

# De rijke rommelzolder van Montesquieu: een blijvende inspiratiebron voor staatsrecht en politiek

Toespraak prof.dr. L.F.M. (Luc) Verhey<sup>1</sup> tijdens de openingsbijeenkomst op 9 mei 2007 van het Montesquieu Instituut, Den Haag.

## 1. Inleiding

Zojuist heeft u mogen luisteren naar Jeanne Holierhoek, die het standaardwerk van Montesquieu 'Over de geest van de wetten' zo prachtig heeft vertaald. Zij heeft in algemene zin over het werk van het Montesquieu gesproken, ik wil meer in het bijzonder ingaan op de betekenis van Montesquieu voor de werkzaamheden van het nieuwe instituut dat naar hem is vernoemd; welke inspiratie kunnen wij vandaag nog putten uit Montesquieu als wij het hebben over onderwijs en onderzoek naar parlementen?

Eigenlijk kan die opgave onmogelijk worden volbracht, zeker niet in het academische kwartiertje dat mij vandaag is gegund. 'Over de geest van de wetten' is een omvangrijk labyrint dat de lezer al snel in de war brengt, of als men het positiever wil zeggen, een rijke rommelzolder waarin velen gemakkelijk iets van hun gading zullen vinden. Aardige anekdotes ook zoals het volgende citaat waarmee Montesquieu probeert aan te tonen dat despoten zich soms lelijk in eigen vlees kunnen snijden:

'Volgens een Engelse wet uit de tijd van Hendrik VIII maakte iedereen die de dood van de koning voorspelde, zich schuldig aan hoogverraad. Dit was een dubbelzinnige wet. Despotie is iets zo verschrikkelijks dat ze zich ook tegen de despoten zelf keert. Tijdens de laatste ziekte van genoemde koning durfden de artsen geen enkele keer te zeggen dat zijn leven in gevaar was, en ongetwijfeld handelden ze dienovereenkomstig'.

Je kunt het zo gek nog niet bedenken of het komt bij Montesquieu wel ergens aan de orde. Uiteraard zijn nogal wat beschouwingen achterhaald en kan de moderne, iets te serieuze lezer soms aanstoot nemen aan bepaalde passages, zoals bijvoorbeeld over de doodstraf of over de positie van de vrouw. Wijdse beschouwingen vaak waarbij hij van de hak op de tak springt en zelden hele duidelijke conclusies trekt. Maar als men het bij dergelijke typering zou laten, zou men Montesquieu toch ernstig tekort doen. Want bovenal is 'Over de geest van de wetten' een sympathiek, goed geschreven en buitengewoon rijk boek; een boek waar veel dingen in staan die ook in de huidige tijd tot nadenken stemmen.

Wat zijn nu die dingen die bij Montesquieu die tot nadenken stemmen als wij het hebben over de rol van parlementen?

---

<sup>1</sup> Hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Maastricht.

## 2. Machtenspreiding: een actueel vraagstuk

Uiteraard gaat het daarbij in de eerste plaats om zijn theorieën over de machtenspreiding. Eigenlijk zijn het niet zijn eigen theorieën, maar gaat het om een beschrijving door Montesquieu van de Engelse monarchie zoals hij die in de 18<sup>e</sup> eeuw had waargenomen. Er is al veel over geschreven en gezegd, maar ik wil er toch niet aan voorbijgaan omdat de idee van de machtenspreiding in het staatsbestel zo wezenlijk is en door Montesquieu ook buitengewoon scherp is verwoord. Hij constateert heel terecht dat democratie geen staatsvorm is die onlosmakelijk met de vrijheid is verbonden. Ik citeer uit het bekende hoofdstuk XI van zijn boek dat grotendeels gaat over de Engelse staatsinrichting:

'Weliswaar komt politieke vrijheid uitsluitend in gematigde staatsvormen voor, maar ze kan er ook ontbreken. Ze is er alleen wanneer geen misbruik wordt gemaakt van de macht, maar de ervaring van alle tijden leert dat iedereen die macht heeft, geneigd is daar misbruik van te maken; zo iemand gaat door tot hij op een grens stuit. Hoe vreemd het ook klinkt, zelfs de deugd, (volgens Montesquieu het leidende beginsel van de democratische staatsvorm, LV), heeft behoefte aan grenzen'.

