

De wetsmetaforen van Hannah Arendt. Passages en commentaren

Willem Witteveen*

1 In aanraking met het recht

Hannah Arendt is een van de belangrijkste politieke denkers van de vorige eeuw. Zij schreef echter geen systematische rechtstheoretische verhandeling, vergelijkbaar met Harts *Concept of Law* of Kelsens *Reine Rechtslehre*. Reden waarom de rechtsfilosofische literatuur Arendt niet tot de canon van te behandelen denkers rekende, geobsedeerd als de beoefenaren van deze discipline waren door de aloude controverse tussen positivisme en natuurrecht waarin Arendt moeilijk te situeren is. In haar politieke filosofie komt Arendt intussen voortdurend in aanraking met het recht omdat de grote politieke problemen van haar tijd ook de brandende kwesties zijn van het recht. Als zij schrijft over totalitarisme, geweld, macht, bureaucratie, revolutie, gezag, constituties, verantwoordelijkheid en oordeelsvermogen komt zij dan uiteraard ook te spreken over wat wetten en regels zijn, over wat mensen ermee uithalen, over de verschillen tussen regimes, over de juridische voorwaarden voor politiek handelen en over het rechterlijk oordeel. Passages over het recht staan in haar werk echter niet op zichzelf, ze worden geen zelfstandig onderwerp dat van een politieke aanleiding geabstraheerd wordt. De politieke of historische context blijft bepalend.

Vaak schrijft Arendt over het recht in korte, verhelderende fragmenten die hooguit enkele bladzijden beslaan; als onderdeel van een uiteenzetting. Zij geeft de voorkeur aan de metafoor boven de definitie, het begrijpen van recht en onrecht boven de dogmatiek van het wetsbegrip, aan diepgaande politieke analyse boven de rechtvaardigheidstheorie. Deze stijl van werken is voor de rechtsfilosofie alleen al waardevol als complement op de meer theoretische exercities die onder die noemer plaatsvinden. Ik zal echter proberen te laten zien dat wat Arendt opmerkt wanneer zij in haar politieke beschouwingen in aanraking komt met het recht ook een aantal gangbare

* Willem Witteveen is hoogleraar Encyclopedie van de rechtswetenschap aan de Universiteit van Tilburg.

denkbeelden in de rechtsfilosofie op losse schroeven zet. Om het onderwerp enigszins binnen de perken te houden maak ik een thematische selectie: hoe kijkt Arendt aan tegen wetten en regels? Zoals zal blijken is dit overigens geen smal thema; veel aspecten van haar politieke filosofie zijn ermee verbonden. Veel passages benaderen wetgeving en regels – en dat is al een significante afwijking van het rechtsfilosofische discours – vanuit het negatieve: als ontsporingen, als perverteringen zelfs. Daar staan ook constructieve interpretaties van wetgeving tegenover. De nu volgende bloemlezing van passages begint met Arendts kritieken om gaandeweg meer inzicht te geven in wat zij als waardevolle wetgeving beschouwde. De passages worden van enige contextuele toelichting voorzien, mijn rechtstheoretische commentaar komt aan het einde.

2 De wettenruïne

Over Kafka's *Het proces*:

'Kafka's so-called prophecies were but a sober analysis of underlying structures which today have come into the open. These ruinous structures were supported, and the process of ruin itself accelerated, by the belief, almost universal in his time, in a necessary and automatic process to which man must submit. The words of the prison-chaplain in *The Trial* reveal the faith of bureaucrats as a faith in necessity, of which they themselves are shown to be the functionaries. But as a functionary of necessity, man becomes an agent of the natural law of ruin, thereby degrading himself into the natural tool of destruction, which may be accelerated through the perverted use of human capacities. Just as a house which has been abandoned by men to its natural fate will slowly follow the course of ruin which somehow is inherent in all human work, so surely the world, fabricated by men and constituted according to human and not natural laws, will again become part of nature and will follow the law of ruin when man decides to become himself part of nature, a blind though accurate tool of natural laws, renouncing his supreme faculty of creating laws himself and even prescribing them to nature.'¹

Dit fragment gaat over de gevaren van de bureaucratie. Arendt kiest een door Kafka geïnspireerde metafoor om die gevaren te omschrijven: de wetten zijn een huis waarin mensen wonen, maar dit huis raakt onvermijdelijk ('the law of ruin') in verval zodra de bewoners zich gaan gedragen als

1 Hannah Arendt, *Essays in Understanding 1930-1954*, New York 1994, p. 74.

instrumenten van noodzakelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld omdat zij menen te gehoorzamen aan historische processen. Omdat zij, in hun ideologische blindheid, niet zien dat de natuurlijke processen waaraan zij zich onderwerpen in verwoesting zullen uitmonden, doen zij afstand van het bij uitstek menselijke vermogen (zelfs 'the supreme faculty' genoemd) om zelf wetten te maken en zo mogelijk ook hun wil op te leggen aan de natuur. Die laatste toevoeging is echter paradoxaal. Als mensen zich onderwerpen aan als natuurlijk of noodzakelijk geachte wetmatigheden volgt de wet van toenemende ellende, maar als zij zich daarentegen aan het natuurlijke of noodzakelijke onttrekken en juist menselijke wetten maken, kunnen zij zelfs heersen over de natuur of het noodzakelijke. Kennelijk bestaat er een kunst van het wetgeven die bij uitstek menselijk is. Hoe kan met behulp van een dergelijke kunst een leefbaar huis gebouwd worden ('fabricated and constituted')? Arendt verwijst echter niet naar de auteurs die zich over die kunst van het wetgeven hebben uitgelaten (zoals Plato en Montesquieu). Nee, ook hierover kunnen we iets van Kafka leren. Zijn verhalen beschouwt Arendt namelijk als modellen waarin een mogelijke werkelijkheid wordt geconstrueerd, als een soort blauwdrukken voor het huis waarin wij leven. Het is aan de lezer door middel van de verbeelding en dus door creatieve interpretatie de waarheid te achterhalen die in de blauwdruk geconcretiseerd wordt. Getransponeerd naar de metafoor van het huis van de wetten, betekent dit dat ook bij wetgeving blauwdrukken nodig zijn van mogelijke werelden en een inzet van de verbeelding vereist is om de waarheid (de waarde) daarvan in te schatten.

