UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مراسلة

من

السيد جيرت جان هاميلتون

الأمين العام لمجلس الشيوخ في هولندا

حول

"تشكيل حكومة ديمقراطية متعددة الأحزاب"

دورة جنيف

آذار/مارس 2018

ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي

إنّ تشكيل حكومة جديدة بعد الانتخابات البرلمانية في كثير من الأحيان يعدّ عملية حساسة في الديمقراطيات البرلمانية. بقدر ما تتضمن أحزاب سياسية اكثر بقدر ما تتعقد العملية وتستغرق وقتاً أطول. في السنوات الأخيرة استغرقت التشكيلات الحكومية في بلجيكا (2011-2010)، إسبانيا (2016-2015) وألمانيا (2017-2018) وقتاً طويلاً.

في هولندا أجريت انتخابات مجلس النواب في 15 آذار/مارس 2017. واستمرت حتى 26 تشرين الأول/أكتوبر 2017 إلى حين تشكيل حكومة جديدة، أي 225 يوماً، مما شكل رقماً جديداً في مدة تشكيل حكومة جديدة في هولندا. حكومة روته الثالثة التي شكلها تحالف الأحزاب السياسية حزب الشعب للحرية و الديمقراطية، حزب النداء الديمقراطي المسيحي، حزب الديمقراطيين 66 و حزب الاتحاد المسيحي.

الأسئلة التي تدور حولها هذه الورقة:

- ما الذي جعل هولندا دولة ديمقراطية متعددة الأحزاب؟
- ما هو الإطار الدستوري والقانوني والإجرائي لتشكيل حكومة جديدة في هولندا؟
- لماذا استغرق تشكيل حكومة جديدة وقتاً طويلاً، وما هي الخطوات المتسلسلة في تلك العملية؟
- كيف كانت تحكم البلاد خلال عملية تشكيل الحكومة؟
- ما هي بعض خصائص عملية تشكيل الحكومة لعام 2017؟

هولندا: دولة ديمقراطية متعددة الأحزاب

على المستوى الوطني فإنّ السلطة التشريعية في هولندا تستثمر في عموم الدولة، الذي هو عبارة عن مجلسين. يضم المجلس النيابي 150 عضواً، انتخبوا لمدة أربع سنوات. الانتخابات لمجلس الشيوخ ، الذي يضم 75 عضواً تتم بشكل غير مباشر. ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ لمدة أربع سنوات من قبل أعضاء مجالس المقاطعات بعد عقد الانتخابات الوطنية في المقاطعات على أساس التمثيل النسبي في انتخابات المقاطعات.

في هولندا نظام انتخابي يعتمد على التمثيل النسبي. يميز التمثيل النسبي النظم الانتخابية بأن أي تقسيمات للمنتخبين سوف تنعكس نسبياً في الهيئة المنتخبة. إذا كان $x\%$ من الناخبين يدعم حزب سياسي خاص، عندها $x\%$ تقريباً من المقاعد ستكون لصالح ذلك الحزب. وجوهر هذه النظم هو أنّ جميع الأصوات تسهم في النتيجة: ليس فقط التعدد، أو الأغلبية المجردة منهم.

في هولندا تقدم الأحزاب قوائم المرشحين ليتم انتخابها، وتوزع المقاعد على كل حزب بما يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها الحزب. يصوب المنتخبون لمرشح في قائمة معيّنة. وتجمّع الأصوات لجميع المرشحين على قائمة خاصة بالحزب.

هولندا لديها نظام متعدد الأحزاب، مع العديد من الأحزاب، عادة لا يوجد حزب واحد يمكنه أن يحصد الغالبية الشاملة للأصوات. الحد الأدنى ليكون الحزب في البرلمان هو 150/1 من إجمالي عدد الأصوات الصحيحة.

في النظام متعدد الأحزاب أحزاب سياسية متعددة يمكنها اجتياز الطيف السياسي إلى انتخابات وطنية، وجميعها لديها امكانية السيطرة على مكاتب حكومية، بشكل مستقل أو ضمن الائتلاف.

هناك عدد كبير من الأحزاب السياسية في هولندا. لم يحدث ابدأ في تاريخ البرلمان الهولندي أن حصل حزب واحد على أكثر من 50% من الأصوات. وكان أعلى ما سجل تصويت شعبي بنسبة 32% لحزب واحد. ونتيجة لذلك، يجب أن تتعاون الأحزاب وتشكل حكومة ائتلافية. والأحزاب غير المدرجة في التحالف تشكل المعارضة. جميع الحكومات الهولندية منذ عام 1918 كانت حكومات ائتلاف، مدعومة من قبل اثنتين أو أكثر من المجموعات السياسية التي كان تشكل معاً الأغلبية في مجلس النواب.

واحدة أو أكثر من المجموعات البرلمانية تَعِدُ بأنها ستدعم الحكومة. من حيث المبدأ فإنّ هذه المجموعات تدعم القرارات التي تتخذها الحكومة، ولكن ليس لديهم أي وزراء أو وزراء دولة في الحكومة. وهذه الحالة كانت موجودة في هولندا من عام 2010 وحتى العام 2012.

في القرن العشرين كان المشهد السياسي يستند إلى ركائز: التيارات الرئيسية كانت المسيحية الديمقراطية والاجتماعية–الديمقراطية والليبرالية. اعتاد الناخبون في الانتخابات الخاصة أن يبقوا مسيطرين على الركيزة الخاصة بهم. وفي العقود الأخيرة فقدت الركائز التقليدية أرضياتها. و أصبح الناخبون أكثر تقلباً. تم إنشاء أحزاب جديدة، والتحولات بين الناخبين يمكن أن تكون كبيرة.