Vanuit die grondgedachte komt hij tot het bekende model van machtsverdeling tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.

In de huidige tijd is die gedachte van machtsverdeling tussen de staatsmachten, met alle nuanceringen en kanttekeningen die je er bij kunt plaatsen, nog steeds cruciaal. Een volstrekt vanzelfsprekende gedachte ook, zou je op het eerste gezicht zeggen. Maar niets is minder waar. Als het aankomt op concrete situaties dienen de grenzen van de macht ook in de hedendaagse samenleving steeds opnieuw bediscussieerd en vastgesteld te worden.

Dat geldt niet in de laatste plaats voor ons parlement. Onlangs kreeg ik het eervolle verzoek van de Tweede Kamer om nieuwe en minder nieuwe kamerleden bij te praten over de relatie tussen de politiek en de rechterlijke macht. De aanleiding daarvoor was het feit dat de afgelopen jaren enkele politici zich zeer kritisch over zaken hadden uitgelaten die op dat moment nog onder de rechter waren en die om die reden hebben geleid tot grote irritaties bij de rechterlijke macht.

Het is echter nog niet zo eenvoudig om aan te geven waar hier precies de juridische grenzen liggen. Kennen wij in ons staatsrecht net als in het Verenigd Koninkrijk een 'sub judge'-regel, een verbod voor politici om zich uit te laten over zaken die onder de rechter liggen? In de Grondwet, noch in enige andere wet is er iets over te vinden. En of een dergelijke regel uit het recht op een eerlijk proces zoals neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens mag worden afgeleid, is hoogst onzeker. De Straatsburgse jurisprudentie zegt er niets concreets over.

Mede tegen die achtergrond heb ik de kamerleden voorgehouden dat we moeten onderscheiden tussen wat geoorloofd en wat verstandig is. Dat het recht een bepaalde handeling toelaat, betekent niet dat alles verder om het even is. Niet alles wat mag, *moet* ook gezegd worden.

Ook hier kunnen we te rade gaan bij Montesquieu. De centrale stelling van zijn werk is, zoals hij het zelf verwoordt, dat 'in de wetgever een geest van gematigdheid dient te huizen'. Politici en rechters hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de democratische rechtsstaat. Om die reden dienen zij oog en respect te hebben voor elkaars staatsrechtelijke positie. Doen zij dat niet en gaan zij als een olifant door de porseleinkast, dan zijn wij op termijn allemaal verliezers.

Voor het nieuwe instituut valt in dit verband een duidelijke les uit Montesquieu te trekken. Dat is dat het werkterrein van het instituut niet beperkt dient te blijven tot het parlement op zichzelf, maar zich ook dient tot uit te strekken tot de relaties die het parlement heeft met de andere staatsmachten. Zonder die context valt de positie van het parlement niet goed te begrijpen. Om die reden zullen de belangrijkste actoren van ons staatsbestel nadrukkelijk in de werkzaamheden van het Montesquieu-instituut moeten worden betrokken.

### **3. Waarom hebben wij een volksvertegenwoordiging?**

Genoeg over de machtspreiding, want Montesquieu heeft nog zo veel meer te bieden. Ik wil kort twee punten aanstippen die in zijn werk aan de orde komen en die naar mijn mening een inspiratiebron kunnen zijn voor het nieuwe instituut, te weten:

- Het waarom van een volksvertegenwoordiging;
- De behoefte aan vergelijkend en Europees onderzoek naar parlementaire stelsels;

Allereerst dus de vraag: waarom hebben wij eigenlijk een volksvertegenwoordiging? Het is onvoorstelbaar dat Montesquieu in zijn tijd, waarin nog nauwelijks parlementen bestonden, de noodzaak daarvan zo helder onder woorden heeft gebracht. Wij lezen bij hem het volgende:

'In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet doen kan'.