'The same imagination – namely, that imagination which in the words of Kant creates "another nature out of the material that actual nature gives it" – is to be used for the building of houses as for the understanding of them. Blueprints cannot be understood except by those who are willing and able to realize by their own imagination the intentions of architects and the future appearances of buildings.'²

Meer zegt Arendt hier niet over de kunst van het wetgeven. Dat is kenmerkend voor de fragmentarische benadering van het recht in de politieke geschriften. Veel vragen blijven onbeantwoord: Hoe kunnen mensen zich tot wetgever maken als zij in een regime leven dat hen tot onmacht veroorzaakt, in een bureaucratie bijvoorbeeld? Of dat de kunst van het wetgeven slechts aan een beperkte (bevoorrechte) categorie van burgers overlaat? Zijn de makers van het huis van de wetten alleen degenen die professioneel bij het wetgevingsproces betrokken zijn of is de kring wijder en vallen er ook

2 Arendt, *Essays in Understanding 1930-1954*, p. 77.

‘gewone’ burgers onder? Welke politieke processen zijn mogelijk of wenselijk om een goed wettenhuis te bouwen? En wat te doen als de blauwdrukken niet goed uitvoerbaar blijken te zijn of als idealistische wetten bij de implementatie in bureaucratische gedochten veranderen (wat toch ook een thema is in *Het Proces*)? Deze vragen worden gesteld noch beantwoord in het artikel over Kafka. Dan maar op zoek gaan naar aanvullende passages? Intussen zijn we wel de wetten als een geconstrueerd bouwwerk gaan zien en juist die metafoer roept de gestelde vragen op over de kwaliteit van het bouwwerk en de constructieprocessen.

3 Niemandsland

Over het bureaucratische regime:

‘It is true that one-man, monarchical rule, which the ancients stated to be the organizational device of the household, is transformed in society [...] into a kind of no-man rule. But this nobody, the assumed one interest of society as a whole in economics as well as the assumed one opinion of polite society in the salon, does not cease to rule for having lost its personality. As we know from the most social form of government, that is, from bureaucracy [...] the rule by nobody is not necessarily no-rule; it may indeed, under certain circumstances, even turn out to be one of its cruelest and most tyrannical versions.’³

De context van deze fascinerende passage is een beschouwing over het verschil tussen het publieke en het private domein. De scheidslijn wordt verstoord door de opkomst van wat Arendt ‘the social’ noemt, al die samenlevingsvormen die beheerd worden naar analogie van het huishouden (dus van het private domein, het sociale komt neer op een onteigening van de publieke ruimte). Het sociale is de omgeving waarin de bureaucratie tot ontwikkeling blijkt te komen. Bureaucratie is in deze context, het klinkt zowaar haast als een definitie, ‘no-man rule’. In die formulering klinkt natuurlijk de beroemde slogan door van de ‘rule of law: the rule of measures, not of men’. Het rechtsstatelijke ideaal van een weberiaanse bureaucratie van gespecialiseerde ambten die onafhankelijk en in gehoorzaamheid aan algemene regels hun werk doen, is in deze passage van Arendt echter veranderd in een pathologisch verschijnsel, ‘no-man rule’ is een pervertering van ‘the rule of measures’. Niet de onthechte en deskundige toepassing van regels staat voorop maar irrationele repressie, willekeur. De ambtenaren zijn geheel uit beeld verdwenen en hun ambtelijke ethiek

3 Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago 1958, p. 40.

eveneens. Daarvoor in de plaats komt de gepersonifieerde samenleving ('society') die economisch geconstrueerd wordt als het algemeen belang en psychologisch gestalte aanneemt in de heersende mening. Arendt waarschuwt dat de wending naar de sociale wetenschappen die de moderne bureaucratie kenmerkt, niet betekent dat er niet over mensen geheerst wordt; dit gebeurt alleen op een soms wrede, tirannieke manier. De 'rule by nobody' ontkent de mogelijkheid van verantwoordelijkheid van de heersers; het is een systeem dat functioneert bij gratie van het afschuiven van verantwoordelijkheden. Bureaucratie grenst als regime aan tirannie.

Intussen zien we de bureaucratie en de daarbij behorende regels niet meer als een door mensen geconstrueerd bouwwerk in verval maar als een onpersoonlijk niemandsland. Arendt is van wetsmetafoor veranderd. Het idee dat niemand heerst is niet identiek met het idee dat mensen heersen op basis van als noodzakelijk of natuurlijk ingeschatte wetten.

4 Universaliseerbaarheidsmachine

Over de 'bureaucratische' oorlogsmisdadiger Eichmann:

'Eichmann suddenly declared with great emphasis that he had lived his whole life according to Kant's moral precepts, and especially according to a Kantian definition of duty. [...] He came up with an approximately correct definition of the categorical imperative [...] and then proceeded to explain that from the moment he was charged with carrying out the Final Solution he had ceased to live according to Kantian principles and that he had consoled himself with the thought that he no longer was "master of his own deeds", that he was unable "to change anything".

What he failed to point out in court was that [...] he had not simply dismissed the Kantian formula as no longer applicable, he had distorted it to read: Act as if the principle of your actions were the same as that of the legislator of the law of the land – or, in Hans Frank's formulation of the "categorical imperative in the Third Reich," which Eichmann might have known: Act in such a way that the Führer, if he knew your action, would approve it.⁴

'No-man rule' is niet de enige perversie van het bureaucratische systeem. Het proces tegen Eichmann laat een bureaucraat zien die wel degelijk heerst op basis van regels, zij het door juist op de achtergrond te blijven en een efficiënte organisatie van de holocaust mogelijk te maken. Als Eichmann in het proces ter verantwoording geroepen wordt, stelt hij zichzelf voor als een

4 Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem*, New York 1965, p. 136.

moreel oordelend individu die de allerhoogste ethische maatstaven aanhoudt tot het niet meer kan. Dat is een perversie van de kantiaanse categorische imperatief, maar daarom niet minder effectief als zelfbedrog. Het citaat vervolgt:

‘Kant, to be sure, had never intended to say anything of the sort; on the contrary, to him every man was a legislator the moment he started to act: by using his “practical reason” man found the principles that could and should be the principles of law. But it is true that Eichmann’s unconscious distortion agrees with what he himself called the version of Kant “for the household use of the little man”. In this household use, all that is left of Kant’s spirit is the demand that a man do more than obey the law, that he go beyond the mere call of obedience and identify his own will with the principle behind the law – the source from which the law sprang. In Kant’s philosophy, that source was practical reason; in Eichmann’s household use of him it was the will of the Führer. Much of the horribly painstaking thoroughness in the execution of the Final Solution [...] can be traced to the odd notion, indeed very common in Germany, that to be law-abiding means not merely to obey the laws but to act as though one were the legislator of the laws that one obeys.’⁵

Arendt signaleert hier een gevaar van de universaliseerbaarheidsmaximen dat niet beperkt is tot de bureaucraat Eichmann maar veel algemener van strekking is: de neiging van de leden van een politieke gemeenschap om zich te vergaand te identificeren met de wil van de wetgever.⁶ De pathologie bestaat er dan uit dat men gaat denken en handelen alsof men wetten waar men in feite geen zeggenschap in heeft gehad, zelf heeft gemaakt. Het denken en oordelen is een oordelen op gezag van de Leider die gesproken heeft door middel van de woorden van de wet.

