

De actualiteit van Lord Bolingbroke's parlementaire oppositie

Thorbeckes gruwel van het Engelse systeem.

Nu er van vele kanten een bereidheid is ontstaan om te gaan sleutelen aan de grondslagen van onze parlementaire democratie, kan het zijn nut hebben aan de vele beschouwingen die aan dit onderwerp worden gewijd, een historische kanttekening toe te voegen. Het historische aspect dreigt bij dit soort zaken maar al te gemakkelijk in de verdrukking te komen. Voor een beleidsrapport is het irrelevant. Voor een theoretische verhandeling te kruimelig. Voor een redevoering te weinig gekruid.

Voor een volledig inzicht in het te kort schieten van ons democratisch systeem kan een enkele terugblik op de ontstaansgeschiedenis echter niet worden gemist. De grondslagen van ons systeem dateren uit de negentiende eeuw. Alvorens het breekijszer te zetten in het levenswerk van onze 'Founding Fathers', dient toch op zijn minst te worden nagegaan door welke inzichten deze zich hebben laten leiden. Werden deze inzichten bepaald door een eigentijdse optiek, toereikend in die jaren, maar thans hopeloos achterhaald? Of moet worden geconstateerd dat, achteraf gezien, sommige van die inzichten ook nimmer geheel houdbaar zijn geweest en dat ons democratisch systeem, naast een handvol ouderdomskwalen, ook nog lijdt aan een ingebakken fabricagefout?

De Grondwet van 1815 is ontworpen 'in den bloeitijd van de oude leer der *trias politica* en ook nog in '48 was die leer de meest algemeen heerschende' (Buys) ¹⁾. Alhoewel moeilijk kan worden volgehouden dat onze grondwetmakers hebben behoord tot diegenen die van Montesquieu's leerstellingen 'een soort evangelie' (v. d. Pot) ²⁾ hebben willen maken, valt het toch niet te ontkennen dat met name Thorbecke zich sterk door de leer der machtenscheiding heeft laten leiden. In zijn 'Narede'

¹⁾ Mr. J. T. Buys: *De Grondwet, Toelichting en Kritiek*, 1883, p. 198.

²⁾ Mr. C. W. van der Pot: *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, vijfde druk, 1953, p. 296.

stelt hij als ideaal systeem „een verband van elkaar wederkeurig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid zamen te werken tot een wetgeving en een bestuur, die aan de eischen van een juist, regtvaardig nationaal verstand beantwoorden” ³⁾.

Het Engelse systeem was hem ‘een gruwel’, omdat van een dergelijke machtenscheiding geen sprake was. In het ‘particulier Engelse gewoonterecht’ was, zo stelde hij, sprake van een ‘Parlement met onbepaalde bevoegdheid, vermenging van wetgevende en uitvoerende magt, het Ministerie vertegenwoordiger van het Lagerhuis en een partij’. Dit systeem ‘na te bootsen en als wetgevende gedachte tot voorbeeld te nemen’ zou een ernstig misverstand zijn ⁴⁾.

Thorbecke wil een systeem, waarbij de vrijheid der Kroon zoveel mogelijk wordt gespaard: ‘Ik wensch hier niet een Ministerie, dat enkel orgaan van een meerderheid der Tweede Kamer zij. Ik verlang grooter zelfstandigheid voor de Kroon en haar Regeering’ ⁵⁾. In ‘De Staatsleer van mr. J. R. Thorbecke’ schrijft S. van Houten, zelf voorstander van ‘de volksvertegenwoordiger-minister’, dat deze afkeer van de Engelse instellingen zijn verklaring vindt in een ‘onjuiste voorstelling van het Engelsche staatsregt; ... en onbekend maakt onbemind...’ ⁶⁾.

Het loont de moeite, gezien de grote betekenis die nog altijd wordt toegekend aan het dualistische karakter van ons staatsbestel, om na te gaan of Van Houtens verwijt gefundeerd is.

De beginjaren van het Engelse parlementaire stelsel.

