

# De waarde van het parlement: Van der Pot bij de VWR, Schmitt en het parlement als architectonisch-orderingsprincipe\*

Bastiaan Rijpkema

## 1. Inleiding

In 2015 noemde de leider van de tweede partij van Nederland, Geert Wilders, het parlement, *in* het parlement, voor het eerst een ‘nepparlement’.<sup>1</sup> Nu kun je die term natuurlijk zo sympathiek mogelijk interpreteren als een aanklacht tegen het weinig representatieve karakter van de Tweede Kamer – en dat vervolgens empirisch toetsen. Dat is elders al verdienstelijk gedaan.<sup>2</sup>

De PVV legt de uitspraak in ieder geval zelf ook graag zo uit.<sup>3</sup> Een meer ‘holistisch-hermeneutische’ benadering die deze uitspraak plaatst in het bredere kader van het een jaar later verschenen antirechtsstatelijke verkiezingsprogramma, of Wilders’ uitspraken over rechters, werpt er echter toch al een wat ander licht op.<sup>4</sup> Er lijkt dan wel meer venijn achter ‘nepparlement’ te zitten, als onderdeel van een bredere *de-legitimering* van cruciale democratisch-rechtstatelijke instituten.

Eerder heb ik betoogd dat de PVV een antirechtsstatelijke partij is, maar nog geen antidemocratische partij.<sup>5</sup> Maar wat nu als er ten aanzien van het parlement nog een stap gezet wordt: het ‘nepparlement’ moet, al dan niet vanwege haar toch

\* Dit artikel is een bewerkte versie van een lezing uitgesproken bij het honderdjarig bestaan van de Vereniging voor Wijsbegeerte van het Recht op 30 november 2018. De auteur dankt Gelijk Molier, Erwin Dijkstra, Leonard Besselink, Sarah de Lange en de deelnemers aan het Paul Scholten Colloquium aan de UvA van 19 februari 2019 voor hun commentaar op eerdere versies van deze tekst. Ook dankt de auteur de door NJLP aangezochte anonieme referent en NLJP-gastredacteur Anne Ruth Mackor voor hun nuttige suggesties.

1 ‘Wilders: Tweede Kamer is nepparlement’, NOS, 17 september 2015.

2 Armen Hakhverdian en Wouter Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2017, p. 14-18.

3 Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 2015/16, 31, item 26, p. 52. Daarnaast is de PVV niet de enige meer die de term gebruikt, ook Ronald van der Raak (SP) nam het recent in de mond, zie Tom-Jan Meeus, ‘De coalitieborrel, een boze Rutte en gênante toestanden bij de oppositie’, 19 mei 2018.

4 Bastiaan Rijpkema, ‘Democratie als zelfcorrectie *revisited*: nadere aantekeningen bij de weerbare democratie’, p. 31-59 (55), in: Afshin Ellian, Gelijk Molier, Bastiaan Rijpkema (red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom 2018 (Rijpkema 2018a); Bastiaan Nagtegaal, ‘Geert Wilders wil als premier schoon schip maken’, *NRC Handelsblad* (online), 10 december 2016; Wouter de Winther, ‘Hoe Wilders het wil’, *De Telegraaf* (online), 13 december 2016.

5 Rijpkema 2018a, p. 54-55; Bastiaan Rijpkema, ‘Militant democracy and the detection problem’, p. 169-186 (181-182), in: Alexander Kirshner & Anthoula Malkopoulou, *Militant Democracy and its Critics*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2019.

weinig representatieve karakter, afgeschaft worden? Het is nu niet aan de orde, maar het is nuttig als gedachte-experiment: het stelt de kwestie op scherp; de vraag gaat rechtstreeks naar de kern van de *waarde* van het parlement. Het parlement als instituut, en het 'parlementarisme' als regeringsvorm, heeft, met golfbewegingen, altijd ter discussie gestaan. Sinds de Franse revolutie, via anarchistische, marxistische, fascistische en communistische bewegingen tot aan de studentenbewegingen van de jaren zestig; variërend in radicaliteit, van de ontwikkeling van alternatieven tot de volledige verwerping van parlementaire structuren.<sup>6</sup> En ook nu is er geen gebrek aan initiatieven die democratie anders begrijpen dan louter parlementair. Denk aan pleidooien voor referenda<sup>7</sup> of de beloften van technologische ontwikkelingen, zoals *liquid democracy*, waarbij directe democratie als het ware in het parlement wordt 'geïnjecteerd'<sup>8</sup> – in 2017 deed er al een politieke partij met een dergelijk idee mee aan de Tweede Kamerverkiezingen.<sup>9</sup> Of denk aan extra-, niet noodzakelijk anti-, parlementaire bewegingen<sup>10</sup> als het al wat langer bestaande en lokaal opererende G1000, met 'burgertops', 'burgerfora', en 'burgerraden',<sup>11</sup> en de nieuwe beweging 'Code Oranje'. Lokaal reeds actief, maar in 2019 ook in drie provincies deelnemer aan de Provinciale Statenverkiezingen,<sup>12</sup> streeft Code Oranje naar, onder meer, een democratie waarin partijen niet langer dominant zijn.<sup>13</sup>

Kunnen we ten overstaan van democratische én antidemocratische critici van het parlement de waarde van dat parlement eigenlijk nog articuleren?<sup>14</sup> Die vraag wil ik hier verkennen; om zo Wilders' 'nepparlement' in politiek- en rechtsfilosofische zin serieus nemen. Het vertrekpunt daarbij is, in dit jubileumjaar, een voordracht uit de geschiedenis van de Vereniging voor Wijsbegeerte van het Recht (VWR). De Nederlandse staatsrechtsgeleerde C.W. van der Pot trachtte in 1925 al de 'waarde van het parlementarisme' onder woorden te brengen. Ik zal echter laten zien dat

- 6 Philip Resnick, 'The Political Theory of Extra-Parliamentarism', *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 1973, vol. 6 no. 1, p. 65-88 (71-82); E. van Dievoet, 'Anti-parlementarisme', *Annalen Vereeniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder katholieken in Nederland* 1928, afl. 2, p. 85-136 (ik dank Rik Van Cauwelaert die mij attent maakte op de lezing van Van Dievoet).
- 7 Een genuanceerde uitwerking bij: Frank Hendriks, Koen van der Krieken en Charlotte Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2017.
- 8 Zie bijvoorbeeld Christian Blum en Christian Isabel Zuber, 'Liquid Democracy: Potentials, Problems, and Perspectives', *The Journal of Political Philosophy* 2016, vol. 24 nr. 2, p. 162-182.
- 9 Dat was het initiatief 'GeenPeil', zie over hun voorstellen: 'Kamerleden GeenPeil worden levende stemkastjes', *NOS*, 5 december 2016. Ze haalden slechts 4945 stemmen, zie 'Uitslag van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer van 15 maart 2017', Den Haag: *Kiesraad* 2017, p. 10.
- 10 Zie Resnick 1973, in het bijzonder p. 66.
- 11 Zie de website van G1000: <https://g1000.nu/over-g1000-2/> (laatst bezocht op 26 juli 2019).
- 12 Niki van der Naald, 'Nieuwe beweging Code Oranje wil partijpolitiek doorbreken in Gelderland', *De Gelderlander* (online), 25 oktober 2018.
- 13 Van der Naald 2018, zie ook <https://www.wijzijncodeoranje.nl/informatie/> (laatst bezocht op 26 juli 2019).
- 14 Een vergelijkbare constatering ten aanzien van de representatieve democratie in brede zin – alom gekend; niet alom doorgrond en begrepen – bij Bernard Manin, *The principles of representative government*, Cambridge: Cambridge University Press 1997, p. 236.

Bastiaan Rijkema

Van der Pot deze belofte niet geheel waarmaakt, niet in de laatste plaats omdat in zijn analyse van het parlementarisme het ‘parlement’ zelf vrijwel uit beeld verdwijnt (§ 2). In deze bijdrage zal ik dan ook een bescheiden poging doen die belofte alsnog in te lossen. Dat wil ik doen door mij juist op het parlement als instituut te richten; een benadering die steun vindt in het denken van de controversiële Duitse rechtsfilosoof Carl Schmitt over het parlement (§ 3). Vervolgens wil ik, via een alternatieve, wellicht excentrieke, interpretatie van Schmitt, laten zien waar een belangrijke waarde van het parlement ligt en steeds meer zou kunnen komen te liggen (§ 4 en 5).<sup>15</sup>

## 2. Van der Pot en ‘Het Parlementarisme als Staatsvorm’

### *De voordracht*

In de jaren dertig van de vorige eeuw woedde er een fel debat over democratie in het algemeen, en haar instituties in het bijzonder, een (nauw verbonden) ‘grote crisis’ en ‘kleine crisis’ van de democratie, in de formulering van A.A. de Jonge.<sup>16</sup> Het was ook de periode dat, na de kiesrechtsuitbreidingen van 1917 en 1919 en de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, de partijdemocratie zoals we die nu kennen op stoom begon te raken en er gevreesd werd voor de macht van ‘partijbonzen’.<sup>17</sup> Dat debat bereikte dus ook de VWR.<sup>18</sup> Op 10 januari 1925 hield de Groningse hoogleraar staatsrecht Van der Pot in het gebouw van de Hoge Raad een lezing met de titel ‘Het Parlementarisme als Staatsvorm’.<sup>19</sup>

- 15 In het navolgende staat de waarde van het instituut ‘parlement’ binnen een democratie centraal. Het begrip ‘parlement’ vertoont een sterke overlap met het begrip ‘parlementarisme’, de regeringsvorm waarin het parlement het centrale instituut is – en zoals we zullen zien gebruiken sommige auteurs ze als synoniemen (zie daarover reeds Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin: Duncker & Humblot 1928, p. 303-307, zie ook Karl Loewenstein, *Der britische Parlamentarismus: Entstehung und Gestalt*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1964, p. 143). Een overlap is er ook met de ‘representatieve democratie’, zoals in de invloedrijke uitwerking van Bernard Manin, maar dat begrip is duidelijk breder en bevat bijvoorbeeld ook een principe als ‘vrije publieke opinie’ (Manin 1997, p. 202), zie ook Schmitt [1926] 2017, p. 6 en noot 1 (Schmitt 1988, p. 2).
- 16 A.A. de Jonge, *Crisis en kritiek der democratie: anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen*, tweede editie, met een nieuw voorwoord, Utrecht: HES Uitgevers 1982 (1968), p. 6-7 en 8-9; zie ook de kritiek bij Joris Gijzenbergh, *Democratie en gezag: extremismebestrijding in Nederland 1917-1940* (diss. Nijmegen), p. 19-20 en 233.
- 17 J. Vermoolen, ‘Het Comité voor de Verkiezing van Onafhankelijke Kamerleden Jhr. Van Berestein en zijn strijd tegen de partijbonzen in 1922’, *Jaarboek DNPP* 1993, p. 229-247 (238-240); Fleur de Beaufort e.a., *Tussen geschiktheid en grondrecht: de ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 250-251; Hans Daalder, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, Bert Bakker: Amsterdam 1995, p. 209-210.
- 18 Zie in algemene zin, met een opsomming van een aantal relevante preadviezen, in dit nummer: Corjo Jansen, *Het 100-jarige bestaan van de Vereniging voor Wijsbegeerte des Rechts*.
- 19 C.W. van der Pot, ‘Parlementarisme als staatsvorm’, *Handelingen van de Vereniging voor Wijsbegeerte des Rechts*, X, 1925/6, p. 6-32 (hierna: Van der Pot 1925).

