.35.c.

85 *Basic Law: The Government*, artt.23, 26 en 27.

Het VLD-voorstel heeft met de hoger beschreven groep van modellen gemeen dat de regering afhankelijk is van het vertrouwen in het Parlement en niet kan worden vervangen tussen twee verkiezingen door. Het Parlement kan de regering tot ontslag dwingen door een regeringsinitiatief af te wijzen. In dat geval komen er enkel nieuwe verkiezingen voor de minister-president<sup>86</sup>. Maar andersom kan de regering het Parlement niet ontbinden. Dat komt omdat het VLD-voorstel enkel het Vlaamse beleidsniveau betreft en niet wil raken aan het principe van het legislatuurparlement. Het resultaat is een erg hybride model, waarbij de machtsbalans sterk doorweegt in de richting van de wetgevende macht. Die kan immers zonder restricties de regering ten val brengen zonder dat daar een ontbindingsrecht door de regering tegenover staat.

Essentieel in de hoger besproken meer parlementaire modellen is dat het Parlement de regering wel ten val kan brengen, maar er geen nieuwe op de been kan brengen. Een motie van wantrouwen impliceert automatisch dat de bal wordt toespeeld aan de kiezer, die zich kan uitspreken over de nieuwe premier en normaal ook over de samenstelling van het Parlement. In dat opzicht bestaat er een fundamenteel verschil met het meerderheidsvoorstel van de Nederlandse commissie Cals-Donner en de voorstellen die in de Italiaanse *bicamerale* werden geformuleerd. Die voorstellen houden in dat er samen met elke parlementsverkiezing een formatie- of premierverkiezing wordt georganiseerd, maar laten de mogelijkheid open dat er in de loop van de legislatuur een regeringswissel wordt doorgevoerd zonder dat het electoraat daarover wordt geconsulteerd.

In Nederland verandert het meerderheidsvoorstel Cals-Donner niets aan de bestaande verhouding tussen de regering en het Parlement. Als de regering via een motie van wantrouwen tot ontslag wordt gedwongen, dan kan er een nieuwe formatieronde plaatsvinden zonder tussenkomst van de kiezer<sup>87</sup>. Anderzijds is er sinds jaren zeventig in Nederland wel een consensus ontstaan over het feit dat een tussentijdse formatie, zonder voorafgaande verkiezingen, vanuit democratisch oogpunt onbehoorlijk is<sup>88</sup>.

In de Italiaanse voorstellen wordt gepoogd om de verhouding tussen regering en Parlement zodanig te regelen dat de rechtstreeks verkozen premier wel een sterke positie verwerft ten opzichte van het Parlement, maar in het uiterste geval toch door dat Parlement kan worden vervangen via een constructieve motie van wantrouwen. In het voorstel van de subcommissie kan een dergelijke motie worden neergelegd door minstens een derde van de parlementsleden. Dit geeft de premier de kans om het Parlement te laten ontbinden door het staatshoofd. Doet

86 A. DENYS, *Nota betreffende de rechtstreekse verkiezing...*, o.c., pp.4-5. In tabel II wordt het afwijzen van een regeringsinitiatief gelijk gesteld met een motie van wantrouwen tegen de regering.

87 Door de tegenstanders van het voorstel werd wel geargumenteed dat deze mogelijkheid louter theoretisch is omdat de rechtstreeks verkozen minister-president, in het geval zijn of haar kabinet ten val wordt gebracht, zich opnieuw zal willen laten legitimeren door de kiezer en nieuwe verkiezingen zal uitschrijven. Dit werd beaamd door de voorstanders van het voorstel (*Tweede rapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, o.c., pp.179; 184-185).

88 R.B. ANDEWEG, *Kabinetformaties: van politieke minderheden naar regeringsmeerderheid*, in: J.TH.J. VAN DEN BERG, T.H.L. BELLEKOM, H.M.TH.D. TEN NAPEL en E.M. PEETERS, *Inleiding staatkunde*. Deventer, Kluwer, 1995, p.213.

hij of zij dat niet, en wordt de motie aangenomen door een meerderheid in het Parlement, dan wordt de erin aangeduide persoon tot nieuwe premier benoemd<sup>89</sup>. Dit voorstel ligt dus eerder in de lijn van de meer parlementaire modellen, aangezien het voorziet in een zekere mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de regering en het Parlement.