منذ انتخابات مجلس النواب في عام 2017 كان هناك 13 حزباً ممثلاً في مجلس النواب. وهناك 12 حزباً في مجلس الشيوخ. وكان النمو في عدد الأحزاب هو نتيجة للأحزاب الأصلية من عصر فقدان الأرضية وإنشاء أحزاب جديدة وتحقيق الحدّ الأدنى ليكون منتخباً في البرلمان.

الإطار الدستوري والقانوني والإجرائي لتشكيل الحكومة الجديدة.

ينص الدستور الهولندي في المادة 42 منه على المبادئ الرئيسية للحكومة الهولندية: أنها تتألف من الملك والوزراء (المادة الفرعية 1) وأنّ للملك حصانته؛ الوزراء يكونوا مسؤولين "(المادة الفرعية 2). وهذا يعني أن الملك لا يمكنه التصرف في الشؤون العامة دون موافقة وزارية: خارجياً، يمثل السياسة الحكومية دائماً الوزير المسؤول كما يكون أيضاً مسؤولاً تجاه البرلمان.

يعيّن رئيس الحكومة والوزراء ويعزلون بمرسوم ملكي (المادة 43). ويتم توقيع مثل هذه المراسيم أيضاً من قبل رئيس الحكومة، الذي يوقع قرار تعيينه الخاص وكذلك قرارات الآخرين (المادة 48).

مجلس وزراء هولندا هو الجهاز التنفيذي للحكومة الهولندية. وهو يتألف من وزراء ووزراء دولة. يحتاج مجلس الوزراء للدعم من كلا مجلسي البرلمان الهولندي لتمرير القوانين. كما يحتاج تشكيل حكومة مستقرة لدعم كاف من الأغلبية في كلا المجلسين.

كما ذكر، منذ اعتماد نظام التمثيل النسبي الحالي (عام 1918) لم يقترب أي حزب من عدد المقاعد اللازمة لتحقيق الأغلبية في حد ذاتها. للحصول على دعم كاف في كلا المجلسين فإنّه من الضروري التوصل إلى اتفاق بين حزبين أو أكثر لتشكيل حكومة مع دعم الأغلبية. المفاوضات التي تؤدي إلى هذا الاتفاق هي فترة ' تشكيل الحكومة ' في هولندا.

يتم تشكيل الحكومة في حالتين. يجدد مجلس النواب بعد الانتخابات العامة؛ و يقال الوزراء. تصبح الحكومة حكومة تسيير أعمال (وتسمى أيضا حكومة ديميشناري) وذلك حتى يتم تشكيل حكومة جديدة. بسبب تغيير تمثيل الحزب في مجلس النواب حيث تكمن الأمور السياسية الرئيسية، فإنّ قد يتم التفاوض بشأن تشكيل حكومة جديدة. حتى لو استمرت نفس الأحزاب، يعاد إجراء المفاوضات بخصوص عقد اتفاق يتناسب مع الوعود الانتخابية وتغيرات القوى. كما يمكن أن يكون سقوط الحكومة سبباً آخراً لتشكيل حكومة، أي في مثل تلك الحالات التي ينهار فيها الاتفاق المبرم بين حزبين. وفي الحالة الأخيرة (من حيث المبدأ) يمكن تشكيل حكومة جديدة دون إجراء انتخابات عامة، على الرغم من أنّ مجلس النواب في الواقع العملي يدعوا تقريباً وبشكل معتاد للحل وإجراء انتخابات عامة مبكرة.

إنّ تشكيل الحكومة الهولندية هو عملية تفاوض بشأن التوصل إلى اتفاق يحوز على تأييد الأغلبية في البرلمان لتعيين مجلس الوزراء ويعطي ثقة كافية بأن السياسات المتفق عليها ستؤيد من قبل البرلمان. تشكيلات الحكومة الهولندية تميل إلى أن تكون عملية تستغرق وقتاً طويلاً، وهي بمعظمها غير مدونة في الدستور.

حتى عام 2012 تولى رأس الدولة زمام المبادرة في تشكيل حكومة جديدة. حيث اعتاد (عملياً من عام 1898 وحتى عام 2013 *اعتادت* هي، حيث كان لدينا ملكة) على التشاور مع زعماء الجماعات السياسية الممثلة في مجلس النواب. استناداً إلى هذه المشاورات يعيّن الملك أحد المفاوضين المهرة، كحكم محايد أو *مشكل*، للتفاوض بشأن تشكيل حكومة أغلبية للتشاور مع القادة السياسيين. درجت مثل هذه المفاوضات على إشراك المجموعات البرلمانية التي أبدت استعدادها من حيث المبدأ لإبرام اتفاق ائتلاف وتشكيل حكومة. وتقاد المفاوضات بشأن إبرام اتفاق تحالف عادة من قبل حكم محايد. غالباً ما كان الحكم المحايد طرفاً خارجياً نسبياً وسياسياً مخضرماً تقاعد من السياسة الفعّالة: عضو مجلس شيوخ أو مجلس دولة أو وزير دولة. عموماً يكون لديه تاريخ في أكبر حزب في مجلس النواب. كما أنه من الممكن أن يعيّن عدة حكام محايدين لديهم تاريخ في الأحزاب الأخرى الممثلة. وقد كان يعطى الحكم المحايد مهمة محددة، غالباً هي 'البحث عن تحالف أحزاب مع اتفاق ائتلاف وأغلبية في البرلمان'. يعقد الحكم المحايد اجتماعات فردية مع رؤساء الأحزاب البرلمانية، ويترأس جلسات المفاوضات بينهما. خلال هذه المفاوضات تحاول الأحزاب التوصل إلى حلول توفيقية بخصوص سياسات الحكومة المستقبلية ومشروع اتفاق ائتلاف. وحالما يحظى اتفاق الائتلاف بتأييد الأغلبية في البرلمان، يعيّن الملك مشكل لتشكيل حكومة واقتراح الوزراء ووزراء الدولة فيها. وعادة ما كان المشكّل هو رئيس الوزراء المعني.