Het parlementarisme beschouwen als ‘staatsvorm’ is opvallend, maar Van der Pot haalt de angel er meteen uit door in de discussie na afloop, weergegeven in de *Handelingen*, te stellen dat hij eigenlijk het (gebruikelijke) idee van parlementarisme als *regeringsvorm* bedoelt. Oftewel: het parlementarisme als *een* van de uitwerkingen van de staatsvorm democratie.<sup>20</sup>

Van der Pot wil in zijn lezing de waarde van het parlementarisme vaststellen. Als uiteindelijke maatstaf daarbij geldt ‘het democratische postulaat’. Want, zo stelt Van der Pot, ‘de waardering elken staatsvorm’ (lees dus: regeringsvorm) steunt allereerst op een toets aan *die* maatstaf.<sup>21</sup> Verderop in zijn lezing zal Van der Pot die democratische maatstaf nog verder inkleuren: het gaat om het bereiken van ‘persoonlijke vrijheid voor allen’ en dan met name ‘voor allen gelijke politieke rechten.’<sup>22</sup>

Van der Pot kiest voor zijn voordracht het parlementarisme in Frankrijk, België en Nederland als uitgangspunt.<sup>23</sup> De kern van zo’n parlementair stelsel wordt volgens Van der Pot gevormd door wat je ‘verhoudingsregels’ tussen de regering en parlement zou kunnen noemen: 1) de ministeriële verantwoordelijkheid, 2) de vertrouwensregel en 3) het ontbindingsrecht.<sup>24</sup>

Aan die regels kunnen natuurlijk heel verschillende uitwerkingen worden gegeven. Een bespreking daarvan voert hier te ver, maar het Engelse evenwicht tussen parlement en regering is volgens Van der Pot (in 1925) het meest waarschijnlijke model voor de toekomst van West-Europa: de Engelsen weten daarmee ‘democratisch beginsel’ het beste te realiseren.<sup>25</sup>

Daarbij benadrukt Van der Pot overigens dat het parlementarisme slechts een ‘middel’ is en ‘geen doel’; dat is eerder ‘popular government’.<sup>26</sup> Als middel voldoet het parlementarisme nog, maar Van der Pot doet wel een voorstel om het bij de tijd te houden door de invoering van een referendum. Het is midden jaren twintig ‘onhoudbaar geworden’ om een gekozen parlement zonder tussentijdse betrokkenheid van burgers te laten functioneren. Burgers stemmen steeds meer op politieke programma’s en niet langer op de kwaliteit van de personen (die je anders, mits daarop geselecteerd, misschien nog vier jaar hun gang had kunnen laten gaan).<sup>27</sup> Daarnaast is er de ‘ruimer verbreide en grootere culturele ontwikkeling’.<sup>28</sup> Als je dat bij elkaar optelt, wil je niet het parlement steeds ‘het laatste

20 Van der Pot had het niet nodig gevonden het bestuur de titel van zijn lezing aan te laten passen, zie *Handelingen van de Vereniging voor Wijsbegeerte des Rechts*, X, 1925/6, p. 47.

21 Van der Pot 1925, p. 7.

22 Van der Pot 1925, p. 18.

23 Van der Pot 1925, p. 8.

24 Van der Pot 1925, p. 12.

25 Van der Pot 1925, p. 24; vergeleken met het destijds dominante Franse parlement, op p. 18-24.

26 Van der Pot 1925, p. 26-27, en nog algemener: ‘de zoo richtig mogelijke vervulling van de rechtsstaak van den staat’.

27 Van der Pot 1925, p. 26

28 Van der Pot 1925, p. 27.

Bastiaan Rijkema

woord' laten.<sup>29</sup> Van der Pot laat zien dat de meeste van de nieuwe staten na de Eerste Wereldoorlog een vorm van referenda hebben ingevoerd als correctie op een te dominant parlement. Uiteraard zal, aldus Van der Pot, juist op de plekken waar zo'n referendum een nuttig tegenwicht zou kunnen vormen de invoering niet gemakkelijk zijn: sterke parlementen hebben een natuurlijke afkeer van vermindering van de eigen macht.<sup>30</sup>

### *Drie observaties*

Van der Pot houdt zich in zijn voordracht voornamelijk bezig met vergelijkend staatsrecht. Dat voornamelijk positiefrechtelijke karakter van Van der Pots inleiding verwondert. De democratie- en parlamentskritiek in Nederland zou pas echt een vlucht nemen in de tweede helft van het interbellum,<sup>31</sup> maar toch was er ook in 1925 al wel voldoende 'aan de hand'. Anderhalf jaar eerder had de Leidse hoogleraar rechtsfilosofie, en VWR-oprichter,<sup>32</sup> Willem van der Vlugt in zijn afscheidsrede nog een pessimistisch beeld geschetst. In heel Europa, zowel in theorie als praktijk, lagen de democratische en parlementaire idee onder vuur. Van der Vlugt verwijst daarbij naar uiteenlopende voorbeelden, zoals de 'onverholten afkeer van woordenheldenbewind' in Italië.<sup>33</sup> Van der Pots taxatie was echter een andere, zo stelt hij in zijn lezing ook expliciet *contra* Van der Vlugt.<sup>34</sup>

Terwijl het antiparlementarisme aanzwol, speelde binnen de vereniging echter nog een andere discussie. De inzet: hoe 'filosofisch' moet een nieuwe vereniging voor rechtsfilosofie eigenlijk zijn? Tot spijt van haar oprichter Van der Vlugt ontwikkelt de VWR zich al vrij snel in meer 'empirisch-analytische richting'.<sup>35</sup> Terwijl Van der Vlugt de VWR juist zag als een forum voor filosofische reflectie op dat empirische, juridische materiaal.<sup>36</sup> Daarin stond hij niet alleen. In de discussie die op Van der Pots lezing volgde, was de kritiek fors.<sup>37</sup> Taverne, dan raadsheer bij de Hoge Raad, beklaagde zich erover dat er 'geen greintje wijsbegeerte bij' zat.<sup>38</sup> Ook

29 Van der Pot 1925, p. 27.

30 Van der Pot 1925, p. 27, zie in die zin ook Hans Kelsen *Das Problem des Parlamentarismus*, Wenen/Leipzig: Wilhem Braumuller 1926, p. 12.

31 De Jonge 1982, p. 27, legt de grens bij 1929/1930; Gijsenbergh 2017, p. 230, ziet een kentering in het debat rond 1928.

32 Zie daarover: Corjo Jansen, 'De oprichting van de Vereeniging voor Wijsbegeerte des Rechts in historisch perspectief', *Rechtstheorie & Rechtsfilosofie* 1995, vol. 24, p. 26-41 (26).

33 Willem van der Vlugt, 'Twee leuzen van den dag (afscheidscollege, 1 juni 1923)', p. 216-223 (221-222), in H. Van der Hoeven e.d. (red.), *Mr. W. Van der Vlugt's Belangrijkste Geschriften: ter eere van zijn zeventigsten verjaardag verzameld door de Leidsche Faculteit der Rechtsgeleerdheid*, Leiden: A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij 1923.

34 Van der Pot 1925, p. 31, die zelf overigens niet aanwezig was, zo leren de *Handelingen* VWR X, 1925/6, p. 3.

35 Jansen 1995, p. 32, die ontwikkeling begon, laat Jansen zien, bij de opvolging van oprichter Van der Vlugt door Steinmetz; de voorzitter naar wie Van der Pot verwijst als steun voor de hem gekozen positiefrechtelijke benadering, zie *Handelingen* VWR X, 1925/6, p. 48.

36 Jansen 1995, p. 32.

37 *Handelingen* VWR X, 1925/6, p. 33-52.

38 *Handelingen* VWR X, 1925/6, p. 41.

De waarde van het parlement: Van der Pot bij de VWR, Schmitt en het parlement als architectonisch-orderings-principe

Johan Carp, staatsrechtskenner, bekend spinozist, en later NSB-leider Musserts staatsrechtelijk adviseur,<sup>39</sup> hekelde het beperkte wijsgerige gehalte:

‘Wanneer voor een veereniging van wijsbegeerte des rechts beschouwingen worden voorgedragen over het parlementaire stelsel, zou men wellicht hebben kunnen verwachten, dat deze beschouwingen een min of meer wijsgeerig karakter hebben.’<sup>40</sup>

Taverne en Carp waren wellicht wat streng, maar hoe zouden we Van der Pots lezing moeten taxeren? Drie observaties.

Ten eerste: wat is volgens Van der Pot de waarde van parlementarisme? Samengevat luidt zijn standpunt: 1) het parlementarisme is slechts een *middel* en kan dus vervangen worden,<sup>41</sup> 2) in relatie tot democratie verdient de *Engelse variant* van dat middel de voorkeur<sup>42</sup> en 3) ook de democratie *zelf* is niet absoluut (net als geen enkele staatsvorm), ze kan veranderen wanneer de ‘geestesgesteldheid des volks’ verandert, want: ‘de staatsvorm zal met de geestesgesteldheid des volks altijd ten nauwste verband hebben te houden.’<sup>43</sup>

Het parlementarisme is in 1925 dus voorlopig een relatief nuttig instrument. Maar ook een instrument waarover we in democratische zin niet al te sacraal moeten doen. Er wordt door Van der Pot geen *bijzondere* democratische waarde aan toegekend.

Ten tweede: Van der Pots scepsis ten aanzien van de rechtsfilosofie. Uitgedaagd door zijn rechtsfilosofische toehoorders bij de VWR, krijgen we in de discussie na afloop van de lezing een zeldzaam inkijkje in zijn methoden en opvattingen over de rechtswetenschap. Van der Pot maakt, binnen de rechtswetenschap, een onderscheid tussen enerzijds de vragen naar ‘hoe het was, hoe het is en hoe de ontwikkeling verder naar alle waarschijnlijkheid zal verlopen’, dat zijn de zaken waar Van der Pot zich op richt, en anderzijds de ‘rechtsphilosophische vragen’, een categorie die hem nooit echt heeft kunnen bekoren.<sup>44</sup> Een interessante vraag is dan wel in welke categorie we Van der Pots eigen stellingen over het parlemen-

39 De Jonge 1982, p. 246, zie ook Willem Huberts, *In de ban van een beter verleden: Het Nederlandse fascisme 1923-1945*, Nijmegen: Van tilt 2017, p. 216. Zie over Carps ideeën van na 1940, bijvoorbeeld ten aanzien van volksvertegenwoordigingen en volksstemmingen: De Jonge 1982, p. 376-377.

