

Het parlement als hoogste

Opvattingen over democratie in de negentiende eeuw

Alexis de Tocqueville beschreef de democratie van Amerika in zijn beroemde boek *Over de democratie van Amerika*. Hij vergeleek de situatie daar met die in Frankrijk, dat net de woelige revolutiejaren achter de rug had. Rudolf Thorbecke keek ook naar Frankrijk toen hij de Nederlandse grondwet opstelde. Hij liet echter een belangrijk element weg.

Twee pijlers

Dit is een fragment uit *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat* van Ruud Koole (Prometheus, Amsterdam 2021). De democratische rechtsstaat is gebaseerd op twee pijlers. Een electorale pijler, waarin politieke partijen, parlement en regering handelen op basis van een kiezersmandaat. En een niet-electorale pijler, waarin niet-gekozen overheidsinstellingen als de rechterlijke macht, centrale banken en andere autoriteiten besluiten nemen die veel mensen raken. Als het goed is, houden die pijlers elkaar in evenwicht met het oog op het welzijn van het volk. Maar functioneren zij nog wel goed? En is de verhouding tussen die twee pijlers nog wel in balans? In dit boek over de Nederlandse politiek wordt eerst nagegaan wat onder het volk moet worden verstaan. Vervolgens komen de instituties in beide pijlers aan bod: van hun historische oorsprong tot hun huidige functioneren in een internationale context. Stuiten die instituties inmiddels niet op de grenzen van hun legitimiteit? En wat betekent dat voor de democratische rechtsstaat?



Ruud Koole is politoloog, historicus en emeritus hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden. Hij was daarnaast onder meer voorzitter van de PvdA, lid van de Staatscommissie Parlementair Stelsel en is lid van de Eerste Kamer.

Toen Alexis de Tocqueville in 1835 zijn eerste deel van *Over de democratie in Amerika* publiceerde, had hij onmiddellijk succes. Hij werd een gevierd schrijver, ook buiten de grenzen van zijn eigen Frankrijk. Hij was toen dertig jaar, zeven jaar jonger dan Johan Rudolf Thorbecke, die in 1848 met 'zijn' grondwet de basis zou leggen voor de formele structuur van het Nederlandse politieke stelsel zoals die grosso modo ook vandaag de dag nog steeds bestaat. Thorbecke kende het werk van Tocqueville.

In zijn studie had Tocqueville de indrukken die hij als 26-jarige tijdens een reis door de Verenigde Staten had opgedaan, op een magistrale manier verwerkt. Zijn centrale vraag daarbij was: hoe functioneert de democratie aan de overkant van de oceaan? Zelf afkomstig uit een Normandisch adellijk geslacht zag hij tot zijn genoegen hoe in Amerika de democratische geest de gehele samenleving had doordrongen. Hij doelde daarmee op het idee van de gelijkheid van mensen, dat zowel in de instituties van de nieuwe Amerikaanse republiek als in de publieke moraal van de Amerikaanse samenleving domineerde. Het ging daarbij om politieke gelijkheid; voor economische ongelijkheid had Tocqueville in dit boek weinig aandacht.

Standsgelijkheid

Met de 'democratie' bedoelde Tocqueville vooral een situatie tegengesteld aan de oude standenmaatschappij, waarin aristocratie, geestelijkheid en het (boeren)volk elk hun vaste plaats hadden. Die was er nu in het nieuwe Amerika niet. Met een bevolking van dertien miljoen mensen in 1830 heerste daar standsgelijkheid: in beginsel kon iedereen er rijk worden, tot elke belangrijke functie doordringen en politieke invloed uitoefenen, mede dankzij een bloeiend verenigingsleven (de *société civile*). Die 'democratische' ontwikkeling zag Tocqueville als op den duur onvermijdelijk.

De Verenigde Staten liepen hierin voorop. Hij hoopte dat zijn eigen land nog wat van die nieuwe wereld zou kunnen leren, al was daar wel een 'nieuwe politieke wetenschap' voor nodig. Zijn boek was daar een belangrijke aanzet voor. Eén grote kwestie was volgens Tocqueville echter uitgezonderd van de voorbeeldfunctie van het nieuwe Amerika: de slavernij. Die achtte Tocqueville principieel onvereenigbaar met de nieuwe representatieve democratie die hij in het nieuwe continent bewonderde.

De Nederlandse grondwet van 1848. Foto: Jan Zweerts. Collectie: Nationaal Archief.

gezag



Toen Tocqueville zijn boek schreef was op het oude Europese continent de *Grande Révolution* in Frankrijk (1789-1799) nog maar een paar decennia achter de rug. Het idee van gelijkheid stond ook in Frankrijk hoog in het vaandel. 'Vrijheid, gelijkheid, broederschap' was er immers de centrale leuze van geweest en nog steeds staat dat devies op de gevels van Franse overheidsgebouwen. Maar de bloedig en chaotisch verlopen Franse Revolutie, gevolgd door de dictatuur van Napoleon en zijn oorlogen die miljoenen in Europa het leven hadden gekost, had er juist niet geresulteerd in een democratische moraal.