Over de ontstaansgeschiedenis van het parlementaire stelsel in Engeland bestaan vele misverstanden. In de leerboeken worden over het algemeen twee fasen onderscheiden. De eerste fase is die van de ‘Glorious Revolution’, de 17e-eeuwse strijd tussen Koning en parlement die in 1688 ten voordele van het parlement werd beslist. Het parlement verwierf het begrotingsrecht, maar de feitelijke leiding van de uitvoerende macht bleef berusten bij de Koning. Zijn ministers fungeerden als bemiddelaars tussen Koning en parlement. Zij hadden tot taak de besluiten van de Koning in het parlement te verdedigen en daarvoor de benodigde financiële middelen te verkrijgen. De Koning

³⁾ Mr. J. R. Thorbecke: Narede, 1869.

⁴⁾ id.

⁵⁾ id.

⁶⁾ S. van Houten: De Staatsleer van mr. J. R. Thorbecke, 1872, p. 41.

was dan ook wel zo verstandig zijn kabinet samen te stellen uit vooraanstaande leden van de invloedrijkste groeperingen in het parlement. Dezen waren echter uitsluitend aan hem verantwoording verschuldigd.

De tweede fase brak aan toen George I (1714-1727) aan de macht kwam en Robert Walpole minister werd. Daar de eerste Koning van het Huis Hannover nog weinig vertrouwd was met de Engelse verhoudingen en bovendien de Engelse taal nauwelijks machtig was, liet hij in feite de leiding van de uitvoerende macht over aan Walpole, die vanaf 1721 als 'Prime Minister' een sleutelpositie in het kabinet bekleedde, totdat hij in 1742 door het parlement ten val werd gebracht.

Dit laatste heeft ertoe geleid dat vrij algemeen de vervolmaking van het parlementaire stelsel op basis van de ministeriële verantwoordelijkheid aan Walpole wordt toegeschreven. Walpole heeft het systeem, zo schrijft bijv. Kranenburg, 'vorm gegeven en vaster doen wortelen'. Hij heeft het gezag van de Kroon overgebracht naar het Lagerhuis en dit gemaakt tot 'a Parliament containing, guiding en controlling its own executive'⁷⁾. Het is deze greep van het parlement op de uitvoerende macht die de wrevel van Thorbecke heeft opgeroepen. Het is echter de vraag of deze visie op de feitelijke gezagsverhoudingen in die jaren wel de juiste is. Was het werkelijk het parlement dat *zijn* uitvoerende macht controleerde? Of was het juist de uitvoerende macht die een stevige greep had weten te krijgen op een ruime meerderheid in beide Huizen?

De historici laten hierover geen twijfel bestaan. In hun beschrijving komt Walpole te voorschijn als iemand met vrijwel dictatoriale bevoegdheden, die het parlement door middel van wat men in die tijd 'influence' noemde ('d.h. jene Praxis, die durch Patronage Ämter, Privilegien, Pensionen, Sinekuren, Bestechungen, also durch Befriedigung von Privatinteressen . . .')⁸⁾ volkomen naar zijn hand wist te zetten.

De fase-Walpole betekende in feite niet een stap verder, maar een stap terug in de ontwikkeling van het parlementaire stelsel. In de fase van de 'Glorious Revolution' was een formele scheiding tot stand gekomen tussen wetgevende en uitvoerende

7) Prof. mr. R. Kranenburg: Inleiding in de vergelijkende Staatsrechtwetenschap (tweede herziene druk, 1955), p. 53.

8) Kurt Kluxen: Das Problem der politischen Opposition (Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert, 1956), p. 138.

macht. In de fase-Walpole was deze formele scheiding feitelijk ongedaan gemaakt. In werkelijkheid zijn de grondslagen van het parlementaire systeem dan ook gelegd door Walpole's grote tegenspeler en grondlegger van de parlementaire oppositie, Lord Bolingbroke, wiens betekenis, zeer ten onrechte, in de literatuur volledig wordt miskend.

Het ontstaan van de parlementaire oppositie.

In de eerste vier jaar van Walpole's regeringsperiode was er van een parlementaire oppositie geen sprake. Veel van zijn oorspronkelijke politieke tegenstanders had hij onder zijn invloed weten te krijgen. Wat er nog aan oppositie restte was verbrokken en ongeorganiseerd. Van enige systematische tegenstand tegen het gevoerde beleid was weinig te bespeuren.