40 *Handelingen VWR X*, 1925/6, p. 33, eigen voorzet Carp: p. 33-34, reactie Van der Pot op p. 49.

41 Van der Pot 1925, p. 26 en 30.

42 Van der Pot 1925, p. 24.

43 Van der Pot 1925, p. 31.

44 *Handelingen VWR X*, 1925/6, p. 48-49, het volledige, relevante deel van het citaat: ‘Laat ik er ten slotte eerlijkheidshalve nog aan mogen toevoegen dat mij in de rechtswetenschap, behalve de vragen: hoe het was, hoe het is en hoe de ontwikkeling verder naar alle waarschijnlijkheid zal verlopen, ook wel sommige rechtsphilosophische vragen aantrekken (...), maar dat ik nooit den rechten smaak heb kunnen krijgen – het ligt natuurlijk aan mij en mijn onvoldoende scholing in die richting – in al die deducties uit wat men als evident vooropstelt maar het daarom lang nog niet altijd voor ieder is, noch in dergelijke analogieën tusschen een ontwikkeling op het gebied onzer wetenschap en bijv. die in het metaphysisch denken, (...)’

Bastiaan Rijkema

tarisme moeten plaatsen? In het bijzonder de stelling dat een staatsvorm altijd verband *zal hebben te houden*, dus: *moet* houden – met de ‘geestesgesteldheid des volks’? Eerder in de tweede categorie dan in de eerste, naar mijn idee.<sup>45</sup> Van der Pot houdt dan wellicht geen rechtsfilosofisch betoog, maar vrij van normatieve stellingnamen lijkt het in ieder geval niet; alleen worden ze niet als zodanig gepresenteerd.<sup>46</sup>

Ten derde: ook opmerkelijk is wat er in Van der Pots lezing uit beeld verdwijnt – het parlement zelf. Gedurende het verhaal van Van der Pot wordt de vraag naar het parlementarisme *verengd* naar de vraag naar de juiste *vorm* van dat parlementarisme. En die vorm bestaat dan weer in de set van verhoudingsregels tussen regering en parlement. Die regels zijn echter in grote mate extern aan het centrale, ‘fysieke’ instituut waar het parlementarisme op rust: het parlement. Dit centrale instituut raakt daarmee vrijwel geheel uit beeld.<sup>47</sup> De waarde van het parlementarisme wordt volledig gezocht in de wisselwerking tussen staatsorganen – en niet zozeer in het parlement zelf.

Van der Pot biedt in zijn voordracht informatieve observaties. Zoals we ze ook vinden in zijn hoofdwerk, het *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* – met, in sterk gecondenseerde vorm, een vergelijkbare bespreking van het parlementarisme.<sup>48</sup> Toen de eerste druk in 1940 gepubliceerd werd, noemde B.M. Telders het: ‘een standaardwerk van den eersten rang, reeds bij zijne verschijning klas-

- 45 Uiteraard zou je kunnen betogen dat de stellingen dat ‘parlementarisme louter een middel is’ en dat ‘democratie niet absoluut is’ slechts empirische, feitelijke constatering zijn: parlementarisme *wordt* simpelweg als middel gezien (in verhouding tot democratie) en we *zien* in de praktijk dat ook die democratie zelf niet absoluut is. Democratieën stortten immers in, in Albanië een kleine twee jaar voor Van der Pots lezing bijvoorbeeld (zie voor meer voorbeelden: Bastiaan Rijkema, *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, Abingdon, Oxon: Routledge 2018, p. 24). Het apodictische karakter van de desbetreffende passages (op Van der Pot 1925, p. 26, 30 en 31) lijken een dergelijke interpretatie echter niet te ondersteunen. Dan blijft de stelling nog over dat *kennelijk* de staatsvorm verband hoort te houden met de ‘geestesgesteldheid des volks’ – oftewel als ‘men’ iets anders wil, dan dient de staatsvorm te volgen; een normatieve stelling waartegen bijvoorbeeld juist de weerbare democratietraditie zich verzet. Overigens zou je ook nog ten aanzien van die laatste stelling nog (welwillend) kunnen betogen dat Van der Pot slechts, in empirische zin, wil opmerken dat een staatsvorm zich zal moeten verhouden tot de ‘geestesgesteldheid des volks’ wil de staatsvorm simpelweg *feitelijk* in staat zijn zich te handhaven.
- 46 In de gedachtewisseling na de lezing erkent Van der Pot dat zijn inleiding wel een zeker normatief element bevat, door te stellen dat hij een ‘waardeeringsoordeel was genaderd’ bij de toetsing van (de vormen van) het parlementarisme aan ‘het postulaat der democratie’, zie *Handelingen VWR X*, 1925/6, p. 47; zie in het algemeen over de ‘methode-Van der Pot’ en normatieve stellingen: A.M. Donner, ‘Levensbericht C.W. van der Pot’, *Jaarboek KNAW 1960-1961*, p. 357-368 (364).
- 47 Wel zijn de opmerkingen van Van der Pot over het aanzien van volksvertegenwoordigers (en de redenen waarom ze, midden jaren twintig, feitelijk gekozen worden) uit te leggen als opmerkingen die *raken* aan het instituut van het parlement zelf, zie hierboven en bij Van der Pot 1925, p. 26-29.
- 48 C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, vijfde druk, Zwolle: Tjeenk Willink 1953, de opvatting dat het parlementaire stelsel bestaat uit drie regels, op p. 302-315, in het bijzonder p. 304 en 310.

De waarde van het parlement: Van der Pot bij de VWR, Schmitt en het parlement als architectonisch-orderings-principe

siek'.<sup>49</sup> Het boek is later een onmisbaar naslagwerk gebleken en is dat door de moderne bewerkingen gebleven.

Bij Van der Pot vinden we echter geen fundamentele beschouwing ten aanzien van het instituut parlement,<sup>50</sup> en ook zijn eigen belofte – de waarde van de regeringsvorm parlementarisme laten zien – lost hij maar in zeer beperkte mate in. Bij Van der Pot vinden we geen idee van waar zijn waarde zou (kunnen komen te) liggen. Vanuit zijn opvatting van rechtswetenschap is dat laatste wellicht niet onbegrijpelijk; voor een voordracht bij een vereniging voor rechtsfilosofie is het wel teleurstellend.

### 3. Het parlement bij Schmitt

#### *Schmitts parlementstheorie*

In Duitsland kreeg het parlementarisme pas relatief laat voet aan de grond, maar het debat over de waarde ervan was des te scherper.<sup>51</sup> Een prominent deelnemer aan dat debat was de, later met de NSDAP collaborerende, Duitse rechtsfilosoof Carl Schmitt. In zijn *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (in 1923 en 1926), en later in zijn *Verfassungslehre* (1928), vinden we een benadering die diametraal tegengesteld is aan die van Van der Pot. Niet alleen qua methode – als staatsrechtsgelerde deinst Schmitt niet terug voor rechtsfilosofische theorievorming –, maar ook qua inhoud: Schmitt verzet zich juist expliciet tegen benaderingen die het wezen, de 'grondgedachte', van het parlementarisme zoeken in de verhouding tussen parlement en regering.<sup>52</sup> Daarvan valt niet veel te verwachten, denkt Schmitt. Voor een beter begrip van de waarde van het parlementarisme moeten we op zoek naar het 'ultieme intellectuele fundament' van het instituut zelf – het parlement.<sup>53</sup> Alleen dan is het parlementarisme in staat zich te verdedigen tegen zowel 'directe democratie als het Bolsjewisme en Fascisme'.<sup>54</sup>

49 B.M. Telders, 'Een heugelijke verschijning' (bespreking van: 'Mr. C.W. van der Pot, Handboek van het Nederlandsche Staatsrecht. - Tjeenk Willink, Zwolle 1940.'), *De Gids*, p. 274-281 (281).

50 Zo ook in algemene zin ten aanzien van het *Handboek*: Donner 1961, p. 364.

51 Dirk Jorke en Marcus Llanque, 'Parliamentarism and Democracy in German Political Theory since 1848', p. 262-276 (263), in: Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie, and Kari Palonen (red.), *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, New York/Oxford: Berghahn 2016.

52 Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlijn: Duncker & Humblot 2017 [1926, 2e editie], p. 41 (Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy* (trans. Ellen Kennedy), Cambridge (MA.)/Londen: MIT Press 1988); een vergelijkbare redenering in Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlijn: Ducker & Humblot 2017 [1928], p. 307 (Carl Schmitt, *Constitutional Theory* (trans. Jeffrey Seitzer), Durham/Londen: Duke University Press 2008, p. 331). Aangezien een groot deel van de (internationale) literatuur over Schmitt (uitsluitend) naar de vertalingen van beide werken verwijst, zal voor het gemak hierna steeds ook zo veel mogelijk de Engelstalige vertaling van beide werken genoemd worden; daarbij is het ook voor een deel van de argumentatie in § 4 hieronder van belang de corresponderende passages in de vertalingen te vergelijken met het Duitse origineel.

53 Schmitt [1926] 2017, p. 41 (Schmitt 1988, p. 33).

54 Schmitt [1926] 2017, p. 6-7 (Schmitt 1988, p. 2).



Dat fundament van het parlementarisme is volgens Schmitt een *liberaal*, en niet per se een democratisch beginsel,<sup>55</sup> en te vinden in twee waarden van ‘openbaarheid’ [‘Öffentlichkeit’] en ‘discussie’ [‘Diskussion’].<sup>56</sup> Schmitt leidt dit deels af uit het denken van negentiende-eeuwse liberale denkers als Guizot, Bentham en John Stuart Mill<sup>57</sup> – een ideeënhistorische claim waarvoor Schmitt stevig bekritiseerd is.<sup>58</sup> Maar hij leidt het *ook* af uit de structuurkenmerken van het parlement waarin hij die ideeën bevestigd ziet: de regels die het parlement vormgeven.<sup>59</sup> De kenmerken van het parlementaire debat – de onafhankelijkheid van parlementariërs, de garanties ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting (in het bijzonder de parlementaire immuniteit) en de openheid van de debatten – wijzen erop dat men gericht is op het realiseren van een zeer *specifieke* betekenis van het begrip ‘discussie’.<sup>60</sup> Die specifieke betekenis is een discussie met een open einde, waarbij de deelnemers van mening kunnen veranderen en die leidt tot wat ‘rationeel juist’ is, tot de ‘relatieve’ waarheid – en niet een gewone onderhandeling, zoals verder overal plaatsvindt, op ‘diplomatieke conferenties’ of ‘tussen bedrijven’.<sup>61</sup> Het is dus een strijd tussen meningen, *niet* tussen belangen.<sup>62</sup> Zo is de grondwettelijk beschermde principiële onafhankelijkheid van parlementariërs (ook ten opzichte van hun partij) slechts te begrijpen als die parlementariërs ook daadwerkelijk zelf van mening kunnen veranderen.<sup>63</sup> Evenzo is de gewaarborgde openheid van de parlementaire discussie, en dus de controle die daarvan uitgaat,<sup>64</sup> alleen in de sleutel van de zoektocht naar het ‘rationeel juiste’ te begrijpen; ze is niet per se nodig voor het bereiken van een compromis tussen belangen.<sup>65</sup> Compromissen horen bij handelaren en kooplui, die ze bereiken vanuit tegengestelde zakelijke

55 Schmitt [1926] 2017, p. 13, 41 (Schmitt 1988, p. 8-9, 32); daarin stond Schmitt niet alleen, zie Jorke en Llanque 2016, p. 263.

