

Partijbinding en politieke moraliteit

D.J. Elzinga

In het begin van de zomer van 1864 vinden periodieke verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De verkiezingsstrijd is mat, de politiek-maatschappelijke beroering van een tiental jaren terug, aangeduid als de 'Aprilbeweging', is grotendeels verlopen. Het tweede ministerie-Thorbecke heeft, zo schrijft Van Welderen Rengers, 'te weinig aan de verwachting zijner vrienden en aan de beduchtheid zijner vijanden beantwoord, om aan de verkiezingsstrijd een bijzonder levendig karakter te kunnen verlenen.'¹ Opvallend aan het verkiezingsresultaat is de toegenomen aanhang van de anti-revolutionairen. In de districten Dokkum, Sneek, Dordrecht, Middelburg en Goes kost het de liberalen aanzienlijke moeite om de meerderheid te behouden tegenover conservatieven en anti-revolutionairen. Het markante optreden van Groen van Prinsterer en vooral zijn wijze van propagandavoering liggen aan dit positieve resultaat ten grondslag.

In 1862 is Groen, na enkele jaren van historische studie, teruggekeerd in de Tweede Kamer. Groen's Kamerlidmaatschap kenmerkt zich door de hernieuwde poging steun te verwerven voor zijn plannen ter herziening van de onderwijswetgeving. Aan de vooravond van de verkiezingen van 1864 verschijnt een beknopt *Program van Actie*, met daarin het pleidooi voor een drietal wijzigingen van de Onderwijswet 1857; doel is neutralisering van het openbaar onderwijs. Steun voor dit *Program* moet in het bijzonder komen van conservatieve zijde. Om de conservatieven van verschillende signatuur tot kleur bekennen te nopen, eist Groen dat in de kiesdistricten de anti-revolutionaire kiezers aan de kandidaten een verklaring van instemming vragen. In een serie vlugschriften - *De Vliegende Blaadjes* - , een voor die tijd ongebruikelijk propagandamiddel, expliciteert de anti-revolutionaire voor-

man zijn eis. 'Geef aan niemand uwe stem, van wien gij niet, op goede gronden, verzekerd zijt dat hij althans het voorstel van wetherziening, ter eerlijke naleving van de wet, tot dus ver door de Kamer met stilzwijgen en weerszin ontvangen, beaëmt.' 'Met algemeene verzekeringen van welwillendheid zijn we niet gebaat.'

'De Grondwet verbiedt ruggespraak met de kiezers. - Ja, maar desniettemin is het alleszins geoorloofd bij de stembus te vragen eene rondborstige verklaring van beginselen, in verband met vraagstukken die aan de orde van den dag zijn. De volkomen vrijheid van den volksvertegenwoordiger tot wijziging zijner beginsels (eene vrijheid, noodzakelijk, al wordt er schroomelijk misbruik van gemaakt) mag niet worden ingeroepen ter wegcijfering, bij de verkiezingen, van een voorafgaand overleg, dat zich hier te landen doorgaans tot eenige algemeene en dubbelzinnige phrases beperkt, en evenwel, in zijn wezenlijkheid, niet in zijn bedriegelijken schijn, de ziel van het constitutioneel Gouvernement is.'²

159

In de overigens betrekkelijk rimpelloze verkiezingsstrijd trekt deze handelwijze de aandacht. Voor de liberale historicus Fruin is het aanleiding tot een ongemeen scherpe aanval op Groen. In een open brief, onder de veelzeggende titel *Politieke Moraliteit*, beticht Fruin Groen van het 'prediken van onzedelijkheid in de politiek'. De opstelling van een program en de eis dat kandidaten daaraan gebonden zijn staan naar Fruin's zienswijze op gespannen voet met het grondwettelijke vrije mandaat. Onder aanvoering van historische feiten, die duidelijk moeten maken dat het mandaatstelsel van de Republiek een heilloze werking had, en dat ook overigens partijvorming de positie van de volksvertegenwoordiger schaadt, veroordeelt Fruin Groen's handelwijze als een aantasting van de politieke eerbaarheid: 'In meerdere of mindere mate is elk programma, dat van de kandidaten gevraagd wordt, gevaarlijk voor de politieke eerbaarheid: 'In meerdere of mindere mate is elk programma, dat van de kandidaten gevraagd wordt, gevaarlijk voor de politieke moraliteit.' 'Ik protesteer tegen de middelen, waarvan gij U bedient om bij voorbaat stemmen te verwerven voor Uw in te dienen voorstel. Die middelen acht ik in strijd met den geest der grondwet, en in strijd met de politieke moraliteit. Ik acht ze een poging tot corruptie van volksvertegenwoordigers, een eerste poging, die in tijd gewraakt moet worden, opdat zij later niet als antecedent en tot verontschuldiging van nog erger worde gebruikt.'³

In een wijsd proza diskwalificeert Fruin de handelwijze van Groen:

‘De moraliteit gebiedt, dat een ieder onzer handele naar eigen overtuiging, en dat wij elkander vrij laten dus te handelen. Gebruik te maken van iemands verlegenheid, om hem een belofte af te persen, die hem dit belet, is onzedelik. Maar gij ontkent dat gij een belofte vordert in strijd met iemands overtuiging. Gij beweert dat de engte, waarin gij den ontrusten kandidaat drijft, juist de beste plaats is, om tot een goed inzicht in zaken en tot een heilzame overtuiging te komen.’ (...)

‘Gij speculeert op de benauwdheid van hen, die voor hun verkiezing vreezen. Gij noodigt hen uit, nu nog, te elfder ure, zich te bekeeren van hun aloude afkeerigheid, en belijdenis af te leggen van hun betere voornemens; gij looft daarvoor den begeerlijken prijs van een goed getal stemmen uit, maar gij vindt het niet noodig te verbergen wat gij van zulke doodsbedbekeering denkt. Uw verheerlijking van de wonderkrachten der stembus, die plotseling de sluimerenden doet ontwaken, de dooven doet hooren, de kortzichtigen doet zien, die alle hartstochten doet samensmelten in de ééne zucht naar levensbehoud, - mij dunkt, zij, die deze wonderkrachten onderhouden hebben, moeten uw beschrijving niet zoo genieten als wij, eenvoudige toeschouwers.’⁴

Fruin ziet voor het constitutionele stelsel groot gevaar, indien partijen meer gaan hechten aan ‘een shibboleth dan aan politieke moraliteit’. Bij de kandidering en de verkiezing dienen de ‘inborst’ en de ‘rechtschapenheid’ van de toekomstige volksvertegenwoordiger maatgevend te zijn. ‘Wat moet er van de verkiezingen worden, als iedere kleine partij de som van haar stemmen te koop biedt voor de belofte van ondersteuning van zeker voorstel, dat haar bijzonder ter harte gaat?’ (...) ‘Ik zou vreezen, dat het koopen voor beloften en concessies weldra het koopen voor posten, het koopen voor geld tengevolge zou hebben. Maar al bleven deze heilloze gevolgen uit, wat doet het er toe wáárvoor ik mijn overtuiging, mijn vrijheid van handelen verkoop? Dat ik ze veil heb, is de wortel van het kwaad’.⁵

Groen, die zich door de felle verwijten diep beledigd voelt (‘Scherper en onverdiender aanval heb ik, dunkt me nooit verduurd.’), dient Fruin van repliek in de *Vliegende Blaadjes* VII, VIII en IX. De beschuldigde kwalificeert zijn eigen ‘misdrijf’: ‘Afpersing eener belofte, om te stemmen voor mijn voorstel; lokaas bij de stembus, door het valschelijk voorgeven van overeenstemming met de kiezers.’ Groen’s verweer: ‘Ik heb verlangd de rondborstige verklaring van beginselen in verband met vraagstukken, die aan de orde van den dag zijn; geen verbindtenis, maar het uitspreken eener te lang verzwegen overtuiging.’⁶ Groen onder-

scheidt tussen een betuiging en een belofte. Niet de belofte om op een bepaalde wijze te stemmen in de Tweede Kamer is gevraagd, maar een betuiging, een verklaring van gezindheid in de schoolkwestie.