Het minderheidsvoorstel van Cossutta is complexer, onder meer omdat het een verschil maakt tussen een constructieve motie van wantrouwen tegen de premier en een gewone motie van wantrouwen tegen de regering. Het Parlement kan ofwel de premier vervangen via een constructieve motie<sup>90</sup> ofwel de regering ten val brengen via een gewone motie. In dat laatste geval zijn er zowel premier- als parlamentsverkiezingen<sup>91</sup>. Het Parlement heeft in dit voorstel dus de mogelijkheid om ten allen tijde de regering ten val te brengen, met als ontradende factor dat dit ook de ontbinding van het Parlement kan betekenen indien het Parlement geen alternatief kan voorstellen. In tegenstelling tot Duverger's model van wederzijdse afhankelijkheid staat daar echter niet tegenover dat de premier het Parlement kan ontbinden of laten ontbinden. Wel kan de premier aan de president zijn of haar ontslag aanbieden of vragen het Parlement te ontbinden nadat hij of zij de vertrouwenskwestie heeft gesteld en het Parlement het vertrouwen weigert. Indien het Parlement vervolgens geen nieuwe premier aanduidt via een constructieve motie, dan zijn er eveneens nieuwe parlaments- en premierverkiezingen<sup>92</sup>. Ook in dat geval is het de facto het Parlement dat zichzelf ontbindt door de regering niet-constructief ten val te brengen.

#### D. *Presidentieel of parlementair?*

De uitgangsvraag van deze bijdrage was of er met de rechtstreekse verkiezing van de regeringsleider een omschakeling wordt gemaakt van een parlementair naar een presidentieel stelsel. De hoger geschetste vierdelige classificatie vormt een goed houvast om, bij wijze van synthese, de verschillende voorgestelde modellen van rechtstreekse premierverkiezing te situeren tegenover de meer courante stelsels en tegenover elkaar. We inspireren ons daarbij op de manier waarop M.S. Shugart en J.M. Carey de presidentiële en semi-presidentiële stelsels in kaart brengen<sup>93</sup>. De auteurs onderscheiden daarbij twee dimensies, namelijk de wederzijdse afhankelijkheid van de wetgevende en de uitvoerende macht (*separate survival*) en de macht van de president op het vlak van de regeringssamenstelling (*presidential cabinet power*). Per dimensie houden de auteurs rekening met twee variabelen, waarvoor de stelsels telkens een score krijgen van 0 tot 4.

89 *Comitato Forma di Governo, Allegato n.10, o.c.*, Testo A, art. 3.

90 *Relazione di minoranza, o.c.*, IV. Forma di Governo, art.6.

91 *Relazione di minoranza, o.c.*, IV. Forma di Governo, art.4.

92 *Relazione di minoranza, o.c.*, IV. Forma di Governo, art.5.

93 M.S. SHUGART en J.M. CAREY, *Presidents and Assemblies, o.c.*, pp.18-27; 148-166. De auteurs proberen in hun typologie ook het stelsel van de rechtstreekse premierverkiezing te plaatsen. Dit is echter in de praktijk problematisch omdat ze, voornamelijk voor wat betreft de tweede dimensie (macht van de president inzake de regeringssamenstelling) uitgaan van een onderscheid tussen de president en de regering.

TABEL III

Scores voor wederzijdse afhankelijkheid van wetgevende en uitvoerende macht en formele impact van de kiezer op de regeringsvorming

wederzijdse afhankelijkheid wetgevende en uitvoerende macht	motie van wantrouwen door Parlement tegen regering?	0 niet mogelijk 2 automatisch parlamentsontbinding 3 constructief 4 onbeperkt
	parlamentsontbinding door regering?	0 niet mogelijk 1 na motie van wantrouwen, automatisch einde van het regeringsmandaat 2 automatisch einde van het regeringsmandaat (3 beperkt in de tijd) (4 onbeperkt)
formele impact van de kiezer op de regeringsvorming	regeringsvorming na verkiezingen	0 geen formele impact 1 electoraat kiest formateur 2 electoraat kiest premier, Parlement verleent investituur 3 electoraat kiest premier en verleent investituur 4 electoraat kiest coalitie
	tussentijdse regeringsvorming	0 regeringswissels onbeperkt mogelijk (2 regeringswissels beperkt in de tijd) 4 nieuwe regering enkel na nieuwe verkiezingen