56 Schmitt [1926] 2017, onder meer op p. 9 en 61 (Schmitt 1988, p. 35). Over de schatplichtigheid van Habermas en de *Frankfurter Schule* aan Schmitt op dit punt, zie Kennedy 1988, p. xl, Manin 1997, p. 185, *contra*: Bill Scheuerman, ‘Is Parliamentarism in Crisis? A Response to Carl Schmitt’, *Theory and Society* 1995, vol. 24 nr. 1, p. 135-158 (142-143).

57 Schmitt [1926] 2017, p. 12, 43 (Schmitt 1988, p. 7, 35).

58 Destijds al in Richard Thoma, ‘Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur’, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 1925, vol. 53, p. 215-217, in vertaling opgenomen in: Schmitt 1988, p. 78-83 (zie p. 79-80); daarna: Richard Wolin, ‘Carl Schmitt, political existentialism, and the total state’, *Theory and Society* 1990, vol. 19, p. 389-416 (402); Scheuerman 1995, p. 138 en p. 150; Manin 1997, p. 183-185.

59 Dit argument wordt weinig benoemd; Scheuerman 1995, p. 150-151 noemt het nadrukkelijk (en bespreekt het kritisch); het argument ontbreekt in de besprekingen van Manin 1997, p. 183-185 en Dominique Leydet, ‘Pluralism and the Crisis of Parliamentary Democracy’, p. 109-130, in: David Dyzenhaus (red.), *Law as Politics: Carl Schmitt’s Critique of Liberalism*, Durham/Londen: Duke University Press 1998.

60 Schmitt [1926] 2017, p. 7 en 9-10 (Schmitt 1988, p. 3 en 5-6).

61 Schmitt [1926] 2017, p. 9-11 en 58 (Schmitt 1988, p. 4-7 en 46), zie ook Schmitt [1928] 2017, p. 315 (Schmitt 2008, p. 338).

62 Schmitt [1926] 2017, p. 9 (Schmitt 1988, p. 5).

63 Schmitt [1926] 2017, p. 10 (Schmitt 1988, p. 5-6).

64 Zie ook Schmitt [1926] 2017, p. 48 (Schmitt 1988, p. 38), over de veronderstelde controlerende functie van openheid, waar hij nogal retorisch (en cynisch) schrijft over openheid als ‘het volledig effectieve controlemiddel’ en ‘het licht van het publiek is het licht van de Verlichting’.

65 Schmitt [1926] 2017, p. 10 (Schmitt 1988, p. 5-6).

belangen; openheid is daar geen voorwaarde voor, of beter, *juist* geen onderdeel van.<sup>66</sup>

De conclusie van Schmitt is echter dat, in de moderne tijd van algemeen kiesrecht en massademocratie – in de jaren twintig van de twintigste eeuw – dit systeem achterhaald is. Een publieke discussie op basis van argumenten is niet meer aan de orde; de massa wordt overgehaald om te stemmen door middel van propaganda, de gewonnen stemmen drukken de onderhandelingspositie uit, waarna de belanguitruil kan beginnen.<sup>67</sup> Het algemene kiesrecht en de opkomst van massapartijen zorgden er bovendien voor dat het ‘homogene’ negentiende-eeuwse parlement verdwijnt: er zijn niet langer bepaalde, basale uitgangspunten die worden gedeeld door alle leden, als basis voor een rationele discussie.<sup>68</sup> Het parlement wordt een handelshuis – de parlementaire normen en principes ‘nuteloos’, een ‘gênante’ ‘versiering’.<sup>69</sup> Als op een radiator geschilderde vlammen die de suggestie van een open haard moeten wekken, aldus Schmitt.<sup>70</sup> De werkelijke beslissingen worden elders genomen, in aan het zicht onttrokken besprekingen tussen partijleiders.<sup>71</sup> Ze worden alleen nog *afgekondigd* in het parlement – en als een ‘uit een andere tijd stammende gewoonte’ worden er voorafgaand aan die afkondiging nog wel politieke speeches gehouden.<sup>72</sup> Kortom, volgens Schmitt, kan het parlement zijn eigen principes niet langer waarmaken.

Schmitts ideeën bleven niet onweersproken. De Oostenrijkse rechtsfilosoof Hans Kelsen ontwikkelt in een aantal geschriften vanaf 1925 een antwoord op Schmitts parlements-kritiek.<sup>73</sup> Kelsens werken bieden de perfecte contrastvloei-stof om de

66 Schmitt [1926] 2017, p. 10 (Schmitt 1988, p. 6) Schmitt stond in deze opvatting natuurlijk niet alleen. In Nederland werd in 1922 nog een ‘Comité voor de Verkiezing van Onafhankelijke Kamerleden’ opgericht met als belangrijkste doel onafhankelijke kandidaten verkozen te krijgen – met een beter debat en meer aanzien voor de parlementariërs als resultaat, dacht men, zie Vermoolen 1993. Van Raalte, aanwezig bij de discussie met Van der Pot, had zich bij het comité aangesloten (zie Vermoolen 1993, p. 238) – en stelde tijdens de VWR-vergadering, niet onbegrijpelijk, de kwestie van partijen in het parlement aan de orde.

67 Schmitt [1926] 2017, p. 11 (Schmitt 1988, p. 6-7) en Schmitt [1928] 2017, p. 319 (Schmitt 2008, p. 341).

68 Schmitt [1928] 2017, p. 312, 315 (Schmitt 2008, p. 335-336, 338); zie ook Leydet 1998, p. 112 en 113; Scheuerman 1995, p. 137, 144 en 145.

69 Schmitt [1926] 2017, p. 10-11 (Schmitt 1988, p. 6).

70 Schmitt [1926] 2017, p. 10-11 (Schmitt 1988, p. 6).

71 Schmitt [1928] 2017, p. 319 (Schmitt 2008, p. 341-342).

72 Schmitt [1928] 2017, p. 319 (Schmitt 2008, p. 341-342).

73 Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin: Julius Springer 1925 (Kelsen 1925a); Hans Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wilhelm Braumüller 1925b (Kelsen 1925b); Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1929 (2e editie, de eerste editie verscheen in 1920, voor Schmitts *Parlamentarismus*); in Kelsen 1925a (p. 359) en Kelsen 1925b (p. 39-40) richt Kelsen zijn pijlen direct op Schmitt (en diens veronderstelde ‘absolute’ waarheidsbegrip), in Kelsen 1929, p. 58, wordt Schmitt impliciet besproken; de werken worden ook genoemd door: Sandrine Baum, *Hans Kelsen and the Case for Democracy*, Colchester: ECPR Press 2012, p. 26, die overigens wat te gemakkelijk Kelsen volgt in deze kritiek – precieze lezing van de tekst van Schmitt laat zien dat hij niet uitging van een ‘absolute’ waarheid die door het parlementaire debat zou worden geproduceerd (zie Scheuerman 1995, p. 136, noot 3, en zoals hierboven genoemd, Schmitt [1926] 2017, p. 58).

Bastiaan Rijkema

Schmitts positie scherper in beeld te krijgen. In zijn *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929, tweede editie) stelt Kelsen dat het vraagstuk van het parlement niets minder is dan een 'Schicksalfrage'.<sup>74</sup> Van de vraag of het een 'bruikbaar werktuig' is, hangt niet minder dan het 'bestaan van de moderne democratie' af – een ander organisatieprincipe is niet voorhanden.<sup>75</sup> Het is dus wel een middel, maar het *enige* middel. Ook in Kelsens definitie van het parlementarisme vinden we geen verwijzing naar verhoudingsregels ten opzichte van de regering.<sup>76</sup> Het draait om de vorming van de staatswil, en ook van belang is de manier waarop het parlement tot stand komt, namelijk: via 'algemeen en gelijk kiesrecht',<sup>77</sup> maar Kelsen kijkt vervolgens vooral naar wat er *in* dat parlement gebeurt om tot die wil te komen, namelijk: het *compromis*. Volgens Kelsen laat de manier waarop het parlementaire proces is ingericht iets heel anders zien dan wat Schmitt betoogt. Het parlement is bedoeld om tegenovergestelde *belangen* tot elkaar te brengen in een synthese, een compromis – niet in een 'boven groepsbelangen staande absolute [sic] waarheid'.<sup>78</sup>

Het contrast met Schmitt kan haast niet groter zijn. Waar Kelsen parlementariërs ziet als de vertegenwoordigers van groepsbelangen, de macht van partijen over die parlementariërs wil vergroten<sup>79</sup> en stelt dat parlementariërs zoeken naar het compromis, gaat het bij Schmitt in het parlement om vrije parlementariërs die zoeken naar wat 'rationeel juist' is.<sup>80</sup> Beiden baseren zich op hoe het parlementaire proces is ingericht, maar komen tot radicaal andere conclusies. Iets preciezer geformuleerd zou je kunnen zeggen dat Schmitt tot die conclusie komt door te kijken naar het parlement in theorie, en op papier, in de artikelen van de constitutie, terwijl Kelsen vertrekt vanuit de parlementaire praktijk: de zich dan rap consoliderende partijdemocratie. Zijn antwoord op Schmitt is eigenlijk het codificeren van die praktijk, hij wil de parlementariërs zo strak mogelijk binden aan hun kiezers. In *Vom Wesen und Wert* doet hij allerlei voorstellen om het vrije mandaat van parlementariërs veel beperkter te maken: ze moeten zowel door hun partij als hun kiezers teruggefloten kunnen worden.<sup>81</sup> Daarnaast is hij in principe ook voor referenda, om de parlementaire democratie – nogmaals: de *enige*

74 Kelsen 1929, p. 27, zie ook 24-25.

75 Kelsen 1929, p. 27. Hierin verschilt hij bijvoorbeeld van een andere contemporaine criticus van Schmitt, zie Thoma [1925] 1988, p. 81. Thoma stelt dat de democratie ook in het Europa van zijn tijd, *contra* Schmitts schema, meer mogelijke uitdrukkingsvormen kan kennen dan 'parlementarisme' of 'dictatuur'.