التغير الملحوظ في هذا الإجراء كان خلال عام 2012، عندما قرّر النواب أخذ دور المبادرة من الملك وبناءً عليه وضع إطار لاتفاقات التحالف وتعيين الحكام المحايدين والمشكّلين.

قرر مجلس النواب إدراج الفقرة التالية ضمن اجراءات تشكيل الحكومة في نظامها الداخلي:

الفصل 6– أ. تشكيل الحكومة

قسم 139– أ. تعيين حكام محايدين ومشكلين للحكومة

1–مباشرة بعد تثبيت النواب المنتخبين الجدد، وبما لا يتجاوز أسبوعاً واحداً من التثبيت، يعقد مجلس النواب جلسة عامة لمناقشة نتيجة الانتخابات. ويكون الهدف من المناقشة هو تعيين واحد أو أكثر من المشكلين وصياغة مشروع التكليف المتعلق بهم. وإذا كان ذلك الهدف غير ممكن التحقيق في نفس الجلسة، فإنّ المجلس سيبت في الموضوع في الجلسة التالية بأسرع ما يمكن.

2–بعد الانتهاء من تعيين الحكام المحايدين فإنّ المجلس سيضع مشروع تشكيل الحكومة، من حيث المبدأ في غضون أسبوع واحد بعد ذلك، يعيّن مشكل واحد أو أكثر للقيام بالمهمة.

3– إذا انتهى الحكم المحايد المعيّن من عملية التعيين *(بدون نتيجة)*، يضع مجلس النواب مشروع تعيين جديد، من حيث المبدأ في غضون أسبوع واحد بعد ذلك، ويعيّن حكم محايد أو أكثر لعملية التعيين.

4–إذا لم سقطت الحكومة قبل نهاية ولايتها، يمكن للمجلس مناقشة مدى صوابية واتجاه تشكيل الحكومة الجديدة. تنطبق الفقرات الفرعية من 1 إلى 3 ضمناً، مع إجراء التعديلات اللازمة.

5– يتم تعيين حكم محايد أو مشكل بالاتساق مع الأقسام من 69 وحتى 73ضمناً.

القسم ب– 139. طلب الحصول على معلومات من الحكم المحايد/مشكل الحكومة

أثناء القيام أو بعد الانتهاء من مهمة تشكيل الحكومة، فقد يقرر مجلس النواب دعوة حكام محايدين أو مشكلين لإعطاء معلومات حول منهج عملية تشكيل الحكومة.

تشكيل الحكومة في عام 2012، وفي عام 2017

تمّ في عام 2012 انتخاب 11حزباً في مجلس النواب. الحزبين الرئيسيين (حزب الشعب للحرية والديمقراطية، وحزب العمل) حصلت معاً على الأغلبية في مجلس النواب (79 مقعداً من أصل 150 مقعداً). وعلى الرغم من الخلافات

السياسية الرئيسية اضطر الحزبان بنتيجة الانتخابات لتشكيل حكومة. واستغرق منهم الأمر 54 يوماً فقط لتشكيل حكومة ائتلافية.

وكانت نتيجة الانتخابات في عام 2017 أكثر تعقيداً بكثير. فقد كان من الواضح مباشرة أنّ أربعة على الأقل من الأحزاب كانت مطلوبةً للحصول على الأغلبية في مجلس النواب.

الحزب			زعيم الحزب/ المرشح الأبرز في عام 2017	مقاعد عام 2012 من أصل 150 مقعد	مقاعد عام 2017 من أصل 150 مقعد	+/− في عام 2017
	حزب الشعب للحرية والديمقراطية	VVD	مارك روته	**41**	**33**	−8
	حزب العمل	PvdA	لودويك آستشر	**38**	9	**−29**
	حزب "من أجل الحرية"	PVV	جيرت ويلدرز	15	20	+ 5
	النداء الديمقراطي المسيحي	CDA	سيبراند بوما	13	**19**	+ 6
	الديمقراطيين 66	D66	ألكسندر بيتشتولد	12	**19**	+ 7
	جرونلينكس	GL	جيسي كلفر	4	14	+ 10
	الحزب الاشتراكي	SP	إميل رومر	15	14	−1
	الاتحاد المسيحي	CU	جيرت–جان سيجرس	5	**5**	+ 0
	حزب "من أجل	PvdD	ماريان ثيم	2	5	+ 3

	الحيوانات"					
	50 زائد	50+	هنك كرول	2	4	+ 2
	حزب الإصلاح السياسي	SGP	كيس فان دير ستيج	3	3	+ 0
	دِنك	DENK	توناهان كوزو	–	3	+ 3
	منتدى للديمقراطية	FvD	تييري باوديت	–	2	+ 2

التحالف في عام 2012 : حزب الشعب للحرية والديمقراطية (41 مقعداً و حزب العمل (38 مقعداً)؛ معاً 79 مقعد من أصل 150 مقعد.

التحالف في عام 2017 :حزب الشعب للحرية والديمقراطية (33 مقعداً)، النداء الديمقراطي المسيحي (19 مقعداً)، حزب الديمقراطيين 66 (19 مقعداً) والاتحاد المسيحي (5 مقاعد)؛ معاً 76 مقعداً من أصل 76مقعداً.