Voor de dimensie van *de wederzijdse afhankelijkheid*, die overeenstemt met de verticale as in de hierboven toegelichte typologie, baseren de auteurs zich enerzijds op de mate waarin het Parlement een motie van wantrouwen kan aannemen tegen de regering en anderzijds de mate waarin de uitvoerende macht het Parlement kan ontbinden. De scores die ze daarbij hanteren kunnen we op een paar kleine wijzigingen na overnemen (zie tabel III). Wat de eerste variabele betreft krijgt een stelsel de hoogste score wanneer het Parlement zonder beperkingen de regering ten val kan brengen via een motie van wantrouwen. De drempel wordt al een stuk hoger gelegd wanneer dat enkel kan via een constructieve motie van wantrouwen (score 3). De regering zal nog steviger in het zadel zitten als een motie van wantrouwen automatisch de ontbinding van het Parlement impliceert en er in die zin een sterke ontrading wordt ingebouwd voor het Parlement (score 2). Tenslotte is het mogelijk dat de regering helemaal niet naar huis kan worden gestuurd door het Parlement (score 0)<sup>94</sup>.

In een parlementair stelsel impliceert de ontbinding van het Parlement door de uitvoerende macht automatisch ook dat er een einde wordt gesteld aan het

<sup>94</sup> Als verschillende mogelijkheden tegelijkertijd van toepassing zijn, bijvoorbeeld als het Parlement kan kiezen tussen een constructieve motie van wantrouwen of een gewone motie van wantrouwen gevolgd door verkiezingen, dan wordt enkel rekening gehouden met de hoogst gerangschikte mogelijkheid.



regeringsmandaat. Dit is de pendant van de motie van wantrouwen met parlementsontbinding en krijgt daarom een score van 2 in de typologie van Shugart en Carey. De bewegingsvrijheid van de uitvoerende macht wordt wat ingeperkt wanneer die het Parlement enkel kan ontbinden na een motie van wantrouwen (score 1). Tenslotte kan het Parlement ook helemaal onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht (score 0). Het andere uiterste (scores 3 en 4) is dat de uitvoerende macht, eventueel met restricties, het Parlement kan ontbinden zonder zelf te worden 'ontbonden'. Dit wordt echter in geen enkel van de hier behandelde modellen voorgesteld.

Voor de horizontale dimensie van de hoger geschetste typologie, betreffende *de oorsprong van de uitvoerende macht*, kunnen we ons niet meer op Shugart en Carey verlaten. We gebruiken daarvoor een eigen schaal die aangeeft in welke mate het electoraat een grotere formele impact heeft op de regeringsvorming. De schaal is gebaseerd op twee variabelen: enerzijds de impact op de regeringsvorming onmiddellijk na de verkiezingen en anderzijds de mogelijkheid om tussentijdse regeringswissels door te voeren. Voor elk van die twee variabelen kennen we opnieuw een score toe van 0 tot 4.

Wat het eerste aspect betreft krijgt een model de hoogste score van 4 wanneer de keuze voor een premier meteen een keuze inhoudt voor een bepaalde coalitie. De formele impact van het electoraat reikt al wat minder ver als enkel de persoon van de premier wordt verkozen, zonder dat er vooraf duidelijkheid bestaat over de regeringscoalitie die de winnende premier zal vormen. Daarbij moet bovendien een onderscheid gemaakt worden tussen een model waarbij de verkozen premier eerst de investituur moet krijgen van het Parlement (score 2) en een model waarbij de premier meteen aan de slag kan en de investituur als het ware rechtstreeks krijgt van de kiezer (score 3). In dat laatste geval komt de regering automatisch in het zadel en is er een 'negatieve' meerderheid nodig om ze eruit te lichten. Het lijkt redelijk om de score een sprong te laten maken tot 1 wanneer de kiezer enkel kan bepalen welke politicus of welke partij na de verkiezingen als eerste aan zet is om een regering te vormen. De laagste score is voor die stelsels waar de politieke elite na de verkiezingen de handen helemaal vrij heeft bij de regeringsvorming.