5 Slaaf van de wetten

Over de autoritaire wetshuishouding van Plato:

‘Authority implies an obedience in which men retain their freedom, and Plato hoped to have found such an obedience when, in his old age, he bestowed upon the laws that quality which would make them undisputable rulers over the whole public realm. Men could at least have the illu-

5 Arendt, *Eichmann in Jerusalem*, p. 137.

6 Vgl. de passage waarin Hannah Arendt laat zien hoe Eichmann het woord van de Führer als het werkelijk geldende recht beschouwde, Arendt, *Eichmann in Jerusalem*, p. 148.

sion of being free because they did not depend upon other men. Yet the rulership of these laws was construed in an obviously despotic rather than an authoritarian manner, the clearest sign of which is that Plato was led to speak of them in terms of private household affairs, and not in political terms, and to say, probably in a variation of Pindar's "a law is king over everything": "the law is the *despot* of the rulers, and the rulers are the *slaves* of the law".⁷

De wet als despoot en de heersers als slaven van de wet: Is dit een voorafschaduw van de rechtsstaatgedachte? Arendt ziet in de nadruk die Plato in zijn *Nomoi* op wetten legt die bindend zijn voor iedereen, eerder een retorische manoeuvre die erop gericht is een politieke conceptie van wetgeving (waarbij de wetten voortkomen uit het oncontroleerbare proces van publieke meningsvorming tussen vrije burgers) te vervangen door een technische conceptie van wetgeving waarbij de wetten op basis van deskundigheid gemaakt worden. Omdat die deskundigheid slechts aan de klasse der filosofen is voorbehouden, komt het daarmee gevestigde gezag ook in de handen van deze ware deskundigen terecht en moet het proces van publieke meningsvorming dus worden uitgebannen om te worden vervangen door de dialectische ondervraging in de kring van de academie of de huishouding van de filosoof-koning. Bij de uitwerking van het maxime dat de heersers de slaven van de wet zijn, vindt bij Plato dan ook een omkering van de verhoudingen plaats waardoor alleen nog de burgers de slaven van de wet zijn. Deze omkering voltrekt zich in een beroemde serie metaforen, alle ontleend aan wat de Grieken als de private sfeer, de wereld van het huishouden, beschouwden. De heerser is niet alleen de filosoof die meer weet dan de leerling, maar ook de herder die weet wat goed is voor de kudde, de kapitein die de baas is op het schip, de generaal die de troepen leidt, de arts die recepten uitschrijft voor een gezond leven, de ambachtsman die (zoals de timmerman) de (menselijke) materialen naar zijn hand zet.⁸ Een bepaald soort kennis en deskundigheid zijn in al deze metaforen een vereiste om te kunnen heersen over anderen en degenen die in de rol van de heerser geplaatst zijn, moeten zich dan ook richten naar de wetten van hun kennis (*techné*). De wet is dus meer de despoot over de heersers dan dat de heersers de slaven van de wet zijn.

7 Hannah Arendt, *Between Past and Future*, New York 1968, p. 106.

8 Arendt, *Between Past and Future*, p. 110-114; Arendt, *The Human Condition*, p. 223-225. Zie ook W.J. Witteveen, *Dokteren aan het schip van staat*, in: M.A.P. Bovens & W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat*, Zwolle 1985, p. 23-51.

Plato's antipolitieke wettentechnologie bewerkstelligt volgens Arendt twee ingrijpende wijzigingen in opvattingen over politiek handelen vergeleken met de oudere Griekse conceptie hiervan: wetten worden niet meer opgevat als begrenzingen van menselijk handelen maar als producten die op basis van deskundigheid gemaakt worden;⁹ en wetten geven idealiter uitdrukking aan de prioriteit van contemplatie boven handelen.¹⁰ De eerste bewerking zadelt ons onder meer op met de notie dat wetgeving een ambacht is en wetgevingstechniek derhalve de kwintessens is van het *métier*; de tweede bewerking, die duidelijk naar voren komt uit de parabel van de grot, heeft tot gevolg dat niet de normen en waarden van de belanghebbenden de wet bepalen maar kennis die van boven en van buiten komt.

6 De lege plaats van de terreur

Over het wetsbegrip van de terreur:

'If law is the essence of constitutional or republican government, then terror is the essence of totalitarian government. Laws were established to be boundaries [...] and to remain static, enabling men to move within them; under totalitarian conditions, on the contrary, every means is taken to "stabilize" men, to make them static; in order to prevent any unforeseen, free, or spontaneous acts that might hinder freely racing terror. The law of movement itself, Nature or History, singles out the foes of mankind and no free action of mere men is permitted to interfere with it. Guilt and innocence become meaningless categories; "guilty" is he who stands in the path of terror, that is, who willingly or unwillingly hinders the movement of Nature or History. The rulers, consequently, do not apply laws, but execute such movement in accordance with its inherent law; they claim to be neither just nor wise, but to know "scientifically".¹¹

Als de rechtsstaat en de republiek, in de klassieke Griekse opvatting, gekenmerkt worden door wetten die grenzen bepalen waarbinnen de vrijheid mogelijk is, dan kent het regime van de terreur een heel ander wetsbegrip: de wet van de permanente verandering die gedictieerd wordt door de Geschiedenis of de Aard der Dingen en die geen grenzen respecteert en de publieke sfeer tot een lege ruimte maakt. Terwijl de rechtsstaat een publieke ruimte mogelijk maakt waarin mensen politiek kunnen handelen, ver-

9 Arendt, *The Human Condition*, p. 220-230: 'The traditional substitution of making for action.'

10 Arendt, *Between Past and Future*, p. 112-115.

11 Arendt, *Essays in Understanding 1930-1954*, p. 342.

andert de totalitaire staat de publieke ruimte in een lege ruimte, een woestijn waarin mensen gemanipuleerd kunnen worden.

‘The space freedom needs for its realization is transformed into a desert when the arbitrariness of tyrants destroys the boundaries of laws that hedge in and guarantee to each the realm of freedom. Fear is the principle of human movement in this desert of neighborlessness and loneliness; as such, however, it is still a principle which guides the actions of individual men, who therefore retain a minimal, fearful contact with other men. The desert in which these individual, fearfully atomized men move retains an image, though a distorted one, of that space which human freedom needs.’¹²

Het beeld van de woestijn waarin zinvol menselijk leven niet meer mogelijk is, staat hier tegenover het beeld van de bewoonbare publieke ruimte. Nu we het wetsbegrip van de terreur begrepen hebben, de wet van de permanente verandering ten behoeve van een hoger doel, kunnen we beter zicht krijgen op een wetsbegrip dat daarvan het tegendeel is, het klassieke Griekse idee van de wet als afbakening (*nomos*).