'Alleszins geoorloofd is een verklaring, waaruit de meerdere of mindere homogeniteit van kiezers en kandidaat openbaar wordt? Doch waarin ligt het merk der overtreding? Wanneer de verklaring in belofte ontaardt, of, om uw eigen woorden te behouden, in een afspraak, die zedelijk verplicht te stemmen naar het goeddunken der kiezers, ook al kwam hij tengevolge der discussie of van eigen nadenken, tot een daarmee strijdende overtuiging. Dit neutraliseren van discussie en eigen nadenken, deze verbindtenis om, ook als men van dwaling overtuigd wordt, te stemmen volgens de verklaring, die men bij de stembus afgelegd heeft, dit is meer dan ongeoorloofd, dit is misdadig, omdat men zich aldus, eventueel, verbindt tot meeneed, en tot een, al zweeg de grondwet, gewetenloos bedrijf.'⁷

Groen verwijt Fruin partijdigheid en een te selectief oordeel, omdat deze de beslissende nuancering tussen verklaring en belofte uit het oog verliest:

'Uw argument loopt telkens op een gedaanteverwisseling uit. Verklaring wordt in belofte gemetamorfozeerd. Aan de cordaatheid van overleg (nl. tussen kandidaat en kiezer), die ik de ziel van het constitutioneel gouvernement noem, geeft gij de qualificatie van afspraak, van beding, van belofte, van mandaat, van koop en verkoop, van grondwetschennis, van vergriep tegen de publieke moraliteit. Door het partijdig turen op het gebeurde ziet gij, niet wat er in ligt, maar wat gij zelf er in legt.'⁸

Fruin's laatste woord in de pennestrijd verschijnt in een 'Naschrift' op het 9e *Vliegende Blaadje*. De liberale historicus houdt voet bij stuk en formuleert een kille conclusie: 'Toen ik mijn brief schreef, hield ik het voor mogelijk dat ik nog tot andere gedachten komen zou. Nu ik uw verdediging gehoord en overwogen heb, geloof ik aan die mogelijkheid niet meer.'⁹

In een prachtig opstel uit 1949, waarin de historici Fruin en Groen van Prinsterer naast elkaar worden gezet, schrijft Sneller, dat in de polemiek uit 1864 'de gehele aangelegenheid der staatkundige partijvorming' besloten ligt. 'Het stelsel van Thorbecke en Fruin moest op een soort staatkundige Gefolgschaft uitlopen, op groepsvorming rond partijhoofden, op een leidersbeginsel. Daartegenover voerde het stelsel van Groen naar de staatkundige partijvorming op basis van een programma van beginselen, waaraan in Nederland de toekomst heeft behoord.'¹⁰ De tijdgenoot van

Groen is zich het visionaire element in diens beschouwingen echter nauwelijks bewust. Talrijke auteurs scharen zich aan de zijde van Fruin, hoezeer de felheid van diens reactie ook wordt betreurd. In de juridische literatuur ontspint zich een discussie over het verschil tussen 'de verklaring van gezindheid' en 'de politieke belofte'. Op een voor juristen kenmerkende wijze wordt het onderscheid verweven in de bestaande rechtsdogmatiek, erg verhelderend zijn deze exegeses echter niet. Gemeenschappelijk element in de beschouwingen van Fruin's medestanders is de vrees voor een te dominante partij-invloed. Van Bemmelen voorziet een instrumentalisering van de volksvertegenwoordiger.¹¹ Buys schrijft: 'Als de practijk, door den heer Groen bij de jongste algemeene verkiezingen aanbevolen, regel worden mogt, blijft er van de vrijheid en zelfstandigheid der vertegenwoordiging niet veel meer over dan de naam.'¹² De Stuers constateert in zijn Leidse dissertatie:

'Het goede van partijorganisaties grenst nauw aan hetgeen slecht en verwerpelijk is. Het vormen van kiesverenigingen en het geven van politieke programma's kunnen aan het gevaar niet ontsnappen, dat het goede doel, daardoor beoogd, door misbruik zal verijdeld worden. De vrees is niet geheel ongegrond, dat deze middelen, in plaats van alleen de hechtheid van het vertrouwen tusschen afgevaardigden en kiezers en op deze wijze de onafhankelijkheid van den eerste te versterken, veeleer zullen dienen om een dwang op den vertegenwoordiger te oefenen.'¹³

Eén van de discussianten onderscheidt zich van de andere: de liberale Leidse hoogleraar Vissering. Vissering schildert eveneens een dreigend perspectief: een verdere ontwikkeling van partijpolitieke verbanden tussen kiezer en gekozene betekent 'een lafhartige overgave van den Nederlandschen volksvertegenwoordiger aan de partij, die het meest looft en het hardst dreigt. Dan zal de natie in een gevoel van verachting voor haar vertegenwoordiging worden opgevoed'. Vissering werpt Groen echter tevens voor de voeten, dat deze de kerkelijke en de politieke strijd vermengt: de orthodoxe kerk en partij eigenen zich het monopolie der waarheid toe, onderdrukking van de moderne theologie leidt tot een 'gruwelijke dwingelandij', 'eerst partij-man, en wel kerkelijke partij-man en dan burger'. 'Daarom dan moet uw kerkelijk geschil met anders-denkenenden en anders-geloovenden vermengd worden met den politieken strijd, opdat door de magt der stemmen uwer partij, of, mogt het zijn, door de oppermagt van den Staat, indien zij in uwe handen kwam, dat antichristelijke Christendom, de god-

lasterlijke moderne Theologie verwonnen, verslagen en uitgeroeid zou kunnen worden!’¹⁴

Legt Vissering de vinger op de wonde plek? Wat Groen betreft: in zekere mate. Groen’s werk en politiek handelen tonen de voortdurende spanning tussen wens en werkelijkheid. De anti-revolutionaire/christelijk-historische staatsleer contra de modernistische liberale staat. Welke is de positie van de niet-anti-revolutionair in de gewenste staatsgemeenschap? Tot hoever de Revolutie? Tot hoever het Evangelie? Welk middel is ondergeschikt aan het algemene doel? De *Vliegende Blaadjes*: ‘Neemt eindelijk eens in den strijd voor Kerk en Land, partij.’ (...) ‘Vergeet niet dat elke godsdienstige rigting, wanneer haar geloof in de kerk aangerand of van staatswege verdrukt wordt, ten gevolge der pligmatige verdediging van waarheid en regt, niet ontaard is, maar zich openbaart als eene kerkelijke en ook als eene politieke partij.’¹⁵

163

En Fruin? Ook hij verabsoluteert in zekere mate de eigen zienswijze. In naam van de grondwettelijke vrijheid van handelen wordt Groen’s wijze van doen verketterd: de regering verkeert in minachting, het constitutioneel regeringstelsel in diskrediet; ‘U gebruikt middelen beneden Uw waardigheid.’; ‘Wij gunnen u en de uwen de meest mogelijke vrijheid, mits die niet gebruikt wordt als een wapen tegen de vrijheid van anderen.’ Fruin’s claim op vrijheid leidt tot onvrijheid voor Groen en de zijnen.