De mate waarin de kiezer formeel greep heeft op de regeringsvorming hangt daarnaast ook af van de vraag of het Parlement een nieuwe premier kan aanwijzen of een regeringswissel kan doorvoeren zonder voorafgaande verkiezingen. Is dat het geval, dan is de beslissing van de kiezer niet bindend voor de hele legislatuur en wordt zijn of haar impact aanzienlijk beperkt. Hier moeten we een onderscheid maken tussen de modellen waar dat wel (score 0) en waar dat niet (score 4) kan. Wel zijn er in theorie tussenliggende mogelijkheden denkbaar waarbij tussentijdse regeringswissels worden beperkt in de tijd, tot bijvoorbeeld één per legislatuur of tot een bepaalde periode na de verkiezingen.

TABEL IV

Scores voor wederzijdse afhankelijkheid van wetgevende en uitvoerende macht en formele impact van de kiezer op de regeringsvorming, per model

	wederzijdse afhankelijkheid uitvoerende/wetgevende macht		formele impact kiezer regeringsvorming	
	motie van wantrouwen	parlementsontbinding	na verkiezingen	tussentijds
DUVERG	2	2	3	4
GVL1	2	0	3	4
GVL2	0	0	4	4
CDMIN	2	2	3	4
CDMEER	4	2	1	0
DKMIN1	0	0	3	4
DKMIN2	2	2	3	4
DEWA1	0	0	3	4
DEWA2	0	0	4	4
VLD	4	0	3	4
BCSUB	3	1	4	0
BCMIN	3	0	3	0
ISRAEL	2	2	2	4

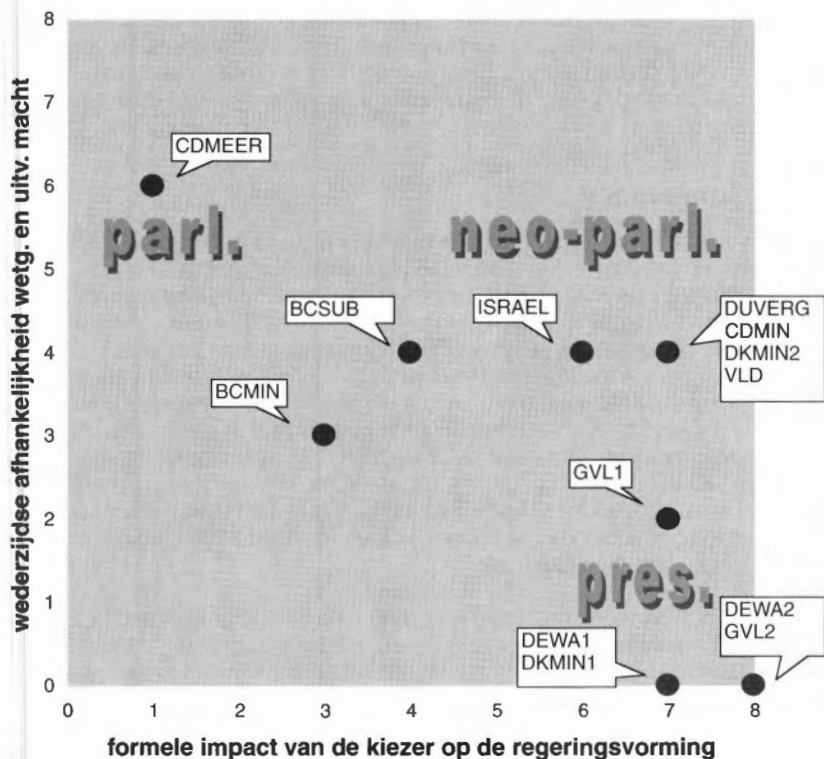
De totaalscore op elk van de twee dimensies is telkens een cijfer van 0 tot 8, zoals visueel voorgesteld in figuur I. Vooral wat betreft de afhankelijkheid tussen de wetgevende en de uitvoerende macht zijn de uiteenlopende voorstellen sterk over de schaal gespreid, wat de grote verscheidenheid ervan illustreert. Op de horizontale dimensie is de spreiding logischerwijze veel kleiner omdat de geanalyseerde modellen per definitie een zekere formele impact van de kiezer op de regeringsvorming inhouden. Toch blijkt duidelijk dat er ook wat dat betreft aanzienlijke verschillen bestaan tussen de modellen.