7 De architectuur van de wetten

Over de constructie van de wetgeving voor de polis:

‘The Greeks did not count legislating among the political activities. In their opinion, the lawmaker was like the builder of the city wall, someone who had to do and finish his work before political activity could begin. He therefore was treated like any other craftsman or architect and could be called from abroad and commissioned without having to be a citizen, whereas the right to *politeuesthai*, to engage in the numerous activities which eventually went on in the *polis*, was entirely restricted to citizens. To them, the laws, like the wall around the city, were not results of action but products of making. Before men began to act, a definite space had to be secured and a structure built where all subsequent actions could take place, the space being the public realm of the polis and its structure the law; legislator and architect belonged in the same category.’¹³

12 Arendt, *Essays in Understanding 1930-1954*, p. 344.

13 Arendt, *The Human Condition*, p. 194-195. Zie ook Hannah Arendt, *On Revolution*, New York 1965, p. 187.

Deze passage, afkomstig uit het deel van *The Human Condition* waarin Arendt haar visie op 'action' ontvouwt, omschrijft een wetsbegrip dat voor Arendt zeker heel zinvol was; het klassieke Griekse idee van de wet als afbakening, als structuur voor de publieke ruimte, is de standaard waarmee andere wetsbegrippen worden vergeleken. Wettelijke begrenzingsen zijn nodig, in de visie van Arendt, omdat het vrije politieke handelen (door middel van het gesproken woord) in de polis de neiging heeft om uit de hand te lopen, om geen grenzen te kennen ('the boundlessness of action'); deze grensoverschrijdende en grenzen ondermijnende eigenschappen zijn simpelweg de keerzijde van de enorme productiviteit van het vrije politieke handelen dat telkens nieuwe relaties tussen mensen in het leven roept.¹⁴ In *Essays in Understanding* voegt zij aan deze passage iets wezenlijks toe; zij wijst er daar op dat wetten niet alleen stabiliteit garanderen (zoals de metafoor van de stadsmuren impliceert) maar ook telkens weer een nieuw begin mogelijk maken.

'With each new birth, a new beginning is born into the world, and a new world has potentially come into being. The stability of laws, erecting boundaries and the channels of communication between men who live together and act in concert, hedges in this new beginning and assures, at the same time, its freedom; laws assure the potentiality of something new and the pre-existence of a common world.'¹⁵

8 De wet als verbindend element in een netwerk van relaties

Over het Romeinse wetsbegrip:

'Unlike the Greek *nomos*, the Roman *lex* was not coeval with the foundation of the city, and Roman legislation was not a pre-political activity. The original meaning of the word *lex* is "intimate connection" or relationship, namely something which connects two things or two partners whom external circumstances have brought together. Therefore, the existence of a people in the sense of an ethnic, tribal, organic unity is quite independent of all laws. [...] Only after Aeneas and his warriors had arrived from Troy, and a war had broken out between the invaders and the natives, were "laws" felt to be necessary. These "laws" were more than the means to re-establish peace; they were treaties and agreements with which a new alliance, a new unity was constituted, the

¹⁴ Arendt, *The Human Condition*, p. 191.

¹⁵ Arendt, *Essays in Understanding 1930-1954*, p. 342.

unity of two altogether different entities which the war had thrown together and which now entered into a partnership. As to the Romans, the end of war was not simply defeat of the enemy or the establishment of peace; a war was concluded to their satisfaction only when the former enemies became “friends” and allies (*socii*) of Rome. The ambition of Rome was not to subject the whole world to Roman power and *imperium*, but to throw the Roman system of alliances over all countries of the earth.¹⁶

Nomos is voor Arendt niet het enige voorbeeldige wetsbegrip, zo blijkt uit deze passage; zij gaat ook terug naar de wortels van het Romeinse idee van *lex* als een bij uitstek relationeel wetsbegrip dat een juridische uitdrukingsvorm is voor de verbindingen die een netwerk van menselijke relaties vormen. Arendt tekent erbij aan dat het Romeinse begrip in deze oorspronkelijke betekenis in de loop van de geschiedenis door andere concepties van wetgeving is overvleugeld en dat het in de rechtstheorie eigenlijk alleen terug te vinden is bij Montesquieu (maar dat is dan ook een bij uitstek gezaghebbende bron als het over wetgeving gaat).

9 De wet als woning en als taal

Over het verschil tussen de Amerikaanse en de Europese opvattingen over het sociaal contract en de daarop gebouwde constitutie:

“The mutual contract by which people bind themselves together in order to form a community is based on reciprocity and presupposes equality; its actual content is a promise, and its result is indeed a “society” or “consociation” in the old Roman sense of *societas*, which means alliance. Such an alliance gathers together the isolated strength of the allied partners and binds them into a new power structure by virtue of “free and sincere promises”. In the so-called social contract between a given society and its ruler, on the other hand, we deal with a fictitious, aboriginal act on the side of each member, by virtue of which he gives up his isolated strength and power to constitute a government; far from gaining a new power, and possibly more than he had before, he resigns his power such as it is, and far from binding himself through promises, he merely expresses his “consent” to be ruled by the government.”¹⁷

¹⁶ Arendt, *On Revolution*, p. 188.

¹⁷ Arendt, *On Revolution*, p. 169-170.

In deze passage contrasteert Arendt de opvattingen van Harrington en the Federalists over een op wederkerigheid en gelijkheid gebaseerd maatschappelijk verdrag met de opvattingen uit de traditie van het sociaal contract-denken van Hobbes. Zo'n maatschappelijk verdrag neemt de gedaante aan van een wederzijdse belofte, door vrije en gelijke burgers aan elkaar gegeven, om een nieuwe staatsordening te beginnen; die belofte is vervat in de tekst van de Grondwet. Als we de Grondwet ook als een wet opvatten, een heel primair soort wet, dan is het hier voorgestelde wetsbegrip dus dat van de wederzijdse belofte (het *covenant*). Alleen deze structuur is volgens Arendt geschikt om macht, als het collectieve vermogen tot handelen dat aanwezig is als mensen hun krachten bundelen, een duurzame vorm te geven. De Grondwet die een wederzijdse belofte is, is een behuizing voor de macht van het handelen, een fundament.

'Binding and promising, combining and covenanting are the means by which power is kept in existence; where and when men succeed in keeping intact the power which sprang up between them during the course of any particular act or deed, they are already in the process of foundation, of constituting a stable worldly structure to house, as it were, their combined power of action.'¹⁸

De vergelijking met behuizing en fundering bevredigt Arendt kennelijk niet geheel, want in de hierop volgende regels uit *On Revolution* benadrukt zij dat het erom gaat een geordende wereld in het leven te roepen ('the world-building capacity of man') die zich over de generaties uitstrekt en dan kiest zij een andere vergelijking om dit aspect van het constitutiebegrip te verduidelijken: die met de taal.

'The grammar of action: that action is the only human faculty that demands a plurality of men; and the syntax of power: that power is the only human attribute which applies solely to the worldly in-between space by which men are mutually related, combine in the act of foundation by virtue of the making and the keeping of promises, which, in the realm of politics, may well be the highest human faculty.'¹⁹

10 De wet als quasi-goddelijk bevel

Over de voorkeur van absolute machthebbers voor religieus gefundeerde wetten:

¹⁸ Arendt, *On Revolution*, p. 174.

¹⁹ Arendt, *On Revolution*, p. 175.