De vraag die aan de orde is, is die of strijd met een bepaalde grondwetsinterpretatie gelijk staat aan politieke immoraliteit. Waar ligt de grens van het grondwettelijk *behoren*? Groen verwijt Fruin ‘partijdigheid’, de eerste zou het constitutionele recht als politiek en moraliserend strijdmiddel gebruiken. Fruin’s grondwetsinterpretatie zou de liberaal-politieke kleur aannemen, het eigen gelijk zou in een algemeen geldend gelijk worden getransformeerd. Fruin betwist dit ten stelligste: ‘Ik ben geen partijman. Zoo min als ik de zedelijkheid aan de begrippen van eenig kerkgenootschap onafhankelijk verbonden acht, zoo min geloof ik dat zeker staatkundige begrippen tegen politieke immoraliteit vrijwaren. En ik haat het kwaad, waar ik het vind, bij liberalen en conservatieven zozeer als bij u en uw vrienden. Ik wensch dat iedere misdaad aan den dag worde gebracht.’¹⁶ Is de kwalificatie van Groen’s handelen tot ‘misdad’ inderdaad een op het recht gebaseerd, ‘onpartijdige’ beoordeling?

Het antwoord op die vraag is ook voor de tegenwoordige verhoudingen onverminderd van belang. De partijbinding van kiezer en

gekozene heeft sinds 1864 een enorme vlucht genomen, het constitutionele recht op dit punt is niet wezenlijk veranderd. Hoe moet de huidige partijbinding, gezien vanuit het constitutionele recht, worden beoordeeld? Het dispuut tussen Fruin en Groen is om die reden niet gedateerd, maar van alle tijden. De vraag naar de grens van het (grond)wettelijk *behoren* op het punt van de partijbinding is onverminderd actueel. Door welke constitutionele normen wordt de partij-politieke activiteit beheerst? Wat is politieke moraliteit en politieke immoraliteit? Welke functie heeft het constitutionele recht in deze wezenlijke grensafbakening?

2. KIEZERSDEMOCRATIE VERSUS PARTIJENDEMOCRATIE

We gunnen Fruin en Groen een blik op de tegenwoordige verhouding tussen kiezer en gekozene. Vanuit hun beider optiek valt de hedendaagse politieke praktijk een scherpe veroordeling ten deel. De geschilpunten uit 1864 lijken in het niet te vallen bij de huidige kloof tussen leer en leven. In welke bewoordingen de *censura morum* van de beoordelaars zou zijn gesteld wordt gedestilleerd uit het destijds geschrevene:

Groen poogt te verbeelden hoe erg het kan worden:

‘Bedenk dat er niet enkel in verhouding tot de kiezers vergrijs is tegen politieke moraliteit. Ook in wetgevende vergaderingen is afspraak, beding, belofte, gegeven woord, contractus do ut des, facio ut facies, karakterloosheid, in verband met eigenbaat en nepotisme, denkbaar.’¹⁶

Groen signaleert en veroordeelt een eerste, nog pril symptoom:

‘Mogelijk is de onderhandsche en geheime afspraak en belofte, krachtens welke, in afzonderlijke bijeenkomsten der afgevaardigden van ééne rigting, somtijds de minderheid gehouden is, in de Kamer, het votum op te brengen, waartegen zij zich, in het vriendenkransje, verzet heeft.’¹⁷

Fruin reageert verschrikt en verontwaardigd:

‘Wordt zulke kuiperij waarlijk heden ten dage in de Kamer bedreven? Ik had het nooit vermoed. Of is dit kwaad ook slechts *denkbaar*? De gang uwer redenering is met deze uitlegging in tegenspraak. Ik moet daarom gelooven, dat gij op een bestaand misbruik het oog hebt, hoe moeilijk het mij ook valt aan te nemen, dat in onze heedendaagsche volksvertegenwoordiging de schandelijke correspondentie van voorheen nog zou voortleven. Gij noemt zulke afspraak afkeurenswaard; ik zou ze schandelijk en verfoeilijk noemen.’¹⁸

Het irenische beeld van de 19e eeuwse kiezersdemocratie is vervangen door een politieke werkelijkheid, waarin de politieke partijen in menig opzicht de verhouding tussen kiezer en gekozene domineren. Verwording of verworvenheid?

Het grondwettelijk en kieswettelijk recht ademt ook nu nog de 19e eeuwse atmosfeer. De grondwet-1983: 'De leden stemmen zonder last.' 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.' De kieswettelijke regels zijn - naar men zegt - 'partijneutraal'. Op het eerste gezicht vormen de vrije keuze van de kiezer en de ongebondenheid van de volksvertegenwoordiger het hart van de vertegenwoordigende kiezersdemocratie.

165

De werkelijkheid is anders. De constitutionele norm dat de kiezer beslist over de aanwijzing van politieke representanten gaat schuil achter de praktijk, waarin de politieke partijorganisatie de kandidering en het verkiezingsproces beheerst. De kiezer stemt op de lijst of op een bepaalde kandidaat van een politieke partij. De facto wijst de partijorganisatie de potentiële volksvertegenwoordigers aan. De parlementariër vertegenwoordigt de kiezer door tussenkomst van de politieke partij. Het stemrecht van de kiezer beperkt zich in feite tot de vaststelling van de krachtsverhoudingen tussen de politieke partijen. Na de verkiezing blijft er een invloedsrelatie tussen partij en afgevaardigde. De metamorfose van de kiezersdemocratie in een partijendemocratie lijkt compleet.

Cruciaal element in de partijbinding van kiezer en gekozene is het kandideringsmoment. Waar Groen een simpele 'verklaring van gezindheid' eist treedt heden ten dage een verijnd en nauwmazig stelsel van voorwaarden, bereidverklaringen en afspraken daarvoor in de plaats. De volksvertegenwoordiger verklaart: ik ben bereid mij te richten naar het beginsel- en verkiezingsprogramma van mijn partij; ik ben bereid om in fractieverband met mijn partijgenoten samen te werken; ik verklaar na de verkiezing mijn zetel te zullen aanvaarden; ik zal mijn zetel opgeven na uittreding uit partij of fractie; ik verplicht mij er toe mijn financiële verplichting jegens mijn partij na te komen; ik ben bereid mijn politieke handelen te verantwoorden jegens de daartoe aangewezen partijorganen; ik zal mijn zetel niet aanvaarden indien mijn partij mij daartoe geen toestemming verleent; ik verplicht mij om lid te zijn van een binnen de partijsignatuur passend kerkgenootschap etc.¹⁹

De kandidaat die zich, op grond van constitutionele of andere al dan niet nobele motieven, niet in deze afhankelijkheden begeeft, ziet de kans op een verkiezing tot volksvertegenwoordiger belang-

rijk verminderd. De kandidaat, die uit zelfbehoud de gevraagde bereidheden verklaart, maar in gemoede daarmee niet instemt en dit nadien pregnant laat blijken, ziet zich bij een volgende kandideringsgelegenheid 'gestraft'. Het zelfbehoud blijkt het verkeerde zelfbehoud te zijn geweest. Een bont patroon van afhankelijkheidsverhoudingen trekt hier aan het oog voorbij, van partij tot partij verschillend. Is hier sprake van een verwording van de vertegenwoordigende kiezersdemocratie? Of kan deze constellatie worden aangemerkt als een verworvenheid van de vertegenwoordigde partijendemocratie?