في 16 آذار/مارس اجتمع زعماء جميع الأحزاب المنتخبة مع رئيس مجلس النواب لتعيين 'الكشاف'. وكانت النتيجة أن طلب من وزيرة الصحة، السيدة إديث شيبيرس، أن يكون بمثابة الكشاف وإجراء محادثات أولية مع قادة الحزب. وبعد إجراء المشاورات معهم جميعاً نصحت بفتح باب المفاوضات بين الحزب الليبرالي والحزب الديمقراطي المسيحي، والحزب الليبرالي الاجتماعي، وحزب الخضر اليساري.

مرحلة المعلومات

الحكم المحايد *شيبيرس*

على أساس هذه النصيحة، عيّن مجلس النواب في 17 آذار/مارس السيدة شيبيرس لبدء مفاوضات رسمية من أجل تشكيل حكومة جديدة فيما بين الأحزاب الأربعة المذكورة. بدأت الحكم المحايد عقد اجتماعات فردية مع رؤساء الأحزاب البرلمانية الأربعة، وترأست جولات المفاوضات بينهما. خلال هذه المفاوضات حاولت الأحزاب التوصل إلى حلول توفيقية بخصوص سياسات الحكومة المستقبلية ومشروع اتفاق ائتلاف.

واستمرت المفاوضات بين حزب الشعب للحرية والديمقراطية وحزب النداء الديمقراطي المسيحي وحزب الديمقراطيين 66 وحزب جرونلينكس حتى 16 أيار/مايو. أبلغت السيدة شيبيرس مجلس النواب أن المفاوضات قد فشلت، لا سيما بسبب الخلافات بشأن قضية الهجرة واللجوء. وبعد النقاش في "بيت شيبيرس" تم تعيين حكم محايد مرة أخرى لاكتشاف الخيار / الخيارات الأخرى الممكنة لتشكيل ائتلاف. في 29 أيار/مايو ذكرت أنه بعد إجراء مشاورات مع جميع قادة الحزب وبسبب الاستبعاد المتبادل وبسبب الخلافات السياسية الحادة في الرأي بشأن بعض القضايا، بأنها لا ترى من تحالف قابل للحياة ماثل أمامها. ونصحت مجلس النواب بتعيين حكم محايد آخر، ' وأي متغير خاص بائتلاف الأغلبية المنظور فإنّه لا يتفق مع اعتراضات جانب واحد على الأقل من المجموعات السياسية المعنية '. واقترحت تعيين السيد هيرمان تجينك ويلينك، وزير دولة، ونائب أول لرئيس مجلس الدولة، (أهم هيئة استشارية للدولة والملك هو الرئيس الرسمي).

الحكم المحايد تجينك ويلينك

في 30 أيار/مايو ناقش المجلس حالة الجمود. اتهم بعضهم البعض بعرقلة تشكيل ائتلاف أحزاب مختلفة وأعلن استعداده للدخول في مفاوضات جديدة. أعربت جميع الأحزاب تقريباً عن ثقتها في السيد تجينك ويلينك، حيث تم تعيينه حكماً محايداً. تم تعيينه لتقصي مدى إمكانية تشكيل حكومة أغلبية أو أقلية وزارية يمكن أن تحصل على دعم كاف في البرلمان. وبعد يوم أشار تجينك ويلينك إلى أنه سيركز على حكومة أغلبية يمكنها الحصول على تأييد كاف في مجلس الشيوخ ومجلس النواب و 'التي سوف تتولى معالجة القضايا الرئيسية'. وقد ركز من البداية على حكومة يكون فيها على أية حال أحد أحزاب: حزب الشعب للحرية والديمقراطية، وحزب النداء الديمقراطي المسيحي وحزب الديمقراطيين 66. واطلق على هذه الأحزاب الثلاثة في وسائل الإعلام الهولندية مصطلح 'كتلة المحرك'. وخلص في

تقريره النهائي إلى أنه، على الرغم من الاختلافات الهامة بين حزب الديمقراطيين 66 وحزب الاتحاد المسيحي في المسائل الطبية–الأخلاقية، فإنّ تشكيل حكومة من الأحزاب الثلاثة المذكورة إلى جانب حزب الاتحاد المسيحي هي الإمكانية الوحيدة المتاحة، وأنّ الأحزاب الأربعة كانت مستعدة لمواصلة التفاوض.

الحكم المحايد *زالم*

عقب مشاورات السيد تجينك ويلينك عيّن المجلس السيد غيريت زالم، وزير سابق للمالية، كحكم محايد آخر في 28 حزيران/يونيو. وكانت مهمته تقصي امكانية تشكيل حكومة أغلبية من حزب الشعب للحرية والديمقراطية وحزب النداء الديمقراطي المسيحي والحزب الديمقراطي المسيحي وحزب الديموقراطيين 66 وحزب الاتحاد المسيحي التي ستحظى بدعم كبير في البرلمان. كما أبلغ الشعب وبشكل متكرر أنه قد تمّ التوصل إلى اتفاقات حول مواضيع هامة. واستمرت المفاوضات حتى 9 تشرين الأول/أكتوبر. عندها عرض زعماء الأحزاب الأربعة مشروع اتفاق التحالف المسمى: 'الثقة في المستقبل'. وفي اليوم التالي سلم الحكم المحايد تقريره النهائي إلى رئيس مجلس النواب، والذي خلص إلى أن أربع مجموعات سياسية تؤيد اتفاق الائتلاف.