Vervolgens geeft Montesquieu op een grappige manier aan waarom het volk in staat is om vertegenwoordigers te kiezen.

'De bemoeienissen van het volk met het besturen dienen zich te beperken tot het kiezen van de vertegenwoordigers; dat kan het goed. Want al zijn er weinig mensen die precies kunnen beoordelen

wat iemand vermag, over het algemeen weet men wel of degene die men kiest verstandiger is dan de meeste anderen’.

Om ten slotte ook scherp te verwoorden waarom het fout loopt als het volk zijn hand overspeelt.

‘Het beginsel van de democratie wordt niet alleen aangetast wanneer de geest van gelijkheid verloren gaat, maar evenzeer wanneer de geest van gelijkheid tot in het extreme wordt doorgevoerd en iedereen gelijk wil zijn aan degene die hij kiest om gezag over hem uit te oefenen. Het volk, niet in staat de macht die het overdraagt te dulden, wil dan alles zelf doen: beraadslagen in plaats van de senaat, uitvoeren namens de magistraten, alle rechters ontdoen van hun autoriteit’.

In feite stelt Montesquieu dus dat de democratie ook te ver kan worden doorgevoerd. Naar mijn mening zijn dit gedachten die ook vandaag tot nadenken stemmen. Was het nu wel zo verstandig om iets ingewikkelds als de Europese Grondwet aan een referendum te onderwerpen? Was het wel wijs om een door loting samengesteld burgerforum voorstellen te laten doen voor een nieuw kiesstelsel? Is het parlement door op deze manier zaken uit handen te geven, niet stelselmatig bezig het eigen gezag te ondermijnen?

En wat te denken over de relatie tussen het parlement en de media? Moet het nu echt zo zijn dat politici hun oren laten hangen naar wat er op de voorpagina's van de kranten wordt beweerd of dat zij zich in het dagelijkse TV-praatprogramma op een pijnlijke manier de les laten lezen door een oud-profvoetballer? Dit zijn allemaal wezenlijke vragen waarvan het soms wel lijkt alsof er een taboe op heerst, maar die naar mijn mening, misschien juist daarom, meer aandacht behoeven.

#### **4. De haken en ogen van Europeanisering**

Het tweede punt dat ik naar aanleiding van Montesquieu wil aanstippen, is de behoefte aan vergelijkend en Europees onderzoek naar parlementaire stelsels. Is het zinvol om over de grenzen van ons eigen parlementaire stelsel heen te kijken?

Het antwoord daarop is zonder meer: ja. Als er iets duidelijk uit het werk van Montesquieu naar voren komt, dan is het dat het bijzonder verrijkend kan zijn om andere politieke systemen te bestuderen. Het is verbluffend om te constateren dat Montesquieu zowel een grote historische kennis van de Griekse en Romeinse regeringsvormen aan de dag legt, alsook, buiten het Franse, een groot aantal buitenlandse systemen heeft beschreven. Zoals bekend viel met name de Engelse staatsinrichting bij hem in de smaak, maar hij heeft ook gekeken naar andere landen, zoals Spanje, Duitsland, voor zover dat toen bestond, en Nederland. En ook buiten Europa heeft Montesquieu in ruime mate zijn licht opgestoken.

Er zijn echter op zijn minst twee aspecten uit het werk van Montesquieu te destilleren die ons tot voorzichtigheid moeten manen. Dat betreft in de eerste plaats de vergelijkbaarheid van de landen. Montesquieu's werk is doordrenkt met de notie dat in een politiek systeem alles met alles samenhangt en dat om die reden de waarde van instituties en regels altijd in de context van het stelsel als geheel

moet worden beschouwd. Wetten dienen vanuit zijn perspectief dan ook nauwkeurig te worden toegespitst op de specifieke omstandigheden waarin een land verkeert. Wetten dienen, volgens Montesquieu aan het begin van zijn boek:

'te passen bij de aard en de grondslag van het bestuur zoals dat is ingesteld of zoals men het wil gaan instellen .

.....