Het jaar 1725 bracht echter een keerpunt. In dat jaar keerde Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke, oud Tory-minister onder koningin Anna na vele jaren van ballingschap in Engeland terug. Hij was het die de stoot gaf tot een hergroepering en samenbundeling van de politieke tegenstanders van Walpole. Er ontstond een hechte samenwerking binnen het parlement tussen een aantal afgevaardigden van verschillende pluimage die het echter over één ding eens werden: dat de vrijwel onbeperkte macht van Robert Walpole moest worden gebroken. De leiding van deze parlementaire groep viel toe aan William Pulteney.

Bolingbroke zelf nam de leiding op zich van de activiteiten buiten het parlement. Hij startte een weekblad, 'the Craftsman', dat spoedig uitgroeide tot het officiële orgaan van de oppositie. In 1727 was de parlementaire oppositie op volle oorlogssterkte: '...the opposition had now become 'the opposition party', centralized in leadership, constantly aggressive in pursuing its ends, not only during the sessions of parliament, but also when parliament was not sitting, intriguing at court, appealing to the country, and united in one great common purpose, the overthrow of Robert Walpole and his party...' ⁹⁾.

Parlementaire successen zouden voorlopig nog uitblijven. De regeringsmeerderheid was onwrikbaar. Ook op electorale successen kon men nog niet bogen. De verkiezingen van 1727, alhoewel 'one of the most hard fought elections, according to con-

⁹⁾ Charles B. Realy: The early opposition to Sir Robert Walpole (1720-1727), 1931, p. 212.

temporaries, that had ever been known', resulteerden in een 'docile majority even greater than that returned in 1722' ¹⁰).

Het zou pas tot 1742 duren, voordat de oppositie een meerderheid in het parlement wist te verwerven en Walpole tot aftreden kon dwingen. Maar de basis voor deze parlementaire overwinning werd in de jaren 1725-1727 gelegd. In die periode ontstond de *parlementaire oppositie*.

Bolingbroke's oppositietheorie.

Belangrijker nog dan de stuwende rol die Bolingbroke bij het ontstaan van de eerste parlementaire oppositie heeft vervuld, zijn de theoretische verhandelingen geweest die hij aan de functie van de oppositie in een parlementair systeem heeft gewijd. Deze, in Nederland tot dusver vrijwel onbekend gebleven geschriften, zijn voor een inzicht in de feitelijke werking van het Engelse systeem in zijn beginjaren van grotere betekenis dan Montesquieu's 'L'Esprit des Lois' dat wèl grote bekendheid heeft gekregen.

Bolingbroke was één van de eerste auteurs die brak met de heersende opvatting dat een politieke partij moest worden beschouwd als 'een soort samenzwering tegen de rest van het land.' Hij maakt een scherp onderscheid tussen zgn. 'factions' en 'parties'. Onder een 'faction' verstaat hij een groepering van zelfzuchtige politici, die hun eigen belang najagen en het algemeen belang opofferen aan hun persoonlijke hartstochten. Partijen, daarentegen, worden geïnspireerd door een 'spirit of patriotism'. Hun aanhangers laten zich niet leiden door hun hartstochten, maar door hun gezonde verstand. Niet hun persoonlijke ambitie, maar het algemeen welzijn is hun richtsnoer. Bolingbroke's stelling is nu, dat een partij die regeringsmacht heeft, onvermijdelijk tot een 'faction' verwordt. Macht, zo schrijft hij, maakt partijen tot 'factions', godsdiensten tot kerken, staten tot tyrannieën 'for there is a devil too in the political system, a constant temper at hand...' ¹¹).

De geschiedenis is een permanente strijd tussen vrijheid en macht. En het is de oppositie die hierbij voortdurend aan de kant van de vrijheid staat. Tegenover de, door corruptie bijeengehouden 'courtparty' staat de zgn. 'countryparty', opkomend voor de belangen van de gemeenschap. De 'spirit of liberty',

¹⁰) *ibid*, pp. 227/231.

¹¹) Bolingbroke: *On the Idea of a Patriot King*, p. 146.

bedreigd door het machtsstreven van iedere regeringspartij, kan slechts worden bewaard dank zij de permanente waakzaamheid van een oppositiepartij die gebruik maakt van 'constitutional methods and a legal course of opposition to the excesses of legal or ministerial power...' ¹²).