‘The whole problem of an absolute which would bestow validity upon positive, man-made laws was partly an inheritance from absolutism, which in turn had fallen heir to those long centuries when no secular realm existed in the Occident that was not ultimately rooted in the sanction given to it by the Church, and when secular laws were understood as the mundane expression of a divinely ordained law. [...] The laws themselves were understood to be commandments, they were construed in accordance with the voice of God, who tells men: Thou shalt not.’²⁰

Deze passage uit *On Revolution* geeft een zowel met de Griekse wetsopvatting (*nomoi*) als met de Romeinse wetsopvatting (*lex*) contrasterend joods-christelijk wetgevingsbeeld: de wet als een door goddelijke sancties gesteund bevel. Arendt associeert het met absolute vorsten en quasi-religieuze natuurrechtelijke opvattingen; het is een antidemocratisch wetgevingsbeeld. Terwijl de Griekse en de Romeinse opvattingen verschillende conceptualiseringën bieden van de functie van wetgeving om menselijk samenhandelen stabiliteit en structuur mee te geven, ondermijnt het bevelsdenken juist het in collectief handelen besloten machtpotentieel. Ook is het idee van de wet als door religie (goddelijk of werelds) gesteunde bevel niet te rijmen met de twee visies op het sociale contract, die in de hobbesiaanse variant toch altijd nog instemming vereisten en in de madisoniaanse variant zelfs wederzijdse beloften.

‘Only to the extent that we understand by law a commandment to which men owe their obedience regardless of their consent and mutual agreement, does the law require a transcendent source of authority for its validity, that is, an origin which must be beyond human power.’²¹

11 Wetsmetaforen en wetsbegrippen

Deze kleine bloemlezing van passages in verband met wetgeving bij Hannah Arendt laat zien dat zij er geen eenduidig beeld van de wet op na houdt. Zij gebruikt althans uiteenlopende metaforen die het verschijnsel wet elke keer een andere conceptuele ordening meegeven. De wet kan niet tegelijkertijd een huis zijn als een niemandsland, laat staan een woestijn. Het oordeel van mensen die wetten interpreteren kan evenmin tegelijkertijd voortkomen uit zelfidentificatie met een Leider en uit gehoorzaamheid aan de wereld van de Idee. Wetten trekken ofwel grenzen ofwel ze leggen juist verbindingen tussen mensen en groepen (en dus over grenzen heen).

²⁰ Arendt, *On Revolution*, p. 189-190.

²¹ Arendt, *On Revolution*, p. 190.

De wet die als een wederzijdse belofte het fundament legt onder de samenleving, bevindt zich logischerwijze op een ander abstractieniveau dan een grammatica van het handelen of een syntax voor de macht. Wellicht hebben de gebruikte metaforen echter toch een gemeenschappelijke noemer en valt er achter of onder hun gebruik in het betoog van Arendt een coherent wetsbegrip te ontwaren.

Jeremy Waldron heeft een poging gedaan dit arendtiaanse wetsbegrip te articuleren. De metaforiek is meestal (maar niet altijd) ruimtelijk. Dat wijst op het belang van wetten als structuren die politiek handelen mogelijk maken. Waldron noemt dit 'the in-between': 'political structure as something that both separates people from one another and relates them to one another'.²² Hij wijst vervolgens op het belang van grenzen in Arendts visie op politiek, zoals de grenzen tussen volkeren en staten, de afbakening tussen de wereld van de arbeid en die van het politieke handelen, de grenzen die rechtsregels aanbrengen tussen mensen die door diezelfde rechtsregels ook aan elkaar worden gerelateerd.

Het wetsbegrip als 'structuur die vorm geeft aan politiek handelen', is echter een abstrahering die uit de wetsmetaforen van Hannah Arendt wel erg veel relevante informatie wegsnijdt. Ook Waldron valt dan ook terug op afzonderlijke metaforen bij zijn verdere interpretatie van Arendts politieke filosofie. Verwijzend naar de metafoor van de wetgever als ontwerper van de stadsmuren of als architect, vreest Waldron dat daarin teveel het idee overheerst dat de constitutie door één man ontworpen wordt (een Solon) in plaats van de resultante te zijn van een activiteit waarin veel verschillende mensen spreken en handelen. De architectenmetafoor 'would be misleading for communities whose constitution-building was part of their own politics and no less political than any of the actions it was supposed to house and regulate'. In de metafoor van de taal vindt Waldron deze aspecten van pluraliteit en immanentie beter terug. 'Rules of grammar are not constructed up front; they are not distinct from usage; and certainly they are not established by individual grammarians. They present themselves instead as something implicit in on-going activity, regulating usage nonetheless and making possible certain forms of life that would be unthinkable without them.'²³ In omgekeerde richting brengt Waldron de metafoor van het wettenhuis in beeld bij een bespreking van de functies van constituties en zegt hij dat deze metafoor iets toevoegt – en wel het al aangehaalde idee van de politieke structuur als 'in-between' – aan het idee van de constitutie als grammatica van het politieke handelen (hij zwijgt over het aspect van de

22 Jeremy Waldron, *Arendt's constitutional politics*, in: Dana Villa (red.), *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*, Cambridge 2000, p. 204.

23 Waldron, *Arendt's constitutional politics*, p. 204.

syntax van de macht). Verderop komt de metafoor van de grondwet als wederzijdse belofte ter sprake die voor Waldron ook iets zinnigs toevoegt aan het idee van de constitutie als structuur voor het politieke handelen, want 'the promise creates something special – the power of a political community – whose importance consists precisely in mitigating the incalculability that human freedom gives rise to.' Maar alleen het beeld van de wederzijdse belofte dekt Arendt's denken over de constitutie ook weer niet helemaal, vervolgt Waldron, want 'in one respect it is misleading [...] the assumption that each man can contract anew, and that no one need be bound by the promises of a previous generation [...] is incompatible with Arendt's conviction that constitutions must be able to outlast their framers'.²⁴ Wat hem weer terugbrengt bij de metaforen van het huis en de taal. Het is wellicht mogelijk door een strengere reconstructie de impliciete samenhangen in de metaforiek van Arendt sterker te doen uitkomen. Zo zou het mogelijk zijn om de metafoor van de taal en die van het huis meer naar elkaar toe te trekken door er de beroemde passage van Heidegger bij te halen, waarin deze zegt dat de taal het huis is waarin wij wonen.²⁵ Niet dat dit overigens de verschillende ordenende effecten teniet zou doen van de regels van de grammatica waaraan mensen onderworpen zijn en die zij niet persoonlijk kunnen vormgeven en de regels van een het handelen structurerende wet die, zoals Waldron terecht aangeeft, juist wel uit menselijke interacties voortkomen en tot op zekere hoogte beïnvloedbaar zijn (het verschil van immanentie en pluraliteit).