Rekening houdend met de twee dimensies kunnen we stellen dat vier modellen (DEWA1, DEWA2, DKMIN1 en GVL2) tot het presidentiële ideaaltipe gerekend kunnen worden. Voor wat DKMIN1 betreft moeten we dat wel in die zin nuanceren dat het Parlement de mogelijkheid heeft om individuele ministers te ontslaan. Dit komt echter wel vaker voor in stelsels die normaalgezien als presidentieel worden beschouwd<sup>95</sup>. Bij GVL2 moet bovendien de kanttekening worden gemaakt dat dit model ook voorziet in een gegarandeerde meerderheid voor de verkozen premier, zodat de mogelijkheid op een *divided government*, die ty-

<sup>95</sup> Dat is bijvoorbeeld het geval in Columbia (Grondwet van 1991), Ecuador (Grondwet van 1979), Guatemala (Grondwet van 1985), Paraguay (Grondwet van 1992) en Venezuela (Grondwet van 1961, inmiddels gewijzigd) (S. MAINWARING en M.S. SHUGART (red.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, o.c., Appendix, pp.440-460).

FIGUUR 1

Positie van de besproken modellen op de dimensies wederzijdse afhankelijkheid en formele impact van de kiezer



pisch is voor een presidentieel stelsel, wegvalt. De parlementaire pool wordt het dichtst benaderd door CDMEER.

Van de tussenliggende modellen kan worden gesteld dat de meeste ervan, wat de dimensie van de wederzijdse afhankelijkheid, betreft eerder naar de parlementaire pool neigen en in wezen volgens een parlementaire logica functioneren, in die zin dat de regering ten minste impliciet het vertrouwen van het Parlement moet hebben. Zoals dat overigens ook in vele parlementaire stelsels het geval is wordt die afhankelijkheid wel wat gemilderd om de regering een grotere stabiliteit te bezorgen. Dat gebeurt via de techniek van de constructieve motie van wantrouwen (BCSUB, BCMIN) of Duverger's systeem van wederzijdse afschrikking (DUVERG, ISRAEL, CDMIN, DKMIN2). Daartegenover staan twee zeer hybride modellen (VLD en GVL1) die een tussenpositie innemen omdat de regering wel, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten val kan worden gebracht door het Parlement, maar het Parlement niet kan worden ontbonden door de regering.

De meeste van deze tussenliggende modellen hebben met de presidentiële stelsels gemeen dat de uitvoerende macht zijn oorsprong vindt in het electoraat. In Israël wordt de impact van de kiezer wat afgezwakt door de investituurvereiste. Veel sterker springen echter de modellen BCSUB en BCMIN uit de band op de horizontale dimensie. Volgens die twee modellen kan de kiezer wel bepalen wie initieel premier wordt, maar heeft de elite nadien de handen vrij om die keuze ongedaan te maken door de verkozen premier te vervangen. De rechtstreekse verkiezing van de premier weegt hier eigenlijk te weinig zwaar door om te kunnen stellen dat er wat dat betreft een wezenlijk verschil bestaat met het klassieke parlementarisme.

## V. Slotbeschouwingen

In het historische overzicht aan het begin van deze bijdrage vielen er twee zaken op. Vooreerst blijkt het idee van de rechtstreekse premierverkiezing verrassend oud te zijn. Reeds in de prille beginjaren van de parlementaire democratie, vrij kort na de invoering van het algemeen stemrecht, gingen er stemmen op om het democratiseringsproces nog verder door te trekken en de regeringsleider rechtstreeks te verkiezen. Daarnaast is het opmerkelijk hoe het idee daarna telkens opnieuw opduikt in debatten over politieke en institutionele vernieuwing. Ons overzicht beperkte zich bovendien tot een aantal West-Europese landen en Israël. Maar ook in landen als Japan<sup>96</sup> en zelfs de Verenigde Staten<sup>97</sup> wordt of werd er gespeeld met het idee van de rechtstreekse premierverkiezing. Het minste wat men uit dit alles kan afleiden is dat het hier blijkbaar om een nogal voor de hand liggend idee gaat, dat bezwaarlijk kan worden afgedaan als een volstrekt uit de lucht gegrepen hersenspinsel.