In de inleiding op zijn boek schrijft Tocqueville dat het verdwijnen van het prestige van de koninklijke macht niet geleid had tot de 'majesteit van de wetten'; dat de macht van de aristocratie weliswaar was afgepakt, maar nu in handen was van de staat (*le gouvernement*); dat de afstand tussen rijken en armen misschien iets was afgenomen, maar dat de wederzijdse haat alleen maar was toegenomen; dat de arme mens de meeste vooroordelen en de onwetendheid van zijn voorouders had overgenomen, maar niet hun overtuigingen en deugden. Frankrijk stond er dus minder goed voor dan vóór de Revolutie. ▶



Verkiezingsdag op het platteland. De schilder laat de verkiezing buiten plaatsvinden, in alle openheid. Mensen uit allerlei sociale klassen nemen eraan deel. Schilderij van George Caleb Bingham, 1854. De schilder was zelf politicus. Collectie Reynolda House Museum of American Art. Boven: Capitol Hill in Washington in 1840. Gravure van C.J. Bentley. Collectie New York Public Library.



Portret van François Guizot door Gaspard-Félix Tournachon in 1857.

Ongewenste uitkomsten

Een terugkeer naar het ancien régime wilde Tocqueville echter niet, omdat hij de ontwikkeling naar ‘democratie’ – zoals gezegd – als onontkoombaar beschouwde. Het was wél zaak om goed met die ‘sociale revolutie’ om te gaan, anders zou het ermee gepaard gaande individualisme weleens tot ongewenste uitkomsten kunnen leiden. Onbehagen over de modernisering was bij Tocqueville steeds aanwezig. Hoe onvermijdelijk ook, democratisering van de samenleving was volgens hem niet zonder risico. Een geatomiseerde democratie, die niet meer is dan een materialistische samenleving, kon volgens Tocqueville gemakkelijk leiden tot nieuwe vormen van (staats)despotisme. Welbegrepen eigenbelang zou volgens hem daarom, zoals in Amerika, moeten leiden tot deelname van burgers aan de publieke zaak via zelfbestuur. Tocqueville waarschuwde echter ook tegen de ‘tirannie van de meerderheid’. Ook al is die meerderheid via democratische verkiezingen tot stand gekomen, dan nog kan zij onttaarden in een tirannie, wanneer zij zich niet laat begrenzen door het beginsel van de rechtvaardigheid. Een gezamenlijke moraal was daarom volgens hem nodig. Tocqueville, die zelf niet gelovig was en sterk voorstander was van de revolutionaire doctrine van scheiding van kerk en staat, zag daar een rol voor religie weggelegd. Daarin was Tocqueville

niet uitzonderlijk. Zelfs de radicaaldemocratische grondwet van 1798, die na de Bataafse Revolutie was opgesteld, stelde in artikel viii: ‘De eerbiedige erkentenis van een Albestuurend Opperwezen versterkt de banden der maatschappij en blijft iederen Burger ten duursten aanbevolen.’ In de door en door religieuze Verenigde Staten zorgde de godsdienst, volgens Tocqueville een paar decennia later, voor de zo noodzakelijke moraal om ‘de boel bij mekaar te houden’, zoals we dat nu in Nederland wellicht zouden noemen.

Invloed op Thorbecke

Toen Thorbecke, in Zwolle geboren in een familie van Duitse immigranten, in de jaren 1840 zijn voorstellen voor een nieuwe liberale grondwet schreef, had hij kennisgenomen van het werk van Tocqueville, hoewel hij er niet rechtstreeks naar verwees. Wel is bij Thorbecke de invloed duidelijk zichtbaar van de Franse ‘doctrinaire’ liberalen, zoals dat ook het geval was bij Tocqueville. De bekendste van hen was de conservatieve liberaal François Guizot, politicus en historicus, tevens leermeester van Tocqueville. Hoewel de staatsman Guizot ten onder ging met de val van de Franse Julimonarchie in 1848 en Thorbecke zich toen razendsnel van hem distantieerde, was de invloed van de eerste als politiek theoreticus op de laatste onmiskenbaar.

Net als Guizot legde Thorbecke in zijn staatsopvatting de nadruk op een grondwettelijke regeling van de politiek, waarin de onderlinge verhouding tussen staatsmachten en bestuurslagen duidelijk is omschreven. Het parlement, waar de rede diende te zegevieren, speelde daarin een cruciale rol. Lag daar de volkssoevereiniteit? Nee. Als doctrinair liberaal hechtte Thorbecke aan de centrale positie van het parlement, dat door het aannemen van goede, algemene wetten ordelijk landsbestuur mogelijk moest maken. Een door de rede geleid parlementair debat was hiervoor noodzakelijk. Anders dan de revolutionairen tijdens de Franse en Bataafse Revolutie hadden gedaan, weigerde hij echter de soevereiniteit in het parlement te lokaliseren. Ook het Britse voorbeeld van *parliamentary sovereignty*, zoals dat inmiddels bestond, overtuigde hem niet. Dat was ontstaan in een land met een lange parlementaire traditie en die bestond in Nederland (nog) niet. Daar komt bij dat Thorbecke zijn intellectuele vorming had voltooid in Duitsland. Daar onderging hij de invloed van de Duitse romantiek met haar organistische staatsopvatting, waarin historiciteit zo belangrijk is. Het plaatsen van het hoogste gezag in één instantie, het parlement, zou geen recht doen aan de in Nederland gegroeide traditie van gespreid gezag. De volkssoevereiniteit is door Thorbecke bewust nergens belegd en is tot op de dag van vandaag op geen enkele plaats in de Nederlandse staatsstukken te vinden. ■