166

Dat allerlei vormen van partijvorming en partijbinding zich kunnen manifesteren is enerzijds een belangrijke verworvenheid. Waarom? Vooral omdat de ontwikkeling van de moderne politieke partijen de mogelijkheid toont dat vergaande vormen van politieke en maatschappelijke verscheidenheid zich kunnen doen gelden zonder dat de eenheid binnen en de stabiliteit van het statelijke bestel wezenlijk worden bedreigd. Fruin en Groen vrezen de segmenterende werking van algemeen kiesrecht en een te vergaande partijinvloed, waardoor de slagvaardigheid van het bestuurlijke en politieke gezag wordt aangetast; de ontwikkeling van de vertegenwoordigende democratie bewaarheidt die vrees niet. De wijze waarop politieke partijen fungeren als schakel tussen de burgers en de staatsorganen is uitdrukking van eenheid in verscheidenheid. De vertegenwoordigende democratie is heden ten dage noodzakelijk een representatieve partijendemocratie, met vrijheid van partijvorming als onmisbare hoeksteen.

De vrijheid van partijvorming heeft tot resultaat dat zich politieke partijen doen gelden, die zeer verschillen qua organisatie en oriëntatie. Vrijheid van partijvorming is in de eerste plaats de mogelijkheid tot oprichting van een politieke partij. Vrijheid van partijvorming - als uitdrukking van politieke en maatschappelijke verscheidenheid - is in de tweede plaats ook: de politieke partijen de ruimte laten om hun functies op onderscheiden wijze uit te oefenen. Een sequeel van de oprichtingsvrijheid is oriëntatie- en organisatievrijheid voor het partijwezen. Binnen het links-rechts-spectrum wordt het oriëntatieonderscheid tussen de partijen bepaald door politiek-ideologische verschillen; religieuze, kerkelijke en andersoortige oriëntaties verbijzonderen en doorsnijden dat spectrum. De organisatorische structuur van de politieke partijen hangt veelal nauw met deze al dan niet ideologische oriëntaties samen.

Ruimte voor een eigen ideologisch blikveld leidt tot meer of minder belangrijke verschillen in partij-politieke cultuur. Oriëntatie- en organisatievrijheid doet binnen de politieke partijen allerlei soorten interne gedragscodes en -normen ontstaan, die in het bijzonder van belang zijn voor de verhouding tussen de partijorganisatie en de geaffilieerde (kandidaat)volksvertegenwoordigers. Binnen de politieke partijen wordt het interne 'partijrecht' op onderscheiden wijze vorm gegeven en afdwongen: iedere politieke partij heeft haar eigen, vanuit oriëntatie en partijcultuur voortvloeiende partij-politieke moraliteit. Een partij-politieke moraliteit waaruit allerlei vormen van binding voortkomen.

Waar het democratiebestel de staatsburger de mogelijkheid biedt om zich in beginsel naar eigen inzicht en overtuiging te uiten en politieke invloed aan te wenden, geldt die vrijheid eveneens voor de politieke organisaties. In grootschalige samenlevingsverbanden, waar algemene en vrije verkiezingen mogelijk zijn en een vrije politieke meningsvorming is toegestaan, is een stelsel van politieke representatie niet meer denkbaar zonder politieke partijen, die qua organisatie en oriëntatie belangrijk verschillen. Ruimte voor partij-politieke verscheidenheid is de basis waarop tussen de staatsburgers en de partijen politieke affiniteit kan ontstaan. Organisatie- en oriëntatievrijheid - en de daaruit voortvloeiende ruimte voor een gedifferentieerde partij-politieke moraliteit - zijn dan ook onlosmakelijk onderdeel van de representatieve partijendemocratie en als zodanig een belangrijke verworvenheid.

Vrijheid van oriëntatie is maximale ruimte voor een eigen ideologisch blikveld. Vrijheid van organisatie is maximale ruimte om binnen het partijverband de verhouding tot de gekozenen naar eigen inzicht te ordenen. Is de vertegenwoordigende democratie in alle opzichten met een maximalisering van deze vrijheden gebaat? Nu aandacht voor het anderzijds. Tot hoever reikt de oriëntatie- en organisatievrijheid van het partijwezen? Hoe bijvoorbeeld te handelen met de politieke partij die een ideologisch blikveld verkiest dat uitmondt in het voornemen om aan het politieke vrijheidsrégime een einde te maken? Welk lot treft de politieke partij die haar vertegenwoordigers in de parlementaire organen verlaagt tot zetbazen van de partijorganisatie en de partij-ideologie? Hoe te oordelen over de politieke partij die bij verkiezingen de kiezers een rad voor ogen draait door kandidaten voor te stellen die later door afspraak blijken te moeten wijken voor andere, minder op de voorgrond tredende kandidaten? Worden hier wet en grond-

wet overtreden? Is hier de politieke moraliteit in het geding? Of dienen deze vrijheidsoffers te worden gebracht ter wille van de 'democratische' ruimte die de politieke partijen moet worden vergund?

168

Een voorlopig antwoord: het constitutionele recht tekent de formele kiezersdemocratie, de politieke werkelijkheid toont een feitelijke partijendemocratie. Uit deze tegenstelling ontstaat een beeld van evenwicht tussen kiezers- en partijendemocratie. De ruimte voor en de actieradius van de politieke partijen wordt beperkt om de kiezersdemocratie voor verwording te behoeden. Een te dominante rol van de politieke partijen kan ten koste gaan van de rechten van kiezer en gekozene. De creatie van verantwoordelijkheids- en controleverhoudingen in de relatie tussen kiezer, gekozene en regering poogt de vertegenwoordigende partijendemocratie voor een deraillering te vrijwaren. Zekere evenwichten tussen kiezers- en partijendemocratie komen tot stand. De oriëntatie- en organisatievrijheid van het partijwezen wordt door het constitutionele recht beperkt opdat de politieke partij blijft functioneren als intermediair verband. De partijendemocratie behoudt daardoor haar noodzakelijke democratische en representatieve karakter. Op welke wijze wordt aan deze beperkingen vorm gegeven? Beperkt het constitutionele recht door deze evenwichten de ruimte voor een gedifferentieerde partij-politieke moraliteit of is het constitutionele recht op dit punt 'partij-neutraal'?

3. (GROND)WETTELIJKE NORM VERSUS (PARTIJ)POLITIEKE MORALITEIT

De 'rechts'evenwichten tussen de kiezersdemocratie en de partijendemocratie zijn als volgt aangebracht. De plaats van de politieke partij in het constitutionele recht is weinig geprofileerd. In de grondwet wordt de politieke partij niet genoemd, ook overigens is de publiekwettelijke aandacht voor de politieke partij gering. Houdt dit in dat het partij-politieke proces binnen het (grond)wettelijke raam maximale ruimte is vergund? Integendeel. Door negatie van de politieke partij normeert de grondwet de speelruimte waarbinnen de politieke partijen dienen te opereren. Deze wijze van doen kan worden aangemerkt als 'negatieve normering': iets in feite regelen door iets niet te regelen. De 'negatieve normering' in de grondwet met betrekking tot de politieke partij vloeit in de

eerste plaats en in het bijzonder voort uit het beginsel van het vrije mandaat. De grondwettelijke omlijning van de zelfstandigheid van de gekozen volksvertegenwoordiger impliceert dat de politieke partij geen recht heeft om de volksvertegenwoordiger met rechtsmiddelen tot zetelafstand te dwingen. Ook overigens is de politieke partij in haar politieke en parlementaire activiteit gebonden aan de (grond)wettelijke 'spel' regels en bevoegdheidstoedelingen.