76 Kelsen 1929, p. 28.

77 Kelsen 1929, p. 28.

78 Kelsen 1929, p. 58; in Kelsen 1925a, p. 359 en Kelsen 1925b, p. 39-40 expliciet *contra* Schmitt, zie over het onjuiste gebruik van 'absoluut' door Kelsen, noot 73 hierboven.

79 Kelsen 1929, p. 40.

80 Zie ook Scheurman 1995, p. 137-138.

81 Kelsen 1929, p. 38-46; gelijk aan Kelsen 1925b, p. 11-20; zie ook de bespreking in Baum 2012, p. 33 en Nadia Urbinati & Carlo Invernizzi Accetti, 'Editor's Introduction', p. 1-24 (14), in: Hans Kelsen, *The Essence and Value of Democracy* (trans. Brian Graf), Lanham: Rowman & Littlefield [1929] 2013.

moderne vorm van democratie voor Kelsen – zo democratisch mogelijk te maken.<sup>82</sup>

Schmitt en zijn criticus Kelsen bieden aldus twee tegengestelde concepties van wat het parlement zou *moeten* zijn en wat de waarde van het instituut is. De ‘modellen’ Schmitt en Kelsen die zich hieruit laten destilleren, bieden ook een bruikbaar denkkader om een aantal elementen uit de huidige discussie over het parlement te begrijpen.<sup>83</sup> De discussie over het parlement verloopt nog steeds (deels) langs de lijnen van deze twee modellen. De deliberatieve democraten van de G1000 zouden een parlement willen zien zoals in het model-Schmitt, waarin daadwerkelijke discussie vooropstaat, maar hun ideeën ketsen gemakkelijk af op de (traditionele) partijen in het parlement en komen daarom voorsnel slechts tot uitdrukking in lokale initiatieven. Die grote, traditionele politieke partijen scharen zich eerder achter het model-Kelsen, in ieder geval in hun daden: denk aan de strikte fractiediscipline en de ontmoedigingsmaatregelen tegen zetelroof, kiezers worden geacht een partij, op een bepaald programma te kiezen – in plaats van hun stem te geven aan individuele, vrij-discussiërende vertegenwoordigers.<sup>84</sup>

Het model-Kelsen laat bovendien zien dat er veel voor te zeggen is om fractiediscipline en referenda te zien als loten aan *dezelfde* stam: maximale invloed bij de kiezer; pogingen de indirecte democratie zo (direct-)democratisch mogelijk te maken. Je verzetten tegen fractiediscipline *en* referenda omarmen zoals bijvoorbeeld Code Oranje doet<sup>85</sup> – het is, met Kelsen in de hand, de vraag of dat vanuit democratisch perspectief consistent is. Natuurlijk kun je stellen dat het meest te verwachten is van de combinatie van een negentiende-eeuws discussieparlement plus een correctie, op gezette tijden, via een referendum. Maar het is de vraag of het bestel daar – per saldo – democratischer van wordt, in die zin dat de zeggenschap zo veel mogelijk bij de burgers zelf ligt, toch het streven van, bijvoorbeeld, Code Oranje.<sup>86</sup>

82 Kelsen 1929, p. 38-39.

83 Zo ook, ten aanzien van Schmitts parlementskritiek in algemene zin: Richard Bellamy, *Rethinking Liberalism*, Bloomsbury 2005, p. 81.

84 De Tweede Kamer had zelf al de spreektijd en het fractiebudget van afsplitsers beperkt in 2016; begin 2019 werd bekend dat het kabinet ook de subsidieregeling gaat aanpassen: alleen partijen die zelf in het parlement gekozen zijn, krijgen subsidie, zie Pim van den Dool, ‘Verbod op partijfinanciering van buiten EU’, *NRC Handelsblad* (online), 25 januari 2019, voor een overzicht van de zetelroofdiscussie, zie Geerten Waling, *Zetelroof: fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer, 1917-2017*, Nijmegen: Vantilt 2017.

85 Van der Naald 2018; Peter Schat, ‘De logica van Code Oranje’, *Noordhollands Dagblad*, 26 oktober 2018, zie ook punt 6 en 10 op <https://www.wijzijncodeoranje.nl/informatie/> (laatst bezocht op 26 juli 2019).

86 Het doel van Code Oranje is immers ‘Het hervormen van onze democratie – waarin op dit moment politieke partijen leidend zijn – naar een democratie van nieuwe vormen, waarin de samenwerking met de inwoners van ons land centraal staat’, zie <https://www.wijzijncodeoranje.nl/informatie/> (laatst bezocht op 26 juli 2019).

#### 4. Een alternatieve interpretatie van Schmitts parlementstheze

Deze Duitse twist uit de jaren twintig is niet beslecht. Beide modellen bestaan op dit moment naast elkaar, ook in Nederland. In onze Grondwet: het model-Schmitt,<sup>87</sup> in onze politieke praktijk: het model-Kelsen. Beide modellen zijn nog steeds relevant voor het duiden van de huidige discussie over het parlement. Ik wil echter proberen los te breken uit die discussie. Eerst zal ik in deze paragraaf een alternatieve, wellicht excentrieke, interpretatie van Schmitt ontvouwen, die laat zien dat het element ‘openbaarheid’ een belangrijker spoor in zijn opvattingen is dan de literatuur doorgaans doet vermoeden. Op dat element zal ik vervolgens (in § 5) voortbouwen in een poging te schetsen waar een belangrijke waarde van het parlement *in ieder geval* zou kunnen liggen. Een onderneming die, in zekere zin, *in zichzelf* al enigszins excentriek is, aangezien Schmitt zelf zich niet al te zeer om het lot van het parlement leek te bekommeren. Sterker nog, Schmitt had het parlementarisme argumentatief als wrak achtergelaten, grote gaten in zijn veronderstelde pretenties geschoten en onderweg nergens laten zien bijzonder geïnteresseerd te zijn in hervormingen om het lek te boven te komen – de autoritaire tegenstanders van het parlement hoefden het vonnis alleen nog te voltrekken.<sup>88</sup>

Voor Schmitt is het fundament van het parlement tweeledig: ‘openbaarheid’ en ‘discussie’ – regelmatig expliciet door hem gepresenteerd als twee, *nevengeschikte* principes.<sup>89</sup> Niettemin zie je dat in de besprekingen van Schmitt niet altijd terug. Zo worden Schmitts ideeën over het parlement door Manin vrij uitgebreid besproken, maar richt hij zich daarbij enkel op het idee van ‘government by discussion’.<sup>90</sup> En ook in de meer specifieke studies van Schmitts parlements-kritiek delft ‘openheid’ als afzonderlijk principe (binnen het intellectuele fundament van het parlement) het onderspit; het gaat als weinig gearticuleerd bijvoeglijk naamwoord op in termen als ‘publieke discussie’ of de ‘vrije en ongehinderde discussie’.<sup>91</sup>

In de meeste besprekingen verdwijnt daarmee het element van ‘openheid’ naar de achtergrond. In het beste geval wordt het nog wel als afzonderlijk element

87 Art. 67 lid 3 Gw (onafhankelijkheid parlementariërs; vrij mandaat); art. 71 Gw (parlementaire immuniteit), art. 66 Gw (openbaarheid vergaderingen in het parlement).

88 Zie John P. McCormick, *Carl Schmitt's Critique of Liberalism: Against Politics as Technology*, Cambridge: Cambridge University Press 1999, p. 203-205, over Schmitts parlementstheze in het licht van zijn latere ontwikkeling.

89 Zie bijvoorbeeld Schmitt [1926] 2017, p. 47 en 61 en Schmitt [1928] 2017, p. 319.

90 Manin 1997, p. 183-185.

91 Respectievelijk Leydet 1998, p. 120-128, hoewel Leydet eerder in zijn tekst ‘openheid’ nog wel aanstipt, zie p. 117, en Scheuerman 1995, p. 136. Die *neiging* is op zichzelf niet per se onbegrijpelijk: Schmitt gebruikt zelf ook een aantal keer het Engelse ‘government by discussion’, zie Schmitt [1926] 2017, p. 12 en 13 (Schmitt 1988, p. 7 en 8); in de *Verfassungslehre* zelfs min of meer als samenvatting van het begrip ‘parlementarisme’, zie Schmitt [1928] 2017, p. 316. En ook bij hemzelf vinden we de samentrekking ‘publieke discussie’ [‘öffentliche Diskussion’], zie bijvoorbeeld Schmitt [1926] 2017, p. 9 en Schmitt [1928] 2017, p. 315.

benoemd, maar ligt de focus volledig op het ‘discussie’-argument.<sup>92</sup> De contra-argumenten volgen dat patroon en richten zich dus ook specifiek op *dat* element. In de literatuur vinden we dan ook, langs die lijnen, ten minste vijf verschillende strategieën om Schmitts parlementstheze te bestrijden:

- 1 het parlement is nooit (louter) gerechtvaardigd met een beroep op de heilzame werking van discussie;<sup>93</sup>
- 2 het heeft daarnaast ook nooit als zodanig gefunctioneerd;<sup>94</sup>
- 3 het kan ook niet gemakkelijk alsnog als zodanig gaan werken;<sup>95</sup>
- 4 het gebrek aan discussie in het parlement hoeft geen probleem te zijn, want in een modern parlement gaat het om publieke goedkeuring, na *afloop* van een discussie – niet per se om de discussie zelf;<sup>96</sup>
- 5 het gebrek aan discussie in het parlement hoeft geen probleem te zijn, want er is wel discussie, maar nu a) tijdens verkiezingscampagnes<sup>97</sup> en/of b) in de samenleving in den brede.<sup>98</sup>

Mijn overtuiging is dat ‘openbaarheid’ *meer* gewicht toekomt in Schmitts analyse dan het in de genoemde besprekingen wordt toegekend en dat binnen dat begrip *meerdere* betekenislagen onderscheiden dienen te worden.

Het eerste argument daarbij is uiteraard dat Schmitt zelf, zoals gezegd, het op meerdere plaatsen als zelfstandig, nevengeschikt element van het parlementaire idee presenteert. In *Parlamentarismus* schrijft hij bijvoorbeeld:

[‘Öffentlichkeit und Diskussion] sind die *beiden* Prinzipien, auf denen in einem überaus konsequenten und umfassenden System konstitutionelles Denken und Parlamentarismus beruhen.’<sup>99</sup>

‘Openbaarheid’ is zelfs de *kern* van de uitwerking van hoe het parlementaire idee is uitgewerkt in de Grondwet van Weimar-Duitsland. In de *Verfassungslehre* lezen we:

92 Manin 1997, p. 183-185; Scheuerman 1995; Leydet 1998; Jorke & Llanque 2016, p. 270-272; Bellamy 2005, p. 82-83 (zie aldaar met name p. 83 voor een fraai voorbeeld: ‘(...) first [parliament] is reduced to one central tenet, open discussion, and then that tenet itself is reduced to one core element, rational persuasion.’); de uitzondering is de bespreking in McCormick 1999, p. 170-189, zie ook hieronder noot 111.