الحكم المحايد *روته*

في 12 تشرين الأول/أكتوبر عيّن مجلس النواب السيد مارك روته، زعيم الحزب الليبرالي حزب الشعب للحرية والديمقراطية (ورئيس الوزراء منذ 2010) مشكلاً مع تكليفه بتشكيل تحالف يضم حزب الشعب للحرية والديمقراطية وحزب النداء الديمقراطي المسيحي وحزب الديموقراطيين 66 وحزب الاتحاد المسيحي. وأشار إلى أن سيسعى إلى تأمين تأدية قسم حكومة جديدة في 26 تشرين الأول/أكتوبر. في 25 تشرين الأول/أكتوبر دعي الوزراء المقترحين(6 من حزب الشعب للحرية والديمقراطية و4 من حزب النداء الديمقراطي المسيحي و4 من حزب الديموقراطيين 66 واثنين من حزب الاتحاد المسيحي مع وظائف نائب رئيس مجلس الوزراء لثلاثة وزراء من حزب النداء الديمقراطي المسيحي وحزب الديموقراطيين 66 وحزب الاتحاد المسيحي) 'عقدت مداولاتها التشاورية'. بعد ذلك سلّم رئيس الوزراء تقريره

النهائي إلى رئيس مجلس النواب. عيّن الملك الوزراء الجدد ووزراء الدولة "بموجب مرسوم ملكي" في 26 تشرين الأول/أكتوبر. وأدوا القسم في قصره في هاجو. وبذلك تمّ الانتهاء من إجراءات تشكيل الحكومة.

حكومة ديميشناري من 15 آذار/مارس إلى 26 تشرين الأول/أكتوبر.

بعد حلّ البرلمان وقبل تعيين الحكومة الجديدة، باتت الحكومة الحالية حزب الشعب للحرية والديمقراطية وحزب العمل هي حكومة ديميشناري. بعد أن قدموا استقالتهم رسمياً للملك، طلب الملك منهم الاستمرار في القيام بكل ما هو ضروري لمصلحة البلد. على الرغم من أنه جرت العادة على اقتصار عمل حكومة ديميشناري على المسائل الملحة والعاجلة وعدم اتخاذ أي قرارات مثيرة للجدل، فقد سمح مجلس الشيوخ للحكومة بإنهاء جدول أعمالها التشريعي. كما أعلن عدم ترك قوانين مثيرة للجدل معلقة في مجلس الشيوخ. في حين أنّ المجموعات الموجودة في مجلس النواب، لا سيما المجموعات التي شاركت في تشكيل الحكومة، تقدمت تقدماً محرزاً في المفاوضات بشأن اتفاق حكومة جديدة، فإنّ مجلس الشيوخ، تبعاً للتقاليد لا يشارك بشكل مباشر في عملية تشكيل الحكومة الجديدة، لكنه يمكن أن يواصل برنامجه التشريعي وإنهاء معاملة الفواتير التي تم قبولها مسبقاً من قبل مجلس النواب.

بعض خصائص تشكيل حكومة عام 2017

في الأشهر الأولى من عام 2017 كانت هولندا في خضم حملة انتخابات حيوية جداً. وأشارت التنبؤات أنه قد يكون هناك صراع وجهاً لوجه بين حزب رئيس الوزراء حزب الشعب للحرية والديمقراطية وحزب فيلدرز حزب "من أجل الحرية" الذي سيصبح أحد أكبر الأحزاب. وكانت هناك توقعات أن حزبي الائتلاف في حكومة روته الثانية سوف يخسران من مقاعدهما. وكانت نتيجة الانتخابات أن حزب الشعب للحرية والديمقراطية قد فقد في الواقع بعض مقاعده ولكنّه بقي أكبر حزب في البرلمان. حزب الائتلاف " حزب العمل" (العمل) عانى هزيمة الانتخابات الأكبر

في تاريخه (تراجع من 38 مقعداً إلى 9 مقاعد). حزب العمل لا يريد أن يلعب دوراً في تشكيل حكومة جديدة. والتركيبة جديدة التي يمكن ايجادها، كانت أخيراً بالجمع بين الحزبين المسيحيين (حزب النداء الديمقراطي المسيحي وحزب الاتحاد المسيحي) واثنين من الأحزاب الليبرالية (حزب الشعب للحرية والديموقراطية وحزب الديموقراطيين 66).

يصوّت الناس للأحزاب في هولندا، ولكن مع التنوع الحزبي الكبير في البرلمان فانّ عليهم ترقب كيف ستكون الحكومة وما هو اتفاق الائتلاف والمقارنة مع البرنامج السياسي للحزب الذي صوتوا له. وفي هذا المنظور يعدّ اتفاق الائتلاف حلاً وسطاً بالضرورة.

كانت النقطة الحاسمة في العملية أنها جرت خارج أعين الجمهور. وببساطة يبقى المواطنون بانتظار معرفة الائتلاف وبرنامجه الذي سيقود إليه سلوكهم الانتخابي في آذار/مارس. وقد انتُقدَ طول العملية هذه عموماً. ومع ذلك، فإنّ المسلّم به في العملية التفاوضية في المشهد السياسي أنّها تستغرق وقتاً. وبفضل الوضع الاقتصادي الجيد في هولندا، فإنّ المدة الطويلة لتشكيل الحكومة في العام 2017 لم تضرّ بإمكانية استمرارية حكومة البلد. وقد قامت حكومة ديميشناري بواجبها بينما كان الطريق يمهّد لتشكيل ائتلاف جديد. وبقي رئيس الحكومة روته عاملاً ثابتاً في السياسة الهولندية والذي شكّل حكومته الثالثة بتركيبة سياسية مختلفة.