Waar het echter om gaat, is in te zien dat reconstructies tot één wetsbegrip, althans in het geval van Arendt, meteen reducties zijn die de complexiteit van haar politieke theorie teniet doen, terwijl ze tevens leiden tot betrekkelijk vage formules ('the in-between'). Het is aantrekkelijker om alle gebruikte metaforen als conceptuele ordeningen serieus te nemen. Dan blijkt dat, als primair gelet wordt op de constructieve in plaats van de negatief gebruikte beelden, er zeker drie wetsbegrippen de ronde doen in Arendts geschriften.²⁶ De wet als *lex* (het scheppen van een netwerk van relaties) moet worden onderscheiden van de wet als *nomos* (de constructie van een afgebakende publieke ruimte); Arendt zelf acht dit een fundamenteel onderscheid, zoals we zagen. Reliëf krijgen deze twee onverenigbare wetsbegrippen door hun contrast tot een negatief gewaardeerd joods-christelijk

24 Waldron, *Arendt's constitutional politics*, p. 212-213.

25 In zijn *Brief über den Humanismus* schrijft Heidegger: 'Die Sprache ist das Haus des Seins. In ihrer Behausung wohnt der Mensch.' M. Heidegger, *Wegmarken*, Frankfurt am Main 1967, p. 145.

26 Als Arendt gelijk heeft, zaait dit twijfel over de zinvolheid van het streven om een grondslagentheorie van de wet te ontwikkelen. Zie Bert van Roermund, *Het verdwijnpunt van de wet*, Zwolle 1997.

wetsbegrip van de wet als *bevel*. Het is wel wat ironisch om te bedenken dat in de eindeloze rechtsfilosofische controverse tussen positivisme en natuurrecht juist dit derde wetsbegrip centraal heeft gestaan en daardoor de andere wetsbegrippen over het hoofd zijn gezien. Degenen die in dat debat het positivisme afwijzen, met name op hermeneutische gronden, stellen tegenover de wet als bevel immers eerder de metafoor van de wet als tekst (die bij Arendt juist niet te vinden is). Daardoor wordt het lezen en interpreteren van de wet in de aandacht geplaatst, maar niet het politiek handelen, het structuur bieden, het wederzijds beloven of het leggen van relaties over grenzen heen.²⁷

12 Wetsbegrippen en rechtsregimes

De verscheidenheid van Arendts wetsmetaforiek roept de vraag op naar de verhouding tussen wetsbegrip en politieke orde. De constructieve wetsbegrippen hebben vooral betrekking op gemeenschappen die een constitutie vormen en zich alleen al daardoor aan een zekere mate van democratie en rechtsstatelijkheid committeren, terwijl de negatief getoonzette wetsmetaforen betrekking hebben op onvrije regimes: op de tirannie, de bureaucratie, de terreur, het totalitaire systeem. Kennelijk is niet elk wetsbegrip even toepasselijk in elke maatschappelijke en politieke context. Als Hannah Arendt de verschillen tussen gematigde en onvrije regimes onderzoekt, betreft dit ook de daarin gehanteerde wetsbegrippen. Zij plaatst zich hiermee welbewust in de onderzoekstraditie van Montesquieu, zodat het zinvol is deze onderzoekstraditie hier in herinnering te roepen.²⁸ Voor Montesquieu gaat het erom een regime zo te beschrijven dat daarin de structurerende elementen worden opgespoord, samen met de drijvende krachten (zoals ik Montesquieu's begrip 'esprit des lois' vertaal) die het systeem laten functioneren. Rechtsregels en wetten, bureaucratengedrag, rolopvattingen van functionarissen die bij wetgeving betrokken zijn: ze zijn allemaal gesitueerd in een bepaald rechtsregime en in hun functioneren zijn ze daar ook van afhankelijk. Montesquieu onderzoekt, zoals bekend, drie regimes waarin op verschillende manieren middels wetgeving institutioneel vorm wordt

27 Zelf heb ik ook op hermeneutische wijze tegenover de wet als dwingende boodschap de wet als interpreteerbare tekst geplaatst. Zie W.J. Witteveen, *De wet als boodschap, de wet als tekst*, in: W.J. Witteveen, H.D. Stout & M.J. Trappenburg (red.), *Het bereik van de wet*, Zwolle 1992, p. 13-42. Maar als verzachtende omstandigheid voer ik aan dat ik ten minste twee wetsbegrippen onderscheidde in plaats van een funderend wetsbegrip en bovendien de wet als tekst metaforisch opvatte als een bouwwerk of constructie, waardoor aansluiting werd gevonden bij het idee van de wet als *nomos*.

28 Dana R. Villa, *Totalitarianism, Modernity, and the Tradition*, in: Steven E. Aschheim (ed.), *Hannah Arendt in Jerusalem*, Berkeley 2001, p. 124-145.

gegeven aan de politieke vrijheid. In de gematigde monarchie regeert een vorst, in overeenstemming met vaste wetten en onder eerbiediging van de rechten van de maatschappelijke groeperingen (met name de adel). In de democratie regeert het volk zichzelf door publieke deliberatie en bepaalt het zijn eigen wetten. In de aristocratische republiek wordt het volk bestuurd door vertegenwoordigers van de verschillende standen. Hier tegenover plaatst Montesquieu het regime van de tirannie dat op alle fronten met de drie gematigde regimes contrasteert: er is een despoot die niet volgens vaste wetten regeert maar naar willekeur en ook geen evenwicht nastreeft met maatschappelijke groeperingen. Met de regimes corresponderen verschillende 'principes des lois' of 'drijvende krachten': in de monarchie het streven naar eer en roem; in de democratie het leven in overeenstemming met de publieke moraal; in de aristocratie het ideaal van de gematigdheid. Daar staat wat betreft de tirannie het mechanisme van de voortdurende vrees voor leven en goed tegenover.²⁹

Hannah Arendt vergelijkt in dezelfde geest de nieuwe regimes uit haar eigen tijd met de bekende systemen. In de traditionele classificatie blijken ze echter niet goed te passen. Totalitarisme is geen tirannie in de klassieke zin; terreur is iets anders en fundamenteel ergers dan angst en onzekerheid omdat het totalitarisme het individu isoleert en op zichzelf terugwerpt; de totalitaire terreur leidt tot een verschrikkelijke eenzaamheid. Het totalitaire systeem onderdrukt niet alleen elke individualiteit, het breekt ook alle stabiele structuren (zoals het gezin) af ten behoeve van de permanente verandering in overeenstemming met de wetten van de geschiedenis. Villa vat in zijn commentaar het verschil tussen de twee regimes, tussen tirannie en totalitarisme, als volgt samen:

'However dehumanizing cruelty and the fear it inspires are, they are not, finally, the "worst thing we do to each other." The worst thing [...] is the totalitarian attempt to deprive human beings not only of their freedom and dignity, but of their world. [...] Arendt is saying that even the subjects of a tyrannical regime still have a world, a simulacrum of the space for freedom. Insofar as they have a world – insofar as something stands between them and natural or pseudonatural forces – they retain something of their humanity.'³⁰

Volgens Arendt is de logische consequentie van deze 'woestenij' van het totalitarisme dat 'under conditions in which terror as the essence of government is perfectly sheltered from the disturbing and irrelevant interference

29 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Edition V. Goldschmidt, Parijs 1979 (1748), I.1-I.8.