Anderzijds hebben we wel vastgesteld dat er onder de gemeenschappelijke noemer van de rechtstreekse premierverkiezing een grote diversiteit aan voorstellen schuilgaat. Daarbij dient om te beginnen een fundamenteel onderscheid te worden gemaakt tussen een meer presidentiële en een meer parlementaire subvariant, en dit ondanks het feit dat het idee van de rechtstreekse premierverkiezing juist voortvloeit uit het zoeken naar een middenweg tussen het parlementaire en het presidentiële ideaaltype.

Van een aantal modellen van rechtstreekse premierverkiezing kan inderdaad worden gesteld dat ze niet wezenlijk verschillen van een presidentieel stelsel. Het gaat om de modellen waar de uitvoerende macht niet enkel rechtstreeks door het electoraat wordt aangeduid, maar bovendien onafhankelijk functioneert ten opzichte van de wetgevende macht. Andere voorstellen voorzien wel in de rechtstreekse verkiezing van de premier, maar laten de regering en het Parlement voor het overige functioneren volgens een parlementaire logica. Dit betekent meestal dat het Parlement de regering ten val kan brengen via een motie van wantrouwen en de regering het Parlement kan ontbinden. Deze modellen kunnen we, in navolging van Duverger, als 'neo-parlementair' bestempelen. In een beperkt aantal voorgestelde modellen wordt de impact van de kiezer tenslotte dermate beperkt, bijvoorbeeld doordat er buiten de kiezer om een regeringswissel kan wor-

96 G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering*, o.c., p.106.

97 L.N. CUTLER, To Form a Government, in: *Foreign Affairs*, 1980, nr.1, pp.126-143.

den doorgevoerd, dat het verschil met een klassiek parlementair stelsel eigenlijk minimaal is.

Als belangrijke nuance dient hier echter aan toegevoegd dat onze analyse zich grotendeels beperkte tot de institutionele kant van de zaak. Het loutere feit dat een model formeel gezien beantwoordt aan de criteria van een presidentieel stelsel leert ons op zichzelf niet zoveel over de wijze waarop dit stelsel in de praktijk zal functioneren. De reële verhouding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht in presidentiële stelsels blijkt in grote mate af te hangen van de aard van de politieke partijen en het partijsysteem<sup>98</sup>. Als de partijen zwak zijn en weinig cohesie hebben, zoals in de Verenigde Staten, dan is de kans groter dat de president zal steunen op een voortdurend wisselende meerderheid in het Parlement. Maar als de president zich geplaagd ziet tegenover sterke en gedisciplineerde partijen in het Parlement, dan is het waarschijnlijker dat er in het Parlement een vaste presidentiële coalitie tot stand zal komen, zo die al niet is gevormd is bij de presidentsverkiezing zelf. In dit tweede scenario is het verschil tussen een presidentieel systeem en een klassieke parlementaire democratie beïndrukkend kleiner. Het is ook duidelijk dat dit tweede scenario het meest waarschijnlijke zou zijn mocht een parlementaire democratie met sterke partijen worden 'gepresidentialiseerd' via de invoering van de rechtstreekse premierverkiezing.

Dat het voorstel van de rechtstreekse premierverkiezing, in welke vorm dan ook, al zo vaak en in zoveel landen is geformuleerd, doet natuurlijk ook de vraag rijzen waarom het nog bijna nergens is gerealiseerd. Israël is het enige land waar men de institutionele koudwatervrees heeft overwonnen en de hervorming effectief heeft doorgevoerd. Maar dit experiment wordt in Israël niet als een succes ervaren. De kans is zelfs reëel dat de rechtstreekse verkiezing in de nabije toekomst opnieuw zal worden afgeschaft. Ongetwijfeld zal de Israëlische case voortaan gelden als een belangrijke tegenindicatie voor de invoering van de rechtstreekse premierverkiezing. Maar in hoeverre is dit terecht?