من وجهة نظر إجرائية واحدة يمكن أن يلاحظ شخص ما بأن القواعد المنصوص عليها في "النظام الداخلي" لمجلس النواب يمكن أن تلاحظ دون اخفاق. أحياناً هناك جدل فيما إذا كان تشكيل حكومة جديدة يجب أن ينظم على أعلى مستوى من التشريع (في الدستور أو القانون). وبناء على طلب من كل من مجلسي البرلمان تم تشكيل لجنة دولة في عام 2017 لمراجعة وظيفة النظام البرلماني ككل. وقد تأتي هذه اللجنة أيضاً بمقترحات جديدة حول تشكيل حكومة في هولندا. يتوقع أن يأتي التقرير النهائي المتوقع للجنة الدولة هذه بنهاية عام 2018.

UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

Mr Geert Jan HAMILTON
Secretary General of the Senate of the Netherlands

on

"The formation of a Government in a multi-party democracy"

Geneva Session
March 2018

Forming a new government after parliamentary elections often is a delicate process in parliamentary democracies. The more political parties involved, the more complicated the process may be and the longer it can take. In recent years formations in Belgium (2010-2011), Spain (2015-2016) and Germany (2017-2018) took considerable time.

In the Netherlands elections for the House of Representatives (Tweede Kamer der Staten-Generaal) were held on 15 March 2017. It took until 26 October 2017 until a new cabinet was constituted, i.e. 225 days, a new record in the duration of the formation of a new government in the Netherlands. The Third Rutte cabinet was formed by a coalition of the political parties People's Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Appeal (CDA), Democrats 66 (D66) and Christian Union (CU).

The questions this paper goes into are:

- What has made the Netherlands a multi-party democracy?
- What is the constitutional, legal, procedural framework for the formation of a new cabinet in the Netherlands?
- Why did it take so long to form a new government and what consecutive steps were taken in the process?
- How was the country governed during the formation process?
- What are some of characteristics of the 2017 formation process?

The Netherlands: a multi-party democracy

At the national level legislative power in the Netherlands is invested in the States General (*Staten-Generaal*), which is bicameral. The House of Representative (*Tweede Kamer*) has 150 members, elected for a four-year term. The elections for the Senate *(Eerste Kamer*), which has 75 members, are indirect. The members of the Senate are elected for a four-year term by provincial councillors after national elections have been held in the provinces on the basis of proportional representation at the provincial elections.

The Netherlands has an electoral system based on proportional representation (PR). PR characterizes electoral systems by which divisions in an electorate are reflected proportionately in the elected body. If *x*% of the electorate support a particular political party, then roughly *x*% of seats will be won by that party. The essence of such systems is that all votes contribute to the result: not just a plurality, or a bare majority, of them.

In the Netherlands parties make lists of candidates to be elected, and seats get distributed to each party in proportion to the number of votes the party receives. Voters vote for a candidate on a particular list. The vote total of all candidates on a list will pool to the party.

The Netherlands has a multi-party system, with numerous parties, in which usually no one party ever secures an overall majority of vote. The threshold for a party to be in parliament is 1/150th of the total number of valid votes.

In a multi-party system multiple political parties across the political spectrum run for national election, and all have the capacity to gain control of government offices, separately or in coalition.

There are a multitude of political parties in the Netherlands. Never in Dutch parliamentary history has a single party obtained more than 50% of the votes. A record highth was 32% of the popular vote for one party. Consequently, parties must cooperate and form a coalition government. Parties that are not included in the coalition constitute the opposition. All the Dutch cabinets since 1918 have been coalition cabinets, supported by two or more political groups, which together have had a majority in the House of Representatives. A minority cabinet can also gain "passive" support to get a majority in the House. One or more parliamentary groups promise they will support the cabinet. In principle these groups support the decisions made by the cabinet, but they do not have any ministers or state secretaries in the Government. From 2010 to 2012 this situation existed in the Netherlands.

In the 20th century the political landscape was based on pillars: the main currents were christian democratic, social-democratic and liberal. Voters at elections used to remain in the domain of their own pillar. In recent decades the traditional pillars have lost ground. Voters have become more volatile. New parties were created and shifts among voters can be substantial.

Since the elections for the House of Representatives in 2017 there are 13 parties represented in the House. In the Senate there are 12 parties. The growth in the number of parties has been the result of the original parties from the 'pillarized' era loosing ground, the creation of new parties and the low treshold for being elected in parliament.

The constitutional, legal, procedural framework for the formation of a new cabinet.

The Dutch constitution states in article 42 the main principles of Dutch government: that it is formed by King and ministers (Subarticle 1) and that "the King is inviolate; the ministers are responsible" (Subarticle 2). This means that the King cannot act in a public capacity without ministerial approval: externally the governmental policy is always represented by the responsible minister who is also accountable towards parliament.

The Prime Minister and the ministers are appointed and dismissed by Royal Decree (Article 43). Such decrees are also signed by the Prime Minister, who signs his own appointment and those of the others (Article 48).

The cabinet of the Netherlands is the executive body of the Dutch government. It consists of ministers and junior ministers (state secretaries). The cabinet requires support from both chambers of the Dutch parliament to pass laws. Thus to form a stable government sufficient, and preferably majority support in both chambers is required.

As mentioned, since the adoption of the current proportional representation system (in 1918) no party has even come close to the number of seats needed for a majority in its own right. To gain sufficient support in both chambers it is therefore necessary to reach an agreement of two or more parties to form a government with majority support. The negotiations leading to this agreement are the 'cabinet formation' period in the Netherlands.

Cabinet formation is engaged in, in two situations. After general elections the House of Representatives is renewed; and ministers are discharged. The cabinet will be a caretaker cabinet (also called demissionary cabinet) until a new cabinet is formed. Due to changing party representations in the House where the political primate lies, a new cabinet has to be negotiated. Even if the same parties continue, the agreement has to be renegotiated to fit election promises and shift in powers. Another reason for cabinet formation can be the fall of a cabinet, i.e. those cases where the agreement between parties breaks down. In the latter case (in principle) a new cabinet can be formed without general elections, although in practice the House of Representatives is almost always disbanded and early general elections are called.