Een vergelijkbare 'negatieve normering' is te destilleren uit het systeem van de Kieswet. Bindend voor de politieke partijen zijn de uitputtende regels voor de wettelijke kandidaatstelling, evenals de bepalingen inzake de aanvaarding van benoemingen en de regels over de opvolging bij het ontstaan van vacatures in de vertegenwoordigende lichamen. De politieke partij opereert in privaatrechtelijke gedaante. Tegenover de vrijheid die het privaatrechtelijk spectrum te dien aanzien biedt staat evenwel dat door een 'negatieve normering' in wet en grondwet de politieke partij heeft te wijken voor verschillende publiekrechtelijke regels. De 'negatieve normering' zorgt in feite voor een afgrenzing van de partijpolitieke activiteit, op niet uitdrukkelijke wijze wordt aan de reikwijdte van de politieke partijen de maat gesteld. Is deze negatieve maat- en normgeving neutraal? Anders gevraagd: Dwingt deze 'negatieve' wettelijke en grondwettelijke normering een bepaalde vorm van partij-politieke moraliteit af?

Het constitutionele recht is niet in alle opzichten neutraal, het legt de partijorganisaties een zeker politiek gedrag op. Geblinddoekt recht - het wil niet zien wat er is -, maar niet in alle opzichten 'onpartijdig' recht. Hoe en waarom?

Hoe: in de 'negatieve normering' van het partijwezen zit een aantal duidelijk keuze's verscholen ten aanzien van de wijze waarop volgens wet en grondwet de representatieve partijdemocratie behoort en niet-behoort te functioneren. De politiek-ideologische oriëntatie- en organisatievrijheid van de partijen wordt beperkt. Een voorbeeld: de politieke partij die vanuit haar ideologische achtergrond het gebonden mandaat wenst te practiseren wordt minder ruimte geboden dan de partij die het ongebonden mandaat omhelst. De politieke partij bezit immers geen juridische middelen om de verwante parlementariër tot zetelafstand te dwingen. Of: de politieke partij, die bij het ontstaan van een vacature in het parlement eist dat de opvolger lid is van de partij die kandideerde, kan stuiten op kieswettelijke bepalingen. Een kandidaat-

opvolger, die tussen verkiezing en benoeming in een vacature het partijlidmaatschap opzegt, behoudt het recht op opvolging.

170 Waarom?: het constitutionele recht normeert inhoudelijk, omdat het de representatieve partijdemocratie voor verwording wil behoeden. Een volledige uitlevering van de kiezersdemocratie aan de partijdemocratie kan de democratische rechtsstaat in de gevarenzone brengen. Een te zeer verzelfstandigde macht van het partijwezen kan ontstaan, de gelaagde verantwoordelijkheids- en controleverhouding tussen kiezer, gekozene en regering verdwijnt. De noodzakelijke zeggenschap van de kiezer wordt in dat geval tot een onaanvaardbaar niveau gereduceerd. De representatieve partijdemocratie is dan niet langer representatief en niet langer democratisch.

Wie handhaaft de subtiele, in wet en grondwet neergelegde evenwichten tussen kiezers- en partijdemocratie? Wie markeert de subtiele evenwichten tussen de (grond)wettelijke normen en de partij-politieke organisatie- en oriëntatievrijheid? En wie zorgt er voor dat deze evenwichten voortdurend worden aangepast aan de eisen van de politieke en parlementaire praktijk? Voor de hand liggend: wetgever en rechter. De wetgeving wijzigt zich steeds, in een verfijnde jurisprudentie worden de rechten en plichten van de politieke partijen nader omlijnd. Waar de grondrechten van de burger te destilleren zijn uit een voortdurend zich ontwikkelende jurisprudentie, ligt een vergelijkbaar handavings- en ontwikkelingsmechaniek voor de politieke partijen in de rede. Geen rechtsvorming zonder rechtshandhaving en rechtsontwikkeling. Vrouwe Justitia weegt zorgvuldig op welk punt de partij-politieke verscheidenheid in overeenstemming is met het constitutionele rechtsbestel. De centrale beginselen van de vertegenwoordigende democratie zijn immers in het geding.

Waar is deze jurisprudentie te vinden? Voor de grondrechten van de burger in verschillende uitspraken van vele rechterlijke colleges. En voor de politieke partijen? Vrijwel nergens. Voor de periode van na 1945 zijn slechts enkele, weinig betekenende uitspraken voorhanden. Is de spanning tussen kiezers- en partijdemocratie dan toch een zinsbegoocheling? Houden de politieke partijen zich nauwgezet aan de constitutionele normen? Kennelijk. Maar: de politieke praktijk toont toch dat de politieke partijen de kiezer en de gekozene aan zich binden op een wijze die in verschillende opzichten op gespannen voet staat met het constitutionele recht? Verdringt de partij-politieke moraliteit dan toch de

'(grond)wettelijke normen? Wordt hier met twee maten gemeten? - de politieke partijen mogen meer dan de burgers -, óf valt het met die bindingspraktijken van de partijorganisaties wel mee?

4. JURIDISCHE BINDING VERSUS VRIJWILLIGE ZELFBINDING

Met die bindingspraktijken van de partijorganisaties valt het niet mee. De politieke partij treft - het zij herhaald - de volksvertegenwoordiger op één van de zwakste momenten in zijn politieke loopbaan, namelijk ten tijde van de kandidering. De kandidaat-volksvertegenwoordiger staat betrekkelijk weerloos tegenover de eisen en wensen van de politieke partij. Weigering op de hoofdpunten betekent het einde van kandidatuur en politieke loopbaan. Ook het fractieverband snoert de vrijheid van de gekozen volksvertegenwoordiger in. Een duurzame en duidelijke onttrekking aan de fractie-organisatie schaadt de politieke loopbaan van de parlementariër eveneens, in ieder geval op termijn. De structureel zwakke stee in de positie van de volksvertegenwoordiger is echter vooral het kandideringsmoment. Is het de politieke partij en toegestaan om van deze structurele zwakte van de kandidaat-volksvertegenwoordiger op allerlei manieren gebruik te maken? Is de politieke partij hier de bedriegelijke Jacob, die - profiterend van een 'hongerig' moment in het bestaan van de volksvertegenwoordiger - met een schotel linzenmoes Ezau zijn rechten ontfutselt? En lokt de ene list de andere niet uit? (Jacob aan het sterfbed van Isaäk!) De verkiezingsafspraken moeten worden verzilverd, de dreiging met niet-kandidering bij een volgende gelegenheid beperkt latent de zelfstandigheid van de parlementaire afgevaardigde. Is hier vanuit het constitutionele recht sprake van ontoelaatbare dwang en list? Of handelt het hier om een toelaatbare partij-politieke praktijk?

Als het bij de kandidering en ook overigens handelt om in-constitutionele dwang, waarom bereiken dan zo weinig conflicten de rechter? Een antwoord kan zijn: omdat de dwang tot afhankelijkheid zo sterk is levert een gerechtelijke procedure weinig op. Een rechterlijke veroordeling van de politieke partij schaadt de politieke carrière zodanig, dat op termijn zijn politieke lot binnen het partijverband in negatieve zin bezegeld is. Een ander antwoord kan zijn: de partij-politieke dwang wordt niet als dwang ervaren, omdat het hier vrijwillige zelfbinding betreft. In volledige vrijwil-

ligheid wordt de afhankelijkheid van de partijorganisatie en de partijbeginselen aanvaard, van dwang in de eigenlijke zin van het woord is geen sprake. Politieke gedragsnormen zijn bestaanbaar op meerdere niveau's: de (grond)wettelijke normen behoeven niet per se overeen te stemmen met de gedragsnormen in de sociaal-politieke sfeer, beide kunnen naast elkaar richtinggevend zijn. Het tweede antwoord bevat een beslissend element.