93 Manin 1997, p. 183-185; Scheuerman 1995, p. 150-151.

94 Scheuerman 1995, p. 149.

95 Leydet 1998, p. 121-122.

96 Manin 1997, respectievelijk p. 190-191; vervolgens verder uitgewerkt als argument tegen Schmitt, door Leydet 1998, p. 122-127.

97 Jorke & Llanque 2016, p. 272.

98 Scheuerman 1995, p. 151-152, enigszins vergelijkbare argumentatie bij Bellamy 2005, p. 83, waarin gepleit wordt voor een bredere blik op discussie (als mede omvattend ‘*understanding*’ van de positie van de ander; naast het bereid zijn je te laten *overtuigen*), als op het parlement, waarin er ook aandacht is voor de verhouding tot de ‘civil society’.

99 Schmitt [1926] 2017, p. 61 (cursivering van mij) (Schmitt 1988, p. 48), zie verder ‘openheid’ en ‘discussie’ als twee zelfstandige elementen op p. 5, 7 en 9 (Schmitt 1988, p. 2, 3 en 4), en in de *Verfassungslehre*, zie Schmitt [1928] 2017, p. 319 (Schmitt 2008, p. 341).

Bastiaan Rijkema

‘Die Öffentlichkeit der Verhandlungen ist der Kern das ganzen Systems.’<sup>100</sup>

Het woordje ‘Verhandlungen’, hier door Schmitt zelf gecursiveerd, is daarbij belangrijk. Kennelijk gaat het dus, *in het bijzonder*, om de openbaarheid van de beraadslagingen in het parlement.

Wat dieper tasten brengt ons bij het tweede argument – en meteen bij de meerdere lagen in het begrip. Die tweede aanwijzing vinden we in het centrale tweede hoofdstuk van zijn *Parlamentarismus*; geheel gewijd aan de principes van het parlementarisme. Aan het begin van de paragraaf met de titel ‘Openbaarheid’ lezen we de volgende intrigerende passage:

‘(...) es kommt weniger auf die öffentliche Meinung als auf die Öffentlichkeit der Meinung an.’<sup>101</sup>

Het begrip ‘openbaarheid’ [Öffentlichkeit] heeft uiteraard een veelheid aan connotaties, het kan wijzen op ‘openbaarheid’, maar ook op ‘openheid’, ‘het publiek(e)’, ‘de publieke opinie’, de ‘publieke sfeer’.<sup>102</sup> Wat Schmitt in het hier weergegeven citaat stelt en in de opening van de paragraaf ‘Openbaarheid’ betoogt: we moeten door dat woud aan connotaties heen snijden om de ‘wortels’ [‘Wurzeln’] van ‘openbaarheid’ te zien. Die wortels liggen in het meer basale of primaire idee van ‘openheid’.<sup>103</sup> Dat primaire van ‘openheid’ (in de zin van: *voorafgaande* aan), wordt duidelijk door Schmitts focus hier, en elders, op de strijd tegen de ‘*arcana rei publicae*’ – de staatsgeheimen, politieke besluitvorming achter gesloten deuren.<sup>104</sup> In die strijd is het parlementaire idee van openbaarheid ontstaan, in de woorden van Schmitt:

‘(...) das Postulat der Öffentlichkeit hat seinen spezifischen Gegner in der Vorstellung, dass zu jeder Politik *Arcana* gehören, politisch-technische Geheimnisse, die sie in der Tat für des Absolutismus ebenso notwendig sind, wie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse für ein auf Privateigentum und Konkurrenz beruhendes Wirtschaftsleben.’<sup>105</sup>

Openbaarheid in de zin van ‘openheid’ is dus primair; ‘publieke opinie’ secundair. Openbaarheid veronderstelt *eerst* dat de politieke discussie en besluitvorming *in de openbaarheid* plaatsvinden, zodat daarna het ‘licht van de openbaarheid’ erop

100 Schmitt [1928] 2017, p. 316 (cursivering in het origineel) (Schmitt 2008, p. 338).

101 Schmitt [1926] 2017, p. 47 (Schmitt 1988, p. 37).

102 Vergelijk bijvoorbeeld de vertaling van Schmitt [1926] 2017, p. 48 in Schmitt 1988, p. 37-38, waar steeds hetzelfde woord ‘Öffentlichkeit’ primair vertaald wordt met ‘openness’, maar ook met ‘public opinion’ en ‘public’, of vergelijk Schmitt [1928] 2017, p. 243-246 en Schmitt 2008, p. 272-274, waar Schmitts ‘Öffentlichkeit’ vertaald wordt met ‘public sphere’ en ‘public’.

103 Schmitt [1926] 2017, p. 47 (Schmitt 1988, p. 37).

104 Schmitt [1926] 2017, p. 47 en 61-63 (Schmitt 1988, p. 37 en 49-50).

105 Schmitt [1926] 2017, p. 48 (Schmitt 1988, p. 37-38).

De waarde van het parlement: Van der Pot bij de VWR, Schmitt en het parlement als architectonisch-orderings-principe

kan schijnen.<sup>106</sup> Binnen een dergelijk kader wordt, aldus Schmitt, ‘kabinetspolitiek achter gesloten deuren’, vanzelfsprekend als iets slechts gezien.<sup>107</sup> Het is in dit kader ongelukkig dat in de courante Engelstalige vertalingen (uit linguïstische noodzaak) steeds, afhankelijk van de context, voor een van de bovenstaande betekenissen gekozen wordt.<sup>108</sup> Daarmee raakt het begrip ‘Öffentlichkeit’ versnipperd en wordt het moeilijker deze verschillende betekenissen onder dezelfde noemer te begrijpen.<sup>109</sup>

Schmitt gaat in zijn analyse van ‘Öffentlichkeit’ echter nog een stapje verder: het parlementarisme staat inmiddels zelf in de weg aan openheid. Begonnen als vandaaldrager van ‘openbaarheid als openheid’, met als doel de ‘voorkamers’ van de macht open te blazen, is ook nu de besluitvorming weer verdwenen in de ondoordringbare ‘voorkamer’ [*antichambre*], waardoor het zicht ontnomen wordt op de *echte* beslissers en besluitvormingsprocessen.<sup>110</sup> Het parlementarisme is daarmee van zijn oorspronkelijke doel weggedreven.<sup>111</sup> Strijdend tegen ‘de geheime poli-

106 Schmitt [1926] 2017, p. 48, door Kennedy wordt ‘Öffentlichkeit’ in ‘Licht der Öffentlichkeit’ dan ook vertaald met ‘publieke opinie’, zie Schmitt 1988, p. 38.

107 Schmitt [1926] 2017, p. 48 (Schmitt 1988, p. 38).

108 Zie de voorbeelden in noot 102. Let wel: die vertalingen zijn niet per se onjuist – maar ze laten zien wat er aan betekenis *achter* het begrip ‘Öffentlichkeit’ bij Schmitt schuilgaat. Daarbij is het nog belangrijk op te merken dat de vertaling van *Parlamentarismus* door Kennedy nog in (enige) samenspraak met Schmitt zelf is voltrokken, zie ‘Note on the Text and the Translation’, p. ix-xi (x), in Schmitt 1988.

109 Als positieve uitzondering op bovengenoemde studies vraagt ook McCormick, via zijn focus op Schmitts kritiek van ‘liberalisme als techniek’, wél nadrukkelijk aandacht voor het belang ‘openbaarheid’ in de betekenis van ‘openheid’ bij Schmitt. ‘Openbaarheid’, als ‘tegengif’ tegen de ‘*arcana rei publicae*’, is voor Schmitt net zozeer onderdeel van het parlementaire idee als ‘discussie’, de zoektocht naar (relatieve) waarheid. Zie McCormick 1999, p. 182, McCormick spreekt overigens slechts, en daarmee wat weinig precies van ‘truth’ (zie daarover, hierboven § 3).

110 Schmitt [1926] 2017, p. 12 (Schmitt 1988, p. 7), de formulering van Schmitt is wat ambigu. Hij lijkt te zeggen dat het parlement de ‘voorkamer’ is geworden, maar uit de context wordt duidelijk dat vanuit de openheid van het *parlementarisme* of het parlementaire systeem de echte besluitvorming toch weer verdwenen is in de ‘voorkamer’ (zo ook McCormick 1999, p. 184, die spreekt van ‘government by “antichamber”’), zie ter ondersteuning van die interpretatie ook Schmitt [1926] 2017, p. 62-63 (Schmitt 1988, p. 49-50) en Schmitt [1928] 2017, p. 319 (Schmitt 2008, p. 341-342), waar Schmitt heel nadrukkelijk spreekt over de beweging vanuit de openheid naar de kleine comités van partijleiders, overleggen tussen fracties en dergelijke.

111 Schmitt [1926] 2017, p. 62, vergelijk ook de vertaling bij Kennedy (in Schmitt 1988, p. 49) van ‘seine Öffentlichkeit’ als ‘its public’, die mij hier te beperkt voorkomt: ‘Die Wirklichkeit des parlamentarischen und parteipolitischen Lebens und die allgemeine Überzeugung sind heute von solchem Glauben [in ‘Öffentlichkeit’ en ‘Diskussion’] weit entfernt. (...) Natürlich, wie die Dinge heute tatsächlich liegen, ist es praktisch ganz unmöglich, anders als mit Ausschüssen und immer engeren Ausschüssen zu arbeiten und schließlich überhaupt das Plenum des Parlaments, d.h. seine Öffentlichkeit, seinem Zweck zu entfremden und dadurch notwendig zu einer Fassade zu machen. Es mag sein, dass es praktische nicht anders geht. Aber man muss dann wenigstens so viel Bewusstsein des geschichtlichen Situation haben, um zu sehen, dass der Parlamentarismus dadurch seine geistige Basis aufgibt und das ganze System [van parlementaire openbaarheid, vrijheden en rechten] seine *ratio* verliert.’



Bastiaan Rijkema

tiel van absolute vorsten' ontstond het 'moderne parlementarisme',<sup>112</sup> maar – zo voegt Schmitt toe – ook onder het parlementarisme worden besluiten *toch* weer 'achter gesloten deuren' genomen, in 'de kleinere en kleinste comités van partijen en partijcoalities'.<sup>113</sup> Niemand gelooft nog dat parlementaire principes de 'Inhabern der wirklichen Macht' – de partijleiders en 'vertegenwoordigers van de groot-kapitalistische belangenorganisaties'<sup>114</sup> – écht in gevaar kunnen brengen.<sup>115</sup>

'Openbaarheid' dienen we als element van het parlementarisme dus op hetzelfde niveau te begrijpen als 'discussie'; *binnen* de 'openbaarheid' staat de betekenis van 'openheid' voorop – daarna volgen haar andere betekenissen, zoals 'publieke opinie'. Sterker nog, het vooropstellen van 'openheid' is cruciaal voor Schmitts argumentatie ten aanzien van 'openbaarheid'. Het krijgt er zijn scherpte van, het gaat niet om een algemeen idee van 'publieke opinie'; centraal staat de parlementaire belofte van openheid *van de politiek en besluitvorming* – en die slaat om in haar exacte tegendeel.