The formation of a Dutch cabinet is the process of negotiating an agreement that will get majority support in parliament for the appointment of the council of ministers and gives sufficient confidence that agreed policies will be supported by parliament. Dutch cabinet formations tend to be a time consuming process, and is for the most part not codified in the constitution.

Until 2012 the Head of State took the lead in the formation of a new cabinet. He (from 1898 until 2013 in practice *She*, as we had Queens) used to consult with the leaders of the political groups represented in the House of Representatives. On the basis of these consultations the King would appoint a skilled negotiator, either as *informateur* or as *formateur*, to negotiate the formation of a majority government in consultation with the political leaders. These negotiations used to involve the parliamentary groups which in principle were ready to conclude a coalition agreement and form a government. The negotiations on a coalition agreement usually were led by an informateur. The informateur often was a relative outsider and a veteran politician who had retired from active politics: a member of the Senate, Council of State or a minister of state. He generally had a background in the largest party in the House of Representatives. It was also possible to appoint multiple informateurs, with backgrounds in other prospective partners. The informateur was given a specific task, often to 'seek a coalition of parties with coalition agreement and a majority in parliament.' The informateur had meetings with individual chairs of parliamentary parties, and chaired sessions of negotiations between them. During these negotiations the parties tried to find compromises on the policies of the future government and draft a coalition agreement. Once the coalition agreement had gained support from the majority in parliament, the King appointed a formateur to compose the cabinet and attract ministers and secretaries of state for this. Usually the formateur was the the intended prime minister.

A remarkable change in the procedure was carried through in 2012, when the House of Representatives decided to take away the initiating role from the King and from then on self set the framework for coalition agreements and appoint informateurs and formateurs.

The House decided to insert in its Rules of Procedure the following paragraph on the formation of a Cabinet:

CHAPTER XIA. CABINET (IN)FORMATION

Section 139a. Designation of cabinet (in)formateur(s)

1. Immediately after the installation of a newly elected House of Representatives, but no later than one week after installation, the House shall have a plenary debate on the election result. The aim of the debate is to designate one or more informateurs or formateurs and to draft the assignment to be carried out by them. If that aim can not be achieved in the same sitting, the House shall decide on the matter in a next sitting, as soon as possible.

2. After completion of an information assignment the House shall draft a formation assignment, in principle within one week thereafter, and shall designate one or more formateurs to carry out the assignment.

3. If the designated informateurs or formateurs terminate their assignment *(without result)*, the House shall draft a new assignment, in principle within one week thereafter, and shall designate one or more informateurs or formateurs to carry out the assignment.

4. If the Cabinet falls before the end of its term of office the House can discuss the desirability and the direction of a new Cabinet formation. Subsections 1 to and including 3 shall apply mutatis mutandis.

5. The designation of an informateur or formateur shall take place in accordance with Sections 69 up to and including 73.

Section 139b. Asking for information from the cabinet (in)formateurs

During the carrying out or following the conclusion of a(n) (in)formation assignment, the House may decide to invite a formateur or an informateur c.q. formateurs or informateurs to give information about the course of the cabinet (in)formation process.

The formation of the Cabinet in 2012 and in 2017

In 2012 11 parties were elected into the House of Representatives. The two major parties (the People's Party for Freedom and Democracy and the Labour Party) together received a majority in the House of Representatives (79 seats out of 150). In spite of major political differences the two parties felt compelled by the election result to form a government. It only took them 54 days to form a coalition government.

In 2017 the election result was much more complicated. It immediately was clear that at least four parties were needed to get a majority in the House of Representatives.

Party		Party leader/ top candidate in 2017	Seats in 2012 out of 150			Seats in 2017 out of 150	+/- in 2017
People's Party for Freedom and Democracy	VVD	Mark Rutte	**41**			**33**	−8
Labour Party	PvdA	Lodewijk Asscher	**38**			9	**−29**
Party for Freedom	PVV	Geert Wilders	15			20	+5
Christian Democratic Appeal	CDA	Sybrand Buma	13			**19**	+6
Democrats 66	D66	Alexander Pechtold	12			**19**	+7
GroenLinks	GL	Jesse Klaver	4			14	+10
Socialist Party	SP	Emile Roemer	15			14	−1
Christian Union	CU	Gert-Jan Segers	5			**5**	+0
Party for the Animals	PvdD	Marianne Thieme	2			5	+3
50PLUS	50+	Henk Krol	2			4	+2
Reformed Political Party	SGP	Kees van der Staaij	3			3	+0

	Denk	DENK	Tunahan Kuzu	-			3	+3
	Forum for Democracy	FvD	Thierry Baudet	-			2	+2

Coalition in 2012: People's Party for Freedom and Democracy (41 seats) and Labour Party (38 seats); together 79 seats in a House of 150

Coalition in 2017: People's Party for Freedom and Democracy (33 seats), Christian Democratic Appeal (19 seats), Democrats 66 (19 seats) and Christian Union (5 seats); together 76 seats in a House of 76

On 16 March the leaders of all the elected parties met with the Speaker of the House of Representatives to appoint a 'scout'. The outcome was that the minister of Health, Mrs. Edith Schippers, was asked to act as scout and have preliminary talks with the party leaders. After consultations with all of them she advised to open negotiations between the liberal party VVD, the christian democratic party CDA, the social liberal party D66, and the green left party GL.

Information phase

Informateur Schippers

On the basis of this advice, the House of Representatives on 17 March appointed Mrs. Schippers to formally start the negotiations for a new cabinet among the four mentioned parties. The informateur started meetings with the individual chairs of the four parliamentary parties, and chaired sessions of negotiations between them. During these negotiations the parties tried to find compromises on the policies of the future government and draft a coalition agreement.