Plausibel is de volgende redenering. Juist wanneer het constitutionele recht duidelijke ijkpunten aanbrengt in de verhouding tussen kiezers- en partijdemocratie, is enige vrijmoedigheid bij de daadwerkelijke invulling van de partij-politieke oriëntatie- en organisatievrijheid toegestaan. Vrije mensen kunnen zich op vrijwillige basis tot meer verplichten dan onvrije mensen. Voor het vrijwillig afstand doen van rechten schept vrijwel ieder rechtsregime meer ruimte dan voor zijn gedwongen pendanten. Vrijwilligheid verzekert voorwaardelijkheid en de mogelijkheid om in een niet gelijk geval anders te handelen. Bij dwang ontbreekt de mogelijkheid om zelf te bepalen in welke mate van rechten afstand wordt gedaan. Juist de aanwezigheid van een rechtsgebod of rechtsverbod kan de morele vrijheid vergroten.

Overbrenging van deze denkwijze op de partijbinding als zelfbinding: verkiezingsafspraken en partijbindingen kunnen tot op zekere hoogte bestaan, juist omdat het gros van deze afspraken niet met rechtsmiddelen kan worden afgedwongen. De formele begrenzing van de bindingsmodaliteiten door het constitutionele recht verwijst de afspraken terug naar de sociaal-politieke sfeer, waar partij-politieke moraliteit leidend beginsel van handelen kan zijn. In deze sfeer heeft het recht zich niet te begeven, het constitutionele recht waarborgt in menig opzicht dat de partijbinding uiteindelijk een vrijwillig karakter behoudt. De niet-juridische afdwingbaarheid van de partijverplichtingen zorgt er voor dat de resultaten van de private binding niet te diep kunnen penetreren in de publieke orde. De afwezigheid van formeel-juridische geldigheid sluit de aanwezigheid van sociaal-politiek gedrag niet uit. Uit partij-politieke moraliteit voortvloeiend gedrag behoeft niet per se overeen te stemmen met het grond(wettelijke) normencomplex, het constitutionele recht verkrijgt ten aanzien van de politiek op belangrijke onderdelen een restfunctie. Resultaat: een wezenlijke autonomie voor de politiek. *Vrijwillige zelfbinding als ontwikkelingselement van recht en democratie.*

Een contrast. Het vrije mandaat in de 19e eeuwse optiek: de poli-

tieke besluitvorming isoleert zich van het maatschappelijke proces, de onafhankelijke volksvertegenwoordiger behoort naar eigen inzicht en geweten te besluiten. Doel: eenheid, garantie voor een evenwichtige besluitvorming: de politieke en maatschappelijke verdeeldheid vindt compensatie in een eenduidig en op eenheid gericht statelijk bestel. Leidraad: vrees voor segmentatie en desintegratie van het statelijke beslissysteem, angst om in ieder opzicht het resultaat van maatschappelijke vrijheden door te laten klinken in het staatsbestel. De gebrekkige democratie.

Het vrije mandaat in de tegenwoordige representatieve partijen-democratie: een osmose van het politieke en het maatschappelijke proces, de volksvertegenwoordiger en de politieke partijen als belichaming van politieke en maatschappelijke verscheidenheid. Doel van het vrije mandaat: 'slaperdijk'/restfunctie: het verhinderen dat vrijwillige partijbinding ontaardt in onvrijwillige binding. De volksvertegenwoordiger die zich in een grote afhankelijkheid begeeft beslist bij conflict in hoofdzaak zelf over zijn politieke lot. Op zelfbinding van de afgevaardigde binnen het fractie- en partijverband is het vrije mandaat niet van toepassing, de 'slaperdijk'functie of restfunctie van de grondwettelijke zelfstandigheid garandeert dat de binding tot het partij- en fractieverband beperkt blijft en geen externe werking kan verkrijgen. Leidraad: ruimte voor een zo groot mogelijke oriëntatie- en organisatievrijheid binnen het grondwettelijke raam. Geen uitdrukkelijke veroordeling door het recht van de verschillende bindingsmodaliteiten, maar 'slechts' de onmogelijkheid om politieke binding juridisch te sanctioneren ter behoud van het evenwicht tussen kiezers- en partijen-democratie. De minder gebrekkige democratie.

173

5. NEUTRAAL RECHT VERSUS NIET-NEUTRAAL RECHT

Het constitutionele recht dijt op verschillende punten de partij-politieke vrijheden in, juist daardoor wordt een belangrijke oriëntatie- en organisatievrijheid gelaten. Een beperking van de partij-politieke vrijheid die geen partij-politieke moraliteit afdwingt kan de facto die vrijheid vergroten. Intussen hebben de politiek en de staatsrechtbeoefening het maar moeilijk met deze paradox.

De partij-politiek: onder aanroeping van verheven constitutionele beginselen neemt men elkaar de maat: politieke tegenstander, uw handelen is ongrondwettig, u instrumentaliseert de grondwet-

telijke vrijheid van de volksvertegenwoordiger, u doodt de democratische vrijheden. De politieke tegenstander op zijn beurt: uw politieke moraliteit is de onze niet, u claimt vrijheid voor u zelf, maar misgunt uw politieke tegenstander dezelfde vrijheid. Het constitutionele recht als politiek en moraliserend strijdmiddel. Fruin en Groen in hedendaagse gedaante. De gebrekkige democratie.

De staatsrechtbeoefening: In het traditionele beeld brengt de politieke partij als maatschappelijke organisatie op het staatkundig proces over, wat er aan verlangens, behoeften en conflictstof in de samenleving borrelt. De privaatrechtelijke status van de politieke partij constitueert in dit beeld de wezenlijke partij-politieke vrijheid. Partij-politieke neutraliteit van het constitutionele recht is het adagium. Deze neutraliteit wordt echter lang niet altijd volgehouden. In het toegespitste geval produceert het zogenaamd 'partij-neutrale' constitutionele recht een 'woud van ideologische versperringen' (de woorden zijn van Holterman²⁰), de ene staatsrechtbeoefenaar is de andere niet. Vormen van fractie-discipline worden op dezelfde gronden door de één aanvaard en door de ander verworpen. Interne recall-procedures vinden met de tekst van wet en grondwet in de hand genade en ongenade. Verplichte financiële afdrachten aan partijkassen zijn voor de één in strijd met de openbare orde en voor de ander daarmee in overeenstemming. Partijbinding bij de kandidaatstelling: voor de één verwording van de kiezersdemocratie, voor de ander verworvenheid van de partijendemocratie. In het toegespitste geval kleuren de zogenaamd 'partij-neutrale' letters van het publiekrecht nogals eens mee met de blik die de beoefenaar van het constitutionele recht daarop werpt. Elke ketter zoekt op dat moment zijn letter. De partij-neutraliteit van het publiekrecht fungeert dan niet als middel ter constituering van partij-politieke vrijheden, maar als onverwachte mogelijkheid voor een - soms 'moraliserend' - machtswoord.