Bollingbroke's opdracht aan zijn oppositiepartij was duidelijk: 'Wrest the power of the government, if you can, out of the hands that have employed it weakly and wickedly...' ¹³), maar hij maakte zich geen illusies over het lot van zijn politieke vrienden als zij eenmaal de touwtjes in handen zouden hebben genomen: 'The best instituted governments, like the best constituted animalbodies, carry in them the seeds of their destruction: and though they grow and improve for a time, they will soon tend visibly to their dissolution. Every hour they live is an hour the less that they have to live...' ¹⁴). Bolingbroke was hiermee de eerste die onderkende dat aan een goede werking van het parlementaire systeem het spel van kracht en tegenkracht van regering en oppositie ten grondslag ligt.

De werkmethodes van de parlementaire oppositie.

Bolingbroke heeft ingezien dat een formele scheiding tussen parlement en executieve nog geen waarborg is voor de 'freedom of the constitution'. ¹⁵) Wanneer één en dezelfde politieke macht beide organen in zijn greep heeft, krijgt de willekeur vrij spel. Bolingbroke pleit daarom voor een machtenscheiding *binnen* het parlement: een scheiding tussen regeringsmeerderheid en oppositie. Wanneer de uitvoerende macht zich verzekerd weet van de steun van een meerderheid in het parlement is de enige manier om machtsmisbruik te voorkomen de vorming van een waakzame oppositie, die er bij voortduring op uit is zelf (eventueel na verkiezingen) een meerderheid in het parlement te verwerven om de regering tot aftreden te kunnen dwingen. ¹⁶)

Het is interessant te lezen welke strijdmethodes Bolingbroke voor zijn oppositiepartij heeft uitgedacht om het gestelde doel te kunnen bereiken.

¹²) *ibid*, p. 117.

¹³) Bolingbroke: *On the Spirit of Patriotism*, p. 42.

¹⁴) Bolingbroke: *On the Idea of a Patriot King*, p. 148.

¹⁵) Bolingbroke: *A Dissertation upon parties*, p. 205.

¹⁶) Vgl. Ingeborg Bode: *Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition*, 1962.

Om effectief te kunnen opereren dienen de opposanten zich tot een *homogene* groep, tot een partij te ontwikkelen, zo schrijft hij: 'When the prince and the ministers are participes crimines. . . there is no help, this must be done, and such a party must be formed, because such a party alone will submit to a drudgery of this kind. . .'¹⁷⁾ Zij die oppositie willen voeren dienen zich aaneen te sluiten en zich gezamenlijk op hun werk voor te bereiden. In felle bewoordingen hekelt Bolingbroke diegenen die 'seem to think that opposition to an administration requires fewer preparatives, and less constant application, than the conduct of it. . .' Het is niet voldoende dat zij die oppositie voeren 'eager to speak, and keen to act' zijn: "They who affect to head an opposition, or to make any considerable figure in it, must be equal, at least, to those whom they oppose; I do not say, in parts only, but in application and industry, and the fruits of both, information, and a certain constant preparedness for all the events that may arise. . ."¹⁸⁾

De oppositie dient ook een permanent karakter te dragen, aldus Bolingbroke. Alleen op die manier zal zij op den duur als een normaal bestanddeel van het parlementaire leven worden ervaren en niet als een hinderlijk buitenbeentje worden gezien. Zij moet niet incidenteel, maar tijdens ieder parlementair debat de tegenargumenten aandragen: 'contrast, on every occasion, that scheme of policy which the public interest requires to be followed with that which is suited to no interest but the private interest of the prince or his ministers. . .'¹⁹⁾

Met grote nadruk wijst Bolingbroke op de noodzaak van een *systematische* oppositie. Hij is ervan overtuigd, dat een partij 'who opposed, systematically, a wise to a silly, an honest to an iniquitous, scheme of government. . .' grotere wervingskracht zal hebben dan een partij 'who opposed, occasionally as it were, without any common system, without any general concert, with little conformity, little preparation, little perseverance, and a little knowledge of political capacity. . .'²⁰⁾

Maar het ging Bolingbroke niet alleen om kritiek op het regeringsbeleid. Minstens zo belangrijk was in zijn ogen de ontwikkeling van een alternatief beleid: 'Every administration is

17) Bolingbroke: On the Idea of a Patriot King, p. 170.