The negotiations between VVD, CDA, D66 and GL lasted until 16 May. Mrs. Schippers reported to the House that the negotiations had failed, particularly because of disagreements on the issue of migration and asylum. After a debate in the House Schippers was appointed informateur again to explore what other option(s) for a coalition were conceivable. On 29 May she reported that after consultations with all party leaders, due to mutual exclusions and due to severe political differences of opinion on certain issues, she did not see a viable coalition lying ahead. She advised the House to appoint another informateur, as 'Any variant of a majority coalition that has been raised so far has met with objections from at least one of the political groups concerned.' She suggested to appoint Mr. Herman Tjeenk Willink, a minister of State and a former vice-president of the Council of State, (the most important advisory body of State of which the King is the formal president).

Informateur Tjeenk Willink

On 30 May the House discussed the deadlock. Different parties blamed each other for blocking the formation of a coalition and declared themselves ready to enter new negotiations. Nearly all parties expressed confidence in Mr. Tjeenk Willink, so he was appointed informateur. He was assigned to investigate the possibility for a majority or minority cabinet that could count on sufficient support in the parliament. A day later Tjeenk Willink indicated that he would focus on a majority cabinet that could count on sufficient support in the Senate and the House of Representatives and 'that would tackle major issues'. From the beginning he focused on a cabinet of which in any case VVD, CDA and D66 would be part of. In the Dutch media these three received the term 'engine block'. In his final report he concluded that, in spite of important differences between D66 and CU on medical-ethical questions, a cabinet of the three parties mentioned and the Christian party CU was the only possibility and the four parties were ready to negotiate further.

Informateur Zalm

Following Mr. Tjeenk Willink's advise the House appointed Mr. Gerrit Zalm, former minister of Finances, the next informateur on 28 June. It was his assignment to investigate the formation of a majority cabinet of VVD, CDA, D66 and CU that would seek wide support in parliament. Periodically the public was informed that agreements had been reached on important topics. Negotiations continued until 9 October. Then the four party leaders presented their draft coalition agreement named: 'Confidence in the future'. The day after the informateur handed his final report to the Speaker of the House, concluding that the four political groups supported the coalition agreement.

Formateur Rutte

On 12 October the House of Representatives appointed Mr. Mark Rutte, leader of the liberal party VVD (and Prime Minister since 2010) formateur with the assignment to form a coalition exisiting of VVD, CDA, D66 and CU. He indicated that the would seek the swearing in of the new cabinet on 26 October. On 25 October the ministers attracted (6 VVD, 4 CDA, 4 D66 and 2 CU, with deputy prime minister posts for three ministers from CDA, D66 and CU) held their 'constituting deliberations'. Afterwards the Prime Minister-to-be handed his final report to the Speaker of the House of Representatives. The King appointed the new ministers and state secretaries by Royal Decree on 26 October. He swore them in in his palace in the Hague. This finished the formation procedure.

Demissionary government from 15 March to 26 October.

After the dissolution of parliament and before the appointment of a new cabinet, the incumbent cabinet of VVD and PvdA stayed on as a demissionary cabinet. After they formally had presented their resignation to the King, the King asked them to continue to do everything that is necessary in the interest of the country. Although it is customary for a demissionary cabinet to limit itself to urgent and pressing matters

and not to take any controversial decisions, the Senate allowed the cabinet to finish off its legislative agenda. No laws pending in the Senate were declared controversial. While the groups in the House of Representatives, particularly the groups that were involved in the cabinet formation, were seized by the progress in the negotiations for a new government agreement, the Senate, by tradition not directly involved in the formation of a new cabinet, could continue its legislative program and finish the treatment of bills already accepted by the House of Representative.

Some characteristics of the 2017 cabinet formation

In the first months of 2017 the Netherlands were under the spell of a very vivid elections campaign. The predictions were that there could be a head-to-head struggle between the prime minister's party VVD and the Wilders party PVV on which one would become the biggest party. There were expectations that the two coalition parties of the Rutte II cabinet would loose seats. The outcome of the elections was that the VVD indeed lost seats but remained by far the biggest party in parliament. Coalition party PvdA (Labour) suffered the largest election defeat in its history (from 38 seats back to 9). The PvdA did not want to play a role in the formation of a new cabinet. A new combination had to be found, which finally was the combination of two christian parties (CDA and CU) and two liberal parties (VVD and D66).

People vote for parties in the Netherlands, but with the great variety of parties in parliament they have to await which government they get and how the coalition agreement compares to the political program of the party they voted for. A coalition agreement in this landscape necessarily is a compromise.

A critical point of the process was that it took place outside the public eye. Citizens simply had to await what coalition and what coalition program their voting behavior in March would lead to. The length of process has been criticized publicly. Nevertheless its is acknowledged a negotiating process in a shredded political landscape takes time. Thanks to the good economic situation in the Netherlands, the long duration of the cabinet formation in 2017 did not damage the continuity in government of the country. The demissionary government did its duty while the way was paved for a new coalition. A constant factor in Dutch politics remained prime minister Rutte who formed his third cabinet in a different political composition.

From a procedural point of view one can note that the rules laid down in the Rules of Procedure of the House of Representatives have been observed without fail. There sometimes is debate whether the formation of a new cabinet should be regulated at a higher level of legislation (in the Constitution or by law). At the request of both houses of parliament a State Committee was installed in 2017 which is reviewing the functioning of parliamentary system as whole. This Committee might also come up with new proposals on the formation of a government in the Netherlands. The final report of this State Committee is expected by the end of 2018.