Een derde en laatste aanwijzing ligt in een later werk van Schmitt dat in de analyses van zijn parlementstheorie tot nu toe onbesproken is gebleven: *Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber* uit 1954.<sup>116</sup> In deze dialoog, geschreven als hoorspel voor de radio, verkent Schmitt (als 'C.S.', in gesprek met een student, 'J') het begrip 'macht'.<sup>117</sup> De dialoog leidde destijds al tot een aardige controverse – op de radio, in boekvorm en als publicatie in *Die Zeit*. Een journalist verontschuldigde zich er op de radio voor dat er na hem een tekst van Schmitt te horen zou zijn, een journalist van de *Hamburger Zeit* zou, aldus Schmitt zelf, gedreigd hebben de boekenstand van de uitgever te 'slopen' als er een nieuw boek van Schmitt te zien zou zijn. En de 'chef-redacteur' van *Die Zeit*, die een wel heel enthousiaste inleiding had geschreven bij publicatie van een deel van de dialoog, werd met verlof gestuurd.<sup>118</sup> Volgens de bezorgers van de Engelstalige vertaling is *Gespräch über die Macht* daardoor direct als door een lawine bedolven onder con-

112 Schmitt [1926] 2017, p. 62-63 (Schmitt 1988, p. 49-50), het 'menselijke vrijheids- en rechtvaardigheidsgevoel' verzette zich, zo stelt Schmitt, tegen de 'praktijk van de *arcana*', waarin in het geheim 'besloten werd over het lot van volken'.

113 Schmitt [1926] 2017, p. 62 (Schmitt 1988, p. 49), zie ook Schmitt [1928] 2017, p. 319 (Schmitt 2008, p. 341-342).

114 Schmitt [1926] 2017, p. 62 (Schmitt 1988, p. 49).

115 Schmitt [1926] 2017, p. 63 (Schmitt 1988, p. 50).

116 Carl Schmitt, *Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber*, Stuttgart: Klett-Cotta [1954] 2008; de Engelstalige vertaling verscheen in 2015 in Carl Schmitt, *Dialogues on Power and Space*, Cambridge: Polity Press 2015.

117 De dialoog zelf is weer een verdere uitwerking van Schmitts antwoorden bij een verhoor gedurende zijn internering in Nürnberg in 1947, zie Carl Schmitt, *Der Zugang zum Machthaber, ein zentrales verfassungsrechtliche Problem* (1947), p. 480-489 (487), in Carl Schmitt, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*, Berlijn: Duncker & Humblot 1958 (zie ook Giesler, 'Nachwort', p. 67-95 (73-74), in Schmitt [1954] 2008). Schmitt theoretiseert minder sterk in die versie en gaat daarin vooral in op de situatie in Nazi-Duitsland.

118 Zie voor dit alles: Gerd Giesler, 'Nachwort', p. 67-95 (78-86), in Schmitt [1954] 2008.

troverse en ‘verloren’ geraakt – het heeft daarna nooit een plaats gevonden tussen de andere werken van Schmitt.<sup>119</sup>

In de dialoog betoogt Schmitt dat ‘macht’ altijd een zelfstandige dimensie heeft – die ook voor de houder van de macht zelf niet volledig te bedwingen is.<sup>120</sup> De houder van de macht kan deze macht namelijk nooit volledig zelfstandig uitoefenen; uit de ‘eindeloze zee van waarheid en leugens, werkelijkheden en mogelijkheden’ van indrukken die op hem of haar afkomt, kan ook de meest capabele mens zelfstandig slechts ‘een paar druppels scheppen’.<sup>121</sup> De *Machthaber* is dus altijd afhankelijk van informatieselectie door, en adviezen van, degenen om hem heen. Zelfs wanneer er iemand alleen al tegen hem of haar spreekt, neemt diegene daarmee deel aan de macht (dus ook de chauffeur, zo merkt Schmitt op). Deze ‘dialectiek van macht en onmacht’ maakt dat geen enkele *Machthaber* de macht *volledig* kan bezitten.<sup>122</sup> Belangrijker voor ons hier is een wetmatigheid die Schmitt vervolgens poneert. Die dialectiek leidt tot een strijd ‘om de toegang tot het oor’ van de *Machthaber* door degenen die proberen te delen in diens macht.<sup>123</sup> Schmitt stelt dat er, zodra ergens macht wordt uitgeoefend, zich onmiddellijk en onvermijdelijk een ‘voorkamer’ omheen vormt; van indirecte invloed en controle tot de toegang tot de ‘spits’ waarin de *Machthaber* zich bevindt.<sup>124</sup> Daar is geen goed ontworpen constitutie of institutie tegen opgewassen:

‘(...) keine noch so weise Institution, keine noch so ausgeklügelte Organisation kann den Vorraum selbst ganz ausrotten (...). Den Vorraum selber kann man nicht umgehen.’<sup>125</sup>

Schmitt sluit de dialoog af door te stellen dat het ‘schon ein großer Erfolg’ zou zijn wanneer het lukt om ‘die *wirkliche* Macht öffentlich und sichtbar auf der politischen Bühne’ te laten zien.<sup>126</sup> Ontwerpers van constituties moeten niet denken dat ze dit probleem makkelijk kunnen vermijden.<sup>127</sup>

119 Andreas Kalyvas en Federico Finchelstein, ‘Editors’ Introduction’, p. 1-15 (4-5 en 15) in Schmitt 2015.

120 Schmitt [1954] 2008, p. 19-21.

121 Schmitt [1954] 2008, p. 20-21.

122 Zie voor dit alles: Schmitt [1954] 2008, p. 20-22; daarnaast wordt die dialectiek ook in de hand gewerkt door de meer basale ‘Hobbesiaanse’ beperkingen van ieder mens (zoals van tijd tot tijd moeten slapen, enzovoort), en dus ook de *Machthaber*, zie p. 18-19.

123 Schmitt [1954] 2008, p. 23.

124 Schmitt [1954] 2008, p. 20-21 en 25.

125 Schmitt [1954] 2008, p; 23, zie ook de titel van de uitwerking van zijn verhoor uit 1947 (zie noot 117 hierboven).

126 Schmitt [1954] 2008, p. 48-49 (mijn cursivering).

127 Schmitt [1954] 2008, p. 49.

Bastiaan Rijkema

Hierin vinden we de derde aanwijzing voor het belang van ‘openheid’ bij Schmitts parlementsanalyse.<sup>128</sup> Wederom zien we Schmitts fascinatie voor de versluisde, aan het oog ontsnappende, *werkelijke* macht terugkomen (denk aan: de *arcana*, de geheime staatspolitiek uit zijn analyse van het parlement) – en cruciaal daarbij is de figuur van de ‘voorkamer’, die nu ook weer door Schmitt wordt ingezet. Daaraan voegt het machtsmoment van de dialoog echter ook iets toe: dat proces is onvermijdelijk. Het verlicht deels – zij het, te laat, zou je daaraan toe kunnen voegen – Schmitts aanklacht tegen het parlementarisme. Steeds zal onvermijdelijk een deel van de macht, of zelfs juist de beslissingen die er *echt* toe doen, ontglijpen en aan het zicht worden onttrokken. Het parlementarisme was een poging *daar* een einde aan te maken – tegen de *arcana*, het openzetten van de ‘voorkamers’. De besluiten die ertoe deden, zouden plaatsvinden in de *openheid* van het parlement tussen vrije parlementariërs die niet met een vast gebeiteld (en wellicht zelfs elders opgedaan standpunt) binnenkwamen, maar die ter plekke van mening konden veranderen – de ‘dialectiek’ van de macht werd dus zo veel mogelijk in het zicht geplaatst, zo haken de principes van de ‘openbaarheid’ en ‘discussie’ hier naadloos in elkaar.

## 5. Slot: het parlement als architectonisch-orderingsprincipe

Bij Van der Pot vonden we, naast interessante staatsrechtelijke observaties, geen substantiële bespreking van de waarde van het parlement. Het instituut parlement verdronk als het ware in een positiefrechtelijke bespreking van het parlementarisme als regeringsvorm – vrijwel uitsluitend begrepen als een specifieke configuratie van de verhouding tussen parlement en regering. We plaatsten daar Schmitt tegenover, die het instituut parlement juist tot de kern van zijn analyse van het parlementarisme maakt. Na een bespreking van zijn ideeën over het parlement, mede in contrast met zijn criticus Kelsen, constateerden we dat binnen de twee principes die Schmitt aanwijst als het ‘intellectuele fundament’ van het parlement, ‘discussie’ en ‘openbaarheid’, die laatste in een groot deel van de Schmitt-besprekingen het onderspit delft. Deze bijdrage probeerde te laten zien dat die geringe aandacht onterecht is. Maar, nog los van de noodzakelijkheid van het openbaarheidsargument voor een goed begrip van Schmitts betoog, vormt het, zoals gezegd, ook een *eigenstandig* aanknopingspunt voor het denken over het parlement. Als afsluiting wordt hier, voortbouwend op Schmitt, een poging gedaan een richting te wijzen waarin een belangrijke waarde van het parlement (steeds meer) zou kunnen liggen. Daarmee wordt een bescheiden poging gedaan Van der Pots belofte uit 1925 alsnog deels in te lossen.

Schmitts ‘openbaarheid’-argument, gecombineerd met het machtsmotief, heeft nog weinig van zijn relevantie verloren. Het voortdurende, en onvermijdelijke,

128 Kalyvas en Finchelstein 2015, p. 5, stellen dat de dialoog van ‘key importance’ is, mits ‘situated within Schmitt’s vast *oeuvre*’, maar ze geven daar, opmerkelijk genoeg, geen expliciete voorbeelden van (zie, in algemene zin: p. 11); ik denk echter dat het hier geschetste verband zo’n voorbeeld zou kunnen zijn.

onzichtbaar worden van delen van de macht en besluitvorming, het ‘wegglippen’ ervan naar de *antichambres*, wandelgangen en gesloten fractiekamers zien we met grote regelmaat in de ‘gefilmde deuren’ van formatiekamers of fractie-overleggen. Het nadrukkelijkst werd het wellicht zichtbaar in het ‘maandagoverleg’ van het kabinet-Rutte II (VVD en PvdA): de politieke week werd daar steeds minutieus voorbesproken door de minister-president, de vicepremier en de VVD- en PvdA-fractievoorzitters uit de Tweede Kamer.<sup>129</sup> Steun voor *alles* wat het kabinet naar de Tweede Kamer stuurde, regelde je *voordat* de zaken in het parlement besproken werden – binnen het overleg heette dat ‘landingsrechten regelen’.<sup>130</sup> Besluiten worden niet langer in het parlement genomen, en eigenlijk ook niet meer in de ministerraad, maar door het vierkoppige maandagoverleg (dat laatste weer tot ergernis van ministers uit de ministerraad)<sup>131</sup> – Schmitts constatering dat de besluiten niet in het parlement genomen worden, maar ‘in de kleinere en kleinste comités van partijen en partijcoalities’ (§ 4 hierboven) is hier niet ver weg. De openbaarheid als funderend principe van het parlement verzet zich daartegen, en het parlement heeft als een instituut een probleem als ze dat verzet niet langer waar kan maken.