18) Bolingbroke: On the Spirit of Patriotism, p. 58.

19) *ibid.*, p. 61.

20) *ibid.*, pp. 62/63.

a system of conduct: opposition, therefore, should be a system of conduct likewise; an opposite, but not a dependent system. . . ' 21)

'They who engage in opposition, are under as great obligations to prepare themselves to control, as they who serve the crown are under to prepare themselves to carry on the administration. . . ' 22) De parlementaire oppositie dient een constructief karakter te hebben: 'a party, formed for this purpose, do not act like good citizens, nor honest men, unless they propose true, as well as oppose false measures of government . . . ' 23)

Intussen beseft Bolingbroke maar al te goed dat de feitelijke machtsmiddelen van een oppositie binnen het parlement gering zijn. Haar grote invloed ontleent zij echter vooral aan haar optreden buiten het parlement en de potentiële steun van vele nieuwe kiezers. De oppositie als drager van 'the spirit of patriotism' kan zich in het parlement opwerpen als spreekbuis van het volk. Zij vormt niet alleen een 'formidable minority within doors' maar vertegenwoordigt bovendien een 'great majority without'. 24) De toenemende populariteit van de oppositie, de dreigende machtsovername na de volgende verkiezingen zijn de belangrijkste wapens waarmee de oppositie, ondanks haar minderheidspositie in het parlement, een bolwerk kan opwerpen tegen de machtswillekeur van de meerderheid.

De leer der vitale machtscheiding.

Het is Bolingbroke geweest die als eerste heeft ingezien dat de grondslag van het parlementaire stelsel niet wordt gevormd door een formele scheiding van machten of organen, maar door het spel van kracht en tegenkracht, dwars door de organen heen, van regering en parlementaire oppositie. Lange tijd is zijn betekenis aan het oog onttrokken gebleven. Eén van de redenen zal wel zijn geweest, dat zijn verhandelingen, anders dan bij Montesquieu, verspreid zijn over verschillende geschriften, merendeels handelend over andere onderwerpen. In het buitenland heeft men hem inmiddels 'ontdekt' en begint men zijn betekenis op juiste waarde te schatten. Verschillende boeken zijn reeds over hem verschenen.

21) *ibid*, p. 59.

22) *ibid*, p. 61.

23) *ibid*, p. 61.

24) Kluxen, *op. cit.*, p. 181 (uit een brief van Bolingbroke uit Parijs op 29 nov. 1735).

Eén van de belangrijkste bijdragen is stellig Dolf Sternbergers 'Lebende Verfassung'. In dit boek ontwikkelt Sternberger de theorie van de zgn. 'moderne of vitale machtenscheiding'. Hij wijst erop, dat daar, waar de wetgevende en uitvoerende macht in elkaar overvloeien, de controlefunctie van het parlement automatisch overgaat op de minderheidspartij in het parlement. 'Geteilt erscheinen nun vollends nicht mehr eine gesetzgebende und eine ausübende, wohl aber eine regierende und eine opponierende Gewalt. Und es ist eben diese moderne oder vitale Gewaltenteilung innerhalb der einen parlamentarischen Körperschaft, welche allein es möglich gemacht hat, dass die politischen Gewalten Montesquieu's sich vereinigten, und dass gleichwohl die Freiheit erhalten — und nicht nur erhalten, sondern gestärkt und bedeutend ausgebreitet wurde. .'²⁵⁾

Het is deze vitale machtenscheiding die bepalend is geweest voor de levenskracht van het parlementaire stelsel in Engeland. Het is dezelfde vitale machtenscheiding die aan de meeste parlementaire stelsels in West-Europa, die thans stuk voor stuk aan vernieuwing toe zijn, van meet af aan heeft ontbroken.

De uitspraak van Van Houten dat Thorbecke en de andere constitutiemakers uit de vorige eeuw de feitelijke functionering van het parlementaire stelsel in Engeland niet geheel juist hebben getaxeerd, is dus niet onwaar. Nu de bereidheid om ons parlementaire systeem aan een vernieuwing te onderwerpen in brede kring aanwezig is, is het zaak te pogen in deze tekortkoming alsnog te voorzien.

²⁵⁾ Dolf Sternberger: Lebende Verfassung (Studien über Koalition und Opposition), 1956, p. 139.