En hoe oordelen rechter en administratie? Scheppen de enkele uitspraken die voorhanden zijn meer eenduidige evenwichten tussen kiezers- en partijendemocratie? Geven deze uitspraken enig uitsluitsel over de grenzen van het (grond)wettelijk behoren en zijn ze uitdrukking van het partij-neutrale publiekrecht?

Kan een verkiezingsafspraken de wettelijke verkiezingsuitslag beïnvloeden? De Hoge Raad ('Elslose verkiezingsafspraken', 1971): kennisneming van het opgeworpen geschil komt niet toe

aan de rechterlijke macht. Vrouwe Justitia wendt haar hoofd at. Kan in een ander geval een dergelijke afspraak wel via de rechter worden afgedwongen? De onbevoegdheid van de rechter ten aanzien van de 'Elslose verkiezingsafpraak' laat het antwoord op die vraag open.²¹ Twaalf jaar later: de 'Beeselse verkiezingsafpraak'. De bepalingen van de Kieswet hebben betrekking op de publieke orde en zijn van dwingend recht, zodat daaraan niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen. Een meer inhoudelijk oordeel. Maar behoren kandidaten nu ook dergelijke afspraken achterwege te laten? Een duidelijk antwoord blijft uit.²²

Toetsing van kandidatenlijsten. Laat de Kieswet de oriëntatievrijheid van het partijwezen onaangetast? Is de Kieswet ook werkelijk neutraal inzake de politieke oriëntatie van een kandiderende groepering? Verschillende colleges van Gedeputeerde Staten in 1979: een kandidatenlijst is ongeldig, indien de oriëntatie van een politieke groepering strijdt met de centrale beginselen van de Nederlandse rechtsorde.²³ Dus toch een afgedwongen moraliteit via de Kieswet? Na een procedurewijziging oordeelt de Afdeling Rechtspraak drie jaar later: de Kieswet biedt geen enkele grondslag tot toetsing van een kandidatenlijst aan andere dan de in de Kieswet gestelde formele eisen.²⁴

Toetsing van de naamsregistratie. De Kroon in 1979: naamsregistratie kan niet worden geweigerd op gronden ontleend aan de oriëntatie van een politieke groepering.²⁵ De neutrale Kieswet. De Afdeling Rechtspraak drie jaar later: bij de naamsregistratie kan niet buiten beschouwing worden gelaten de wijze waarop het partijprogramma (van de Nederlandse Volksunie, DJE) wordt uitgedragen en het optreden van deze groepering in de Nederlandse samenleving.²⁶ De Kieswet als inhoudelijk en niet-neutraal middel ter bescherming van de democratie.

Van een duidelijke scheidslijn tussen de formele kiezersdemocratie en de feitelijke partijdemocratie is geen sprake. De vraag naar het 'behoren' wordt in het ene geval ingevuld en in het andere geval opengelaten. 'Neutraliteit' blijkt een betrekkelijk begrip. Partij en fractie plooiën het constitutionele recht naar het eigen politieke denkraam. De constitutionele rechtsbeoefening weet deze politieke controversen lang niet altijd te neutraliseren en gaat voor een deel in die controversen op. Rechter en administratie hoeden zich in het ene geval voor een beoordeling van het partij-politieke handelen, trekken in het andere geval een scherpe

lijn en beproeven vervolgens zowel een neutrale als een niet-neutrale toepassing van de kieswettelijke normen.

176

Is dit alles te verhelpen? Ja en nee: gedeeltelijk derhalve. In de eerste plaats is het *ja*. Aan rechter en administratie, alsmede aan de politiek en de rechtsbeoefening kan een meer adequaat en duidelijk beoordelingshandvat worden geboden door het constitutionele recht dat betrekking heeft op de partij-politieke activiteit op onderdelen te wijzigen. Positieve ordening van de partij-politieke activiteit in plaats van negatieve normering. Een op de partij-politieke verscheidenheid toegesneden constitutionele normering, resultaat: meer openheid en duidelijkheid inzake de ijkpunten tussen kiezers- en partijdemocratie. Met open vizier de partij-politieke verscheidenheid erkennen en daarvoor de spelregels en normen presenteren. Positieve ordening van de partijpolitieke activiteit om het constitutionele recht op dit punt zijn deels 'verholen' karakter te ontnemen. De gewrongenheid van het huidige recht, waarbij de met de ene hand gegeven vrijheid door de andere hand weer voor een deel wordt weggenomen, verdwijnt. Constitutionele duidelijkheid over de rechten en plichten van de politieke partijen, nu blijven die rechten en plichten grotendeels in de constitutionele nevels verborgen. Op welke punten zoal verandering? Een grondwettelijke erkenning van de vrijheid van partijvorming en de partij-politieke activiteit; verbeteringen in het verbods- en ontbindingsrégime voor politieke partijen; aanpassing van de kieswettelijke rechten aan dit verbods- en ontbindingsrégime; meer positieve scheidslijnen tussen de wettelijke kandidaatstelling en de partijkandidaatstelling; herformulering van de vrijheid om benoemingen te aanvaarden en aanpassing daaraan van het machtigingsstelsel; positief aangeven op welke punten het recht niet als middel kan dienen om verkiezingsafspraken en vormen van partijbinding te sanctioneren, etc. Doel van deze herijking van wet en grondwet: omlijning van de partij-politieke oriëntatie- en organisatievrijheid. Resultaat: de deelnemers aan het politieke proces weten beter waar ze aan toe zijn, een zekere helderheid wordt verkregen inzake de vraag waar het constitutionele recht slechts als een meer vormelijke spelregel fungeert en waar uitdrukkelijk een meer inhoudelijke, sturende en daardoor noodzakelijk 'dwingende' norm wordt beoogd. Bovendien, en vooral dat is wezenlijk: meer duidelijkheid over de rechten en plichten van de politieke partijen schept - hoe paradoxaal dat ook moge klinken - meer

ruimte voor vrijwillige zelfbinding. De 'slaperdijk'- of restfunctie van een belangrijk deel van het constitutionele recht komt tot uitdrukking, dat recht fungeert slechts op de achterhand als middel om excessieve vormen van partijbinding te voorkomen. Verschillende vrijheidsconcepties laten zich op die wijze combineren.

De enigszins lekke boot van het constitutionele recht kan op verschillende plaatsen worden gedicht en de versleten riemen kunnen door nieuwe worden vervangen. Is dit alles afdoende? Komt aan de geschetste verwarring een einde? Nu aandacht voor het *nee*.

In de eerste plaats: nieuwe en bestaande constitutionele regels markeren de ruimte voor het politieke proces. Wenselijk is het om bij deze marking gebruik te maken van regels van verschillende aard en soort:

- a. vormelijke spelregels die de oriëntatie- en organisatievrijheid van de politieke partijen niet aantasten;
- b. regels met een meer inhoudelijk karakter die de grens tussen vrijheid en onvrijheid aangeven, maar ruimte laten voor vrijwillige zelfbinding en tenslotte
- c. regels die zeer uitdrukkelijk bepaalde partij-politieke vrijheden uitsluiten, ook in de sociaal-politieke sfeer.

De meer dwingende regels zijn vooral bedoeld om de representatieve partijendemocratie voor verwording te behoeden, daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verbods- en ontbindingsrégime voor politieke partijen. Is de wetgever in staat om een dergelijk verfijnde en subtiële regelgeving in het leven te roepen? Maar zeer gebrekkig. Waarom? Vooral omdat de partij-politieke verscheidenheid zich in volle omvang in de persoon of het orgaan van de wetgever manifesteert: op vele punten is een consensus per se niet te bereiken. Wat is een slechts vormelijke spelregel? En wat een meer inhoudelijke norm? Wat door de een als vrijheid wordt gekoesterd wordt door de ander als onvrijheid gekwalificeerd. Wie bepaalt de exacte grenzen tussen partij-politieke vrijheid en onvrijheid? Grondwetgever en wetgever zitten op vele punten noodgedwongen met de handen in het haar.