30 Villa, *Totalitarianism, Modernity, and the Tradition*, p. 144.

of human wishes and needs' er helemaal geen plaats meer is voor een handelingsprincipe in de door Montesquieu bedoelde betekenis; het systeem is niet afhankelijk van drijvende krachten die voortkomen uit menselijke handelingsmotieven. Angst is in die extreme situatie van onleefbaarheid wel de drijfveer van mensen, maar niet de drijvende kracht van het systeem.³¹

Voor de bureaucratie geldt een andere redenering. Het bureaucratische systeem lijkt als regelgeleid regime wel degelijk op andere systemen die ook vaste wetten kennen maar wijkt van deze gematigde regimes af door de persoonlijke verantwoordelijkheid van functionarissen te omzeilen en voor de uiteenlopende vormen van politiek handelen het collectief afschuiven van verantwoordelijkheid in de plaats te stellen. Arendt spreekt zich niet met zoveel woorden uit over de drijvende kracht van de bureaucratie, maar het ligt in het verlengde van de typering van bureaucratie als 'no man rule' voor de hand hierbij te denken aan het streven beheersing te hebben over mensen en middelen en daarbij gelijktijdig risico's te vermijden en verantwoordelijkheid te ontgaan.

Als nu de context van het regime bepalend is voor de mogelijkheden en onmogelijkheden van wetten (en van andere juridische instituties zoals onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak), rijst de fundamentele vraag hoever het belang van regimes voor de juridische vormen eigenlijk strekt. Beïnvloeden ze alleen het functioneren van de wetten? Veranderen ze derhalve de matrix van mogelijkheden en onmogelijkheden die er voor wetgeving in het regime beschikbaar zijn? Of constitueren de regimes maatschappelijke verwachtingen omtrent de wetten? Leggen ze zelfs een bepaalde conceptualisering van het wetsbegrip min of meer dwingend aan de leden van de gemeenschap op?

Dat zowel Montesquieu als Arendt menen dat het regime bepalend is voor de mogelijkheden en onmogelijkheden om door middel van wetgeving de samenleving te besturen, lijkt mij evident. Montesquieu wijst er bij alle door hem behandelde regimes op dat ze een bepaald type wetgeving vereisen dat de drijvende kracht van het systeem respecteert. Arendt werkt het inzicht van Montesquieu niet systematisch uit, maar zoekt ook bij de door haar geanalyseerde regimes (totalitarisme en bureaucratie) naar de bij die regimes passende soorten wetten en contrasteert die met de wetgeving van vrije samenlevingen. Wet volgt regime, zo is het uitgangspunt kennelijk. Maar Hannah Arendt is in dit opzicht radicaler dan Montesquieu. Zij beschrijft ook verschillen in wets*begrip*, in de cultureel gedeelde voorstellingen van wat een wet is en doet, tussen de regimes. Het scala van wetsmetaforen dat hiervoor aan de orde kwam, heeft betrekking op juist deze

31 Arendt, *Essays in Understanding 1930-1954*, p. 343.

conceptuele verschillen. De drie constructieve wetsbegrippen (*lex*, *nomos* en *bevel*) zijn gesitueerd in verschillende regimes en ontlenen hun zinvolheid of zinloosheid aan die maatschappelijke inbedding. De Griekse, Romeinse en joods-christelijke wetsbegrippen zijn niet uitwisselbaar. Wat dit inzicht bemoeilijkt, is dat Arendt zich aansluit bij het relatieve wetsbegrip van Montesquieu: 'les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses'; de wetten berusten weliswaar op het gebruik van de menselijke rede, maar moeten aangepast worden aan de volkeren waarvoor ze gemaakt worden en dat betekent dat ze gerelateerd moeten worden ('elles doivent être relatives') aan een veelheid van factoren die de verschillen tussen de volkeren uitmaken.³² Dit relatieve wetsbegrip is zodanig ruim, men mag ook zeggen vaag, dat het moeilijker wordt om te zien dat de vele factoren die op wetten inwerken ook de conceptualisering van de wetten beïnvloeden. Als Montesquieu de tirannie bespreekt, kan hij zelf ook niet goed uit de voeten met zijn relatieve wetsbegrip. De wetten die gerelateerd zijn aan het principe van de tirannieke regimes zijn er altijd maar weinig, want een staat die op angst gebouwd is heeft timide, onwetende en verslagen inwoners.³³ Hoe absoluter een heerser regeert, des te meer hij behoefte heeft aan eenvoudige wetten.³⁴ Maar als het dan op rechtspraak aankomt, zijn er helemaal geen wetten die een rechter zou kunnen toepassen: de rechter is zichzelf tot wet.³⁵ De tirannieke heerser over een groot rijk moet de wetten voortdurend naar eigen willekeur aanpassen: 'que la loi soit dans une seule tête; et qu'elle change sans cesse, comme les accidents, qui se multiplient toujours dans l'Etat à proportion de sa grandeur'.³⁶ Uit de tegen spraken tussen deze vier uitspraken blijkt wel dat het in de despotische regimes het wetsbegrip zelf is dat onzeker is, niet alleen de uitgevaardigde decreten.

Het relatieve wetsbegrip van Montesquieu, dat door hem overigens gevonden was bij Ulpianus,³⁷ past goed bij het door Hannah Arendt gehanteerde Romeinse wetsbegrip: de wet als *lex* is een vestiging van relaties. Het past minder goed bij de Griekse wetsopvatting: de wet als *nomos* die een ruimtelijke afbakening inhoudt. Arendt merkt dit zelf op in een voetnoot in *The Human Condition*.³⁸ De wet als bevel is al helemaal niet goed in te passen in het relatieve wetsbegrip, want het onttrekt zich door zijn absolute karakter juist aan reflectieve consideratie van het brede scala van factoren die

32 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I.1.1-I.1.3, p. 123-129.

33 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I.5.14, p. 185.

34 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I.6.2, p. 202.

35 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I.6.3, p. 203.

36 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I.8.19, p. 258.

37 Judith N. Shklar, *Montesquieu*, Oxford 1987, p. 70.

38 Arendt, *The Human Condition*, p. 190-191.

geacht worden de wetten te beïnvloeden. Zo komen we tot de slotsom dat niet alleen de wet het regime volgt, maar dat ook het wetsbegrip afhankelijk is van het regime waarin het moet functioneren.