In de commentaren op Schmitts parlementstheorie vinden we op dat punt overigens geen expliciete weerleggingen.<sup>132</sup> Of we dat nu moeten duiden als een stilzwijgende instemming is een tweede, maar het lijkt me dat – hoe dan ook – juist dit element steeds belangrijker zal worden. Het nationale parlement functioneert in een steeds onoverzichtelijker web van macht uitoefende instituties. Zo is er de invloed van de Europese Unie<sup>133</sup> en het fenomeen van de ‘verplaatsing’ van politieke kwesties naar internationale of nationale rechters.<sup>134</sup> Daarnaast zijn er de reeds in de inleiding genoemde extra- en *quasi*-extra-parlementaire initiatieven als burgertops, referenda en *liquid democracy*. Tel daarbij op de proliferatie van

129 Thijs Niemantsverdriet, Philip de Witt Wijnen en Annemarie Kas, ‘Het geheim van Rutte II: Valen? Dat nooit’, *NRC Handelsblad*, 23 december 2016; ‘Het maandagoverleg: de overlevingstactiek van het kabinet-Rutte II’, *NOS* (online), 15-05-2018.

130 Niemantsverdriet, De Witt Wijnen en Kas 2016.

131 Niemantsverdriet, De Witt Wijnen en Kas 2016; ‘Het maandagoverleg: de overlevingstactiek van het kabinet-Rutte II’, *NOS* (online), 15-05-2018.

132 Niet bij de auteurs die de nadruk leggen op ‘discussie’ (zie noot 93), maar ook niet bij McCormick 1999, die, zoals gezegd, wel nadrukkelijk op het ‘openbaarheid’-element ingaat. Wel kun je uiteraard, zoals McCormick 1999 (zie p. 203-205), Schmitts argumentatielijntje ten aanzien van openbaarheid contextualiseren door het in het licht van zijn latere ontwikkeling en, in McCormicks termen, diens ‘fascist agenda’, te plaatsen. Het is ook mogelijk Schmitts ideeënhistorische claim ten aanzien van ‘openbaarheid’ te bestrijden, analoog aan de besproken strategieën die ingezet worden om zijn ‘discussie’-argument onschadelijk te maken. Beide hoeven echter niet per se afbreuk te doen aan de *politiek-filosofische* waarde van de, ook door grondwettelijke bepalingen ondersteunde (zie in Nederland art. 108 GW), stelling dat het idee van openbaarheid voor het parlement belangrijk is.

133 Zie de bekende analyse bij Peter Mair, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London/New York: Verso 2013.

134 Zie reeds C. Neal Tate en Tornbjorn Vallander (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York/London: New York University Press 1995, en uiteraard Ran Hirshl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge (Mass.)/London: Harvard University Press 2004.

Bastiaan Rijkema

monitoringsinstanties en ‘tegenmachten’, al dan niet gelegitimeerd door nieuwe democratieconcepties als Keane’s ‘monitory democracy’<sup>135</sup> en Rosanvallons ‘counter-democracy’.<sup>136</sup>

Al die verschillende, op elkaar inwerkende, krachten veranderen grondig, met een term van Keane, ‘de architectuur’ van ons democratisch-rechtstatelijke bestel.<sup>137</sup> Die onoverzichtelijkheid zorgt voor een nieuwe ‘versluisdheid’, waardoor waarschijnlijk nog *meer* dan in Schmitts jaren twintig, macht en besluitvorming aan het zicht worden onttrokken.<sup>138</sup> Politiek vergt een kristallisatiepunt een openheid in de zin van een *in- en overzichtelijkheid*: weten *waar* en door *wie* het besluit wordt genomen, wat Jan-Werner Müller ook wel de ‘Schmittian imperative’ heeft genoemd.<sup>139</sup> Luuk van Middelaar komt, zonder Schmitt, datzelfde vraagstuk op het spoor als hij zoekt naar vormen om oppositie een uitvormingsvorm te geven binnen de Europese Unie: het ontbreken van een politiek ‘aangrijpingspunt’ leidt tot een gebrekkige ‘leesbaarheid’ van de Europese politiek; klassieke oppositie (dat wil zeggen: *binnen* het bestel) vindt daardoor maar moeilijk haar weg.<sup>140</sup> Het probleem van gebrekkige in- en overzichtelijkheid speelt echter evenzeer voor het *geheel* (nationaal of supranationaal) aan, hem of haar rakende, besluitvorming waar een Nederlandse burger mee geconfronteerd wordt – en wordt daar enkel versterkt door supranationale bestuurslagen als de Europese Unie.<sup>141</sup>

135 Oorspronkelijk in John Keane, *The Life and Death of Democracy*, Londen: Simon & Schuster 2009, later uitgewerkt in John Keane, *Democracy and Media Decadence*, Cambridge: Cambridge University Press 2013, p. 77-108 en Ramon A. Feenstra & John Keane, ‘Politics in Spain: A Case of Monitory Democracy’, *Voluntas* 2014, vol. 25, 1262-1280.

136 Pierre Rosanvallon, *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust* (trans. Goldhammer), Cambridge: Cambridge University Press 2008, zie ook Van der Krieken en Wagenaar 2017, p. 166-174 en Maurice Adams, ‘Multiple politica en tegendemocratie: politieke representatie en algemeen belang na 100 jaar algemeen kiesrecht (2017-2019)’, *Nederlands Juristenblad* 2016, nr. 34, p. 2430-2470.

137 Keane 2013, p. 80

138 Ook de denker van ‘counter-democracy’ Rosanvallon constateert dit problematische aspect, zie Rosanvallon 2008, p. 111-120 (vanuit legitimiteitsperspectief), en met name: p. 306-313 (vanuit onoverzichtelijkheid), maar stelt dat er geen gemakkelijke oplossing beschikbaar is, er kan geen ‘institutie’ voor ontworpen worden; ook moeten we ons heil niet zoeken in Schmittiaanse decisionistische oplossingen en de daar bijbehorende ‘nostalgie’ naar een ‘direct waarneembare soevereïn’ (zie respectievelijk p. 307 en 312), waarom blijft onduidelijk (behalve dat het een ‘dubieuze medicijn’ zou zijn, p. 312) net als Rosanvallons eigen alternatief. Keane 2013 problematiseert deze kwestie opmerkelijk genoeg überhaupt vrijwel niet, terwijl de schets die hij geeft van de nogal ondoorgroondelijke nieuwe architectuur of ‘politieke geografie’, zie ‘figuur 2.2’ op p. 88, daar toch juist alle aanleiding toe zou kunnen geven. Zie verder de kritische opmerkingen, met name vanuit het algemeen belang gedacht, bij Adams 2016, p. 2432-2434.

139 Jan-Werner Müller, *Constitutional Patriotism*, Princeton: Princeton University Press 2007, p. 127.

140 Waardoor – zo luidt de stelling – de kans op principiële oppositie (*tegen* het bestel) groter wordt, zie Luuk van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*, Groningen: Historische Uitgeverij 2017, p. 278-281, 290.

141 Dat is niet *per se* een argument tegen die supranationale bestuurslagen, maar bedoeld als constatering en aansporing tot verder nadenken over hoe de steeds complexere kluwen van besluitvorming inzichtelijk gehouden kan worden.

Via Schmitts nadruk op ‘openbaarheid’, en de vooropstelling *daarbinnen* van ‘openheid’ als wezenlijk aan het parlementaire idee, zien we dan ook waar nationale parlementen hun rol zouden kunnen opeisen: als zichtbaar, en *zichtbaar-makend*, knooppunt in een web van besluitvorming.<sup>142</sup> Het parlement zou zich moeten oriënteren op het realiseren van een van haar wezenskenmerken: openbaarheid, in de zin van openheid van besluitvorming. Ten eerste door openheid naar ‘buiten’ toe: een kristallisatiepunt in het moderne, gecompliceerde geheel van besluitvormende instituties, en, ten tweede, door ‘binnen’ openheid zo veel mogelijk te waarborgen, misschien niet beantwoordend aan Schmitts hoge eisen (alle deuren van de ‘voorkamers’ open), maar *wel* door zo veel mogelijk besluitvorming plaats te laten vinden in een openbare, en voor allen toegankelijke plaats: het parlement.<sup>143</sup> Het parlement als ‘architectonisch-orderingsprincipe’ in het institutionele web van macht en besluitvorming – in deze gedachte, waarvan ik hier uiteraard slechts de contouren heb kunnen schetsen,<sup>144</sup> kan het moderne parlement een belangrijke waarde vinden.

142 Deze stelling kan ook steun vinden in (een interpretatie) van ander werk van Schmitt: de verwante discussie over pluralistische staatsopvattingen (en zijn kritiek daarvan), zie Bellamy 2005, p. 82 en met name 87, het gaat dan om ‘Staatsethik und pluralistischer Staat’, opgenomen als Carl Schmitt, ‘State Ethics and the Pluralist State’, p. 300-312, in: Arthur Jacobsen en Bernard Schlink (red.), *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, Berkeley: University of California Press 2000, ook hier is het verdwijnen van macht weer een thema voor Schmitt (zie p. 306). Zie in dit verband ook de (andere) lijn die Adams 2016 kiest in de verwante discussie over het verenigen van de representatieve democratie in algemene zin met specifiek Rosanvallons idee van tegendemocratie. Adams doet voorstellen die, met opzet, geen (stevige) re-configuratie betekenen (p. 2434) en zoekt aansluiting bij de ‘platform- en agorafunctie van het publieke domein’ (p. 2434) om, kort gezegd, a) het debat meer terug te brengen in de Tweede Kamer (de ‘platform’-functie), en b) de burgers, in de Tweede Kamer, meer bij de politiek te betrekken (de ‘agora’-functie) (zie p. 2434); twee voorstellen langs *voornamelijk* de discussie (maar ook ‘participatie’)-as.

143 Er zou bijvoorbeeld meer gewerkt kunnen worden met minderheidskabinetten, waarbij de steun voor voorstellen minder vanzelfsprekend is en daarmee de kans op besluitvorming *in het zicht* in ieder geval toeneemt, zie over minderheidskabinetten: Raad voor het openbaar bestuur, *Signalement: Politieke versnippering*, Den Haag: juni 2016, p. 19-20.

144 Laat staan een *praktische* uitwerking heb kunnen geven van hoe het principe beter te realiseren is (kwesties als: is daarvoor bijvoorbeeld een (re)configuratie nodig van de verhouding van het parlement tot supranationale instituties?).