In de tweede plaats: door de dynamiek van het politieke proces raken de bestaande en nieuwe evenwichten tussen de kiezers- en de partijendemocratie al weer snel in het ongerede. De ontwikkeling van de democratie gaat verder. Partijbinding openbaart zich in allerlei tot nu toe onbekende varianten, nieuwe vormen van partij-politieke moraliteit dienen zich aan. De constitutionele dijk rond het vrije politieke proces dreigt voortdurend door te breken.

Het constitutionele recht weet op het ene punt de aangebrachte markering in stand te houden, op het andere punt moet het noodgedwongen de opgeëiste vrijheid laten lopen. Op het ene moment is het recht in staat tot een uitdrukkelijk onderscheid tussen de (grond)wettelijke normen en de partij-politieke moraliteit, op het andere moment ziet zij zich gedwongen het onderscheid ineen te laten vloeien. Gerechtiglijk onrecht? Neen, de sterkte van het recht naast het recht van de sterkste. Wat wel en niet behoort verstaat: een complexe en gebroken werkelijkheid, het zuivere beeld van de evenwichtspunten tussen kiezers- en partijdemocratie vertroebelt.

Eén ding staat vast. De constitutionele indijking van het politieke proces door recht en wet wint aan kracht indien de hoogste maxime van politieke moraliteit daarbij de leidraad is. De hoogste maxime van politieke moraliteit is de voortdurende poging om een maximale denk- en handelvrijheid voor de deelnemers aan het politieke proces te realiseren. Het toestaan van diverse vormen van partij-politieke moraliteit en partijbinding maakt het te meer aanvaardbaar dat in sommige gevallen daaraan door recht en rechter een duidelijk en beslist halt wordt toegeroepen. Eerst een belangrijke ruimte voor partij-politieke verscheidenheid stelt een beroep op de constitutionele begrenzing van het politieke proces boven iedere verdenking van 'partijdigheid'. Het de politieke tegenstander oriëntatie- en organisatievrijheid gunnen kost moeite. Liever een zwak constitutioneel recht in combinatie met ruime partij-politieke vrijheden, dan een sterk constitutioneel recht gepaard aan vergaande vormen van politieke onvrijheid en moralisme. Doel van een dergelijk rechtsregime is ten eerste het behoud van een flexibel en open democratiebestel waarin van alles en nog wat mogelijk is en ten tweede het voorkomen van 'verwordings'processen, waardoor het democratiebestel zijn open karakter kan verliezen. Is deze tweeledige doelstelling, die zich zowel op de vrijheid als de onvrijheid van de politiek richt, te verwezenlijken? Niet eenvoudig. De ontwikkeling van de vertegenwoordigende 'kiezers'-democratie uit de tijd van Fruin en Groen naar de representatieve partijdemocratie van nu toont evenwel dat de mogelijkheden daartoe in zekere mate voorhanden zijn. Met horten en stoten en vallen en opstaan naar nieuwe en betere evenwichten tussen kiezers- en partijdemocratie.

Het vraagstuk van de partijbinding en de politieke moraliteit is

hiermee in grove lijnen getekend en van verschillende zijden be-
licht: een eenduidig beeld levert dat niet op. Vrijheidsrealisatie
door het recht - zijn meest wezenlijke doelstelling - roept veelal
meer nieuwe vragen op dan ze oude beantwoordt. Een sluitende
oplossing van het vraagstuk biedt zich niet aan, het dispuut tussen
Fruin en Groen blijft van alle tijden. Bovendien: welke politieke
werkelijkheid dient als beoordelingsmaatstaf? De feiten lopen
snel onder ieder beeld vandaan, de blik blijft vertekend.

Is op het punt van de partijbinding het constitutionele recht voor
verbetering vatbaar? Antwoord: ja, maar het nee relatieveert dit
ja aanzienlijk. Echter in het relatieve schuilt ieder begin van waar-
heid.

179

Als leidende gedachte geldt de multiplier van de politieke morali-
teit: de politieke ruimte en vrijheid die u aan de ander toestaat zal
zijn bereidheid vergroten om u dezelfde ruimte en vrijheid te gun-
nen. Geaccumuleerde politieke tolerantie als wezenskenmerk van
de democratie in ontwikkeling. Van de gebrekkige democratie uit
de tijd van Fruin en Groen naar de misschien minder gebrekkige
democratie van straks.

Noten

1. W.J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Ne-
derland*, dl. I, 1849-1891, ('s-Gravenhage, 1948), 304.
2. G. Groen van Prinsterer, *Aan de Kiezers*, (De verkiezingen van 1864), ('s-Gra-
venhage, 1866), nr. I, 9 en nr. II, 9.
3. R. Fruin, 'Politieke Moraliteit, open brief aan Mr. G. Groen van Prinsterer',
in: *Verspreide Geschriften*, dl. X, ('s-Gravenhage, 1905), 247.
4. *Idem*, 248/249.
5. *Idem*, 251/252 en 255.
6. G. Groen van Prinsterer, *Aan de kiezers*, nr. VIII, 4.
7. *Idem*, nr. VIII, 11.
8. *Idem*, nr. VIII, 19.
9. R. Fruin, *Verspreide Geschriften*, dl. X, op. cit., 290.
10. Z.W. Sneller, 'Groen van Prinsterer en Fruin', *Mededelingen der Koninklijke
Nederlandsche Akademie van Wetenschappen*, deel 12, nrs. 1-12, (Amsterdam,
1959), 616.
11. P. van Bemmelen, 'Politieke verklaring en politieke belofte', in: *Nieuwe bij-
dragen voor rechtsgeleerdheid en wetgeving*, XIV, 1864, 617 e.v.
12. J.T. Buys, 'Misverstand', in: *De Gids*, juli 1865, 110.
13. V.E.L. de Stuers, *De verhouding der volksvertegenwoordigers tot hunne kie-
zers*, (diss. Leiden, 1869), 107.
14. S. Vissering, 'Een dubbelzinnige triomf', in: *De Gids*, augustus 1864, 246 en
266.

15. *Aan de kiezers*, VI, 14.
16. R. Fruin, *op. cit.*, 189.
17. *Aan de kiezers*, VIII, 14/15.
18. R. Fruin, *op. cit.*, 289.
19. Zie voor een overzicht van de vele verkiezingsafspraken en bindingen: D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, diss. Utrecht, (Nijmegen 1982), hfdst. 8.
20. Th. Holterman, *Recht betreffende lagere rechtsgemeenschappen*, studie-syllabus (niet in druk verschenen), Rotterdam 1983, 8.
21. H.R. 26 maart 1971, *A.B.*, 1971, nr. 1345.
22. Afd. Rspr. 6 september 1982, *A.B.*, 1983, nr. 114.
23. Vergelijk D.J. Elzinga, *op. cit.*, 138 e.v.
24. Afd. Rspr., 3 mei 1982, *A.B.*, nr. 382.
25. K.B. van 9 april 1979, *A.B.*, 1979, nr. 309.
26. Afd. Rspr., 19 april 1982, *A.B.*, 1982, nrs. 380 en 381.