We hebben vooreerst vastgesteld dat het Israëlische stelsel alvast in één opzicht fundamenteel verschilt van de andere hier besproken modellen en zelfs van de modellen die oorspronkelijk in Israël zelf werden geformuleerd. Als gevolg van de investituurvereiste is de premier van meet af aan sterk afhankelijk van het Parlement en wordt zijn of haar positie als rechtstreeks door de kiezer gelegitimeerde regeringsleider ondergraven. Toch is dit niet het meest fundamentele probleem. Een belangrijker knelpunt is dat de kiezers massaal gesplitst stemmen voor de, nochtans gelijktijdige, premier- en Knessetverkiezing. Hierdoor is de al vrij sterke fragmentatie van het Israëlische partijstelsel nog verder toegenomen en werd precies het tegenovergestelde bereikt van wat de hervormers aanvankelijk beoogden, namelijk een hergroepering van de versnipperde partijen in twee blokken en een versterking van de regeringsstabiliteit.

Een les die uit het Israëlische experiment zou kunnen worden getrokken is dat het stelsel van de rechtstreekse premierverkiezing moeilijk samengaat met een sterk proportioneel kiesstelsel en een daaruit voortvloeiend versnipperd par-

<sup>98</sup> S. MAINWARING en M.S. SHUGART, Conclusion: Presidentialism and the Party System, in S. MAINWARING en M.S. SHUGART (red.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, o.c., pp.394-437.

tijdsysteem. We hebben inderdaad vastgesteld dat zowel in Nederland als in Israël de voorstanders van de rechtstreekse premierverkiezing dit voorstel koppelen aan de invoering van een vorm van districtenstelsel, waardoor het kiesstelsel minder proportioneel wordt. Daartegenover staat echter dat de kiezers zo wie zo een grotere greep krijgen op de regeringsvorming in de mate dat het meerderheidsstelsel geheel of gedeeltelijk wordt ingevoerd en het aantal partijen als gevolg daarvan vermindert. In dat geval vermindert bijgevolg ook de noodzaak om de premier rechtstreeks te laten verkiezen.

De meer relevante gevolgtrekking uit de Israëlische case is ons inziens dat de verkiezing voor de premier en het Parlement best met elkaar worden verbonden, in die zin dat de keuze voor een bepaalde partij automatisch ook een keuze inhoudt voor de kandidaat-premier die door de partij wordt gesteund. Op die manier wordt de kiezer gedwongen om een ongesplitste stem uit te brengen en wordt vermeden dat de resultaten van de parlements- en de premierverkiezingen uit elkaar lopen. Het met elkaar verbinden van beide verkiezingen kan gemakkelijk worden gecombineerd met een systeem dat de kandidaten aanspoort tot een hechte pre-electurale coalitievorming. Het meest 'harde' middel daartoe is het geven van een meerderheidsbonus in het Parlement aan de partij of partijen die zich met de winnende premierkandidaat hebben verbonden. Het nadeel daarvan is echter dat op die manier de representativiteit van het Parlement tot op zekere hoogte geweld wordt aangedaan. Omwille daarvan verdient de meer 'zachte' techniek van de alternatieve stem wellicht de voorkeur. Die techniek houdt eveneens een sterke stimulans in tot pre-electurale coalitievorming en valt bovendien op een eenvoudige manier te combineren met het systeem van de gebonden verkiezing.

### **Summary: The Direct Election of the Prime Minister: a Comparative Analysis**

*In various parliamentary democracies, institutional reformers have proposed to directly elect the prime minister, but it is only in Israel that this reform has been implemented. In this article, the Israeli model is compared to the proposals involving the direct election of the prime minister in France, Italy, the Netherlands and Belgium. The analysis focuses on three crucial characteristics: the object of the election, the electoral system and the relationship between the assembly and the executive. It is shown that there is substantial variation among the models. Some of proposed models are close to the presidential idealtype. Other models combine a direct election of the executive with the possibility of censure by the assembly, and thus constitute a new regime type which can be labelled as 'neo-parliamentary'. The Israeli model belongs to this group, although it is atypical because of the investiture requirement. Finally, some models approach the parliamentary idealtype as they allow the assembly to replace the elected prime minister. While most models involve a concurrent but separate election of the prime minister and the assembly, it is argued that a linked election offers better possibilities to bring about an executive majority in the assembly.*