Ze dienen te passen bij de *fysieke omstandigheden* van het land; bij het klimaat, dat guur, warm of gematigd kan zijn; bij de bodemgesteldheid, de ligging, de grootte; bij het soort leven dat het volk leidt, of het landbouwers zijn, jagers, herders; ze dienen te passen bij de mate van vrijheid die het staatsbestel kan verdragen; bij de religie van de bewoners, bij hun voorkeuren, hun welstand, hun aantal, hun handelspraktijken, hun zeden en gewoonten. Ten slotte dienen ze ook onderling bij elkaar te passen; bij hun oorsprong, bij het doel van de wetgever, bij de orde van de dingen waarop ze berusten. Uit al die gezichtspunten dienen ze te worden beschouwd'.

Kortom, zegt Montesquieu:

'De wetten dienen zo nauwkeurig te zijn afgestemd op het volk waarvoor ze zijn gemaakt, dat het wel buitengewoon toevallig zou zijn als de wetten van het ene land ook voor een ander land geschikt waren'.

Dat is volgens mij nu nog steeds zo. Het kan dan ook gelden als een belangrijke waarschuwing aan het adres van onderzoekers die zich binnen het instituut gaan richten op vergelijking tussen parlementaire stelsels. Slordige overplanting van instituties of regels van het ene systeem naar het andere, kan leiden tot vervelende ongelukken. Relativering en zorgvuldig onderzoek zijn hier dus geboden.

Dat geldt ook, en dat is de tweede waarschuwing die Montesquieu voor ons in petto heeft, voor de transformatie van nationale systemen naar het Europees niveau. Gaan wij er, vaak stilzwijgend, niet te gemakkelijk van uit dat de Europese Unie zich kan ontwikkelen tot een federale staat? Als Montesquieu nu zou hebben geleefd, zou hij deze vraag waarschijnlijk bevestigend hebben beantwoord. Een van zijn belangrijke stellingen is immers dat een federatieve bond dient te bestaan uit gelijksoortige staten; is dat niet zo, dan is er in de federatie te weinig binding en is deze tot mislukken gedoemd.

Als wij deze redenering doortrekken naar de huidige tijd dan zijn de kansen op het ontstaan van een volwassen Europese federatie op korte termijn nihil. Zeker na de recente uitbreidingen bestaat de Europese Unie uit een groot aantal, zeer ongelijksoortige staten die op veel terreinen relatief weinig met elkaar gemeen hebben. Onder dergelijke omstandigheden kan zich geen volwaardig democratisch bestel ontwikkelen met een sterk Europees parlement en een sterke Europese regering.

Als het gaat om de democratie in Europa blijft de basis in de nabije toekomst dan ook liggen bij de nationale staten met hun nationale regeringen en parlementen.

Dat laatste dient ook door te werken in de activiteiten van het nieuwe instituut. Het zou een misvatting zijn om te menen dat vanwege het toenemende belang van de Europese besluitvorming we de aandacht hoofdzakelijk zouden moeten richten op het Europese Parlement. Integendeel, de nationale parlementen blijven, ook om de zojuist genoemde redenen, het belangrijkste aandachtsgebied.

## **5. Afronding**

Bij Montesquieu is nog heel veel meer moois te vinden. Ik noem bijvoorbeeld zijn prachtige beschouwingen over de manier waarop wetten moeten worden opgesteld. Praktische vingerwijzingen zoals dat je wetten in eenvoudige taal moet schrijven en niet te gedetailleerd moet maken, dat je wetten goed moet onderbouwen en dat je er niet te vaak veranderingen in moet aanbrengen. Volstrekt vanzelfsprekend zult u zeggen, maar het is misschien, voor de zekerheid, toch verstandig als de Haagse wetgevers hun geheugen regelmatig oprissen door zo nu en dan Montesquieu te raadplegen. Ook hier kan Montesquieu dus een inspiratiebron zijn.

Ik ben er van overtuigd dat wij, in de geest van Montesquieu, door een eendrachtige samenwerking van het nieuwe instituut een groot succes kunnen maken.

Maastricht, 3 mei 2007