13 De interpretatie van regimes en de (on)mogelijkheden van het wetsbegrip

De stelling dat regimes bepalend zijn voor wet en wetsbegrip roept de vraag op hoe de regimes waarin mensen tegenwoordig leven getypeerd en geïnterpreteerd moeten worden en hoe het in die context gesteld is met de (on)mogelijkheden van de wet. Dit is een verre van eenvoudige vraag die vele vervolgvragen oproept. Lijken de staten van tegenwoordig nog op de door Montesquieu onderscheiden vier staatstypen? Als alle moderne staten tot op zekere hoogte democratisch zijn en tot op zekere hoogte ook door nieuwe aristocratische en autocratische elementen worden gekenmerkt en zich voor een deel houden aan rechtsstatelijke normen die de vrijheden van de burgers beschermen, bezitten deze nieuwe gemengde en gematigde regimes dan ook een 'esprit des lois', een complex van drijfveren die de regimes beslissend in hun functioneren kunnen beïnvloeden? Als in Europa de nationale staten veel van hun soevereiniteit hebben opgegeven ten gunste van de Europese Unie, betekent dit dan dat een nieuw overkoepelend regime in werking getreden is of een complexe mengvorm van alle deelnemende regimes (en hoe verhoudt de georganiseerde vrije markt zich tot dit nieuwe regime)? En zijn de varianten van bureaucratie en totalitarisme die Arendt onderzocht nog in diezelfde vorm onder ons of hebben ze gedaanteverwisselingen ondergaan? Hoe kunnen pathologische regimes of pathologische onderdelen van regimes worden bestreden en welke rol kunnen de wetsmetaforen van Arendt en haar politieke visie van een 'vita activa' daarbij nog spelen?

Het is niet mogelijk in dit artikel deze vragen diepgaand te onderzoeken, laat staan ze te beantwoorden. Ze openen veeleer een veld van onderzoek. Wel kan worden geconstateerd dat de geschriften van Arendt zelf een perspectief bieden voor dit verderstreckende onderzoek. In *The Human Condition* maakt zij een onderscheid tussen twee sferen of domeinen: het politieke en het sociale. Zij beschouwt de opkomst van het sociale als het naar voren treden van nieuwe arrangementen die de logica en de economie van het huishouden (*oikos*) doortrekken naar de sfeer van het publieke handelen en die uitmonden in bureaucratie (no man rule). Hannah Pitkin heeft een poging gedaan de vele passages waarin een antithese gemaakt wordt tussen het sociale en het politieke tot een kritiek op de bestaande democratische en bureaucratistische (gemengde) regimes uit te werken. Pitkins centrale stelling is dat het sociale in onze tijd het gevolg is van het verloren

gaan van macht in de arendtiaanse betekenis van een collectief vermogen dat ontstaat als mensen politiek handelen. Het sociale tekent de verplaatsing van macht naar onpersoonlijke en onbeheersbare organisaties. De technologische vooruitgang heeft niet geresulteerd in een toename van politieke invloed voor de burgers maar heeft hen tot buitenstaanders en afhankelijk gemaakt. De negatieve aspecten van de technologische doorbraken (zoals milieurampen, oorlogen) zijn dankzij de media voortdurend in beeld, zonder dat de geïndividualiseerde burger daar iets aan kan doen. 'The paradox of modernity [...]: more and more, as our power grows, the results of our own activities confront us like an alien and hostile force, beyond our influence.'³⁹ Deze paradoxale situatie van gecombineerd collectief succes en collectief falen, is Pitkins interpretatie van het sociale.

'The social is Arendt's way of talking about a collectivity of people who, though they are interdependent and active – their doings therefore continually shaping the conditions under which they all live – behave individually in ways that preclude coordinated action, so that they cannot (or at any rate) do not take charge of what they are doing in the world.'⁴⁰

Deze omschrijving van een complex van motieven kan gerust een 'esprit des lois' genoemd worden van een contemporain regime dat niet helemaal een democratie is en niet helemaal een bureaucratie; niet helemaal een vrije markt en ook al niet helemaal een rechtsstaat. Het is een nieuwe invulling van de denkbeelden van Arendt over de bureaucratie als bedreiging voor het politieke handelen. Of, in Pitkins eigen woorden en verwijzend naar een passage in Arendts werk die hierboven al is besproken:

'Arendt opposes not markets or bureaucracies as such; they are two organizational forms among many. She opposes confining a human collectivity to only this sort of organizational device, and specifically, she opposes substituting them for politics. As a substitute for politics, bureaucracy – that "most social form of government" – means the "complete victory of society," which is to say, being "ruled by an invisible hand, namely by nobody." Just like a market operating by *laissez faire*. But "rule by nobody" is not necessarily no-rule. Indeed, it may be one of the "cruellest and most tyrannical" forms of rule.'⁴¹

39 Hannah Pitkin, *The Attack of the Blob. Hannah Arendt's Concept of the Social*, Chicago 1998, p. 8.

40 Pitkin, *The Attack of the Blob*, p. 196.

41 Pitkin, *The Attack of the Blob*, p. 189.

Voor Pitkin speelt in het gemengde regime waarin mensen nu leven dezelfde vraag die ook Arendt bezighield: hoe aan mensen die in een web van afhankelijkheden verstrikt zijn en in een toestand van het 'sociale' verkeren hun politieke handelingsvermogen terug te geven? Zo geformuleerd lijkt het een onmogelijke opgave. Het ideaalbeeld van politiek handelen dat Hannah Arendt voor ogen heeft is immers het zeldzame moment van de revolutie: de oude structuren kraken en mensen komen spontaan bij elkaar in een publieke ruimte om al delibererend en handelend een nieuw begin te maken. Dat klinkt allemaal te kwetsbaar en te uitzonderlijk om een werkbaar alternatief te bieden voor een gevestigd regime. Pitkin zelf houdt het erop dat alle politiek handelen, in wat voor vorm en op wat voor schaal dan ook, een begin is en dat er honderd verschillende manieren zijn om met de ware politiek te beginnen en dat als er maar genoeg instituties voor deliberatie en burgerschap worden georganiseerd de publieke wereld weer zal worden geconstitueerd. 'Once we begin we may find others already under way, may discover all sorts of organizations and movements – be they about ecology, feminism, disarmament, torture, human rights, or nuclear power – movements locally generated but aimed at public responsibility and power.'⁴² Reden om deze opsomming van politieke issues met enige scepsis te bekijken is dat het ontstaan van een publieke sfeer en van politiek handelen op deze manier gesitueerd worden in de tegencultuur, dus buiten de gevestigde orde. Maar Hannah Arendt liet het niet alleen bij aanduidingen van de kwaliteiten van spontaan publiek handelen, zij zocht ook naar de mogelijkheid van de constitutie van een regime die uit een revolutie voort kan komen. Haar interpretatie van de Amerikaanse grondwet als zo'n uit revolutie voortkomende constitutie van een vrije en democratische samenleving staat daarvoor model. Op een analoge manier zouden de krachten van verandering ook binnen de bestaande regimes gezocht kunnen worden in plaats van in oppositie daartegen.

14 Wetsmetaforen en kritiek

Misschien kunnen de wetsmetaforen van Hannah Arendt bij dat streven zelfs de verbeelding prikkelen. Zij gebruikte haar metaforen primair als instrument van kritiek ('het niemandsland van de bureaucratie', 'de wettenruïne') maar door de gekozen metaforiek was zij in staat aan die kritiek tevens een constructieve wending te geven ('de gedeelde ruimte van de polis', 'het huis van de democratische rechtsstaat'). Hebben Arendts kritisch gebruikte metaforen ook in de huidige situatie nog zeggingskracht? Het is

⁴² Pitkin, *The Attack of the Blob*, p. 283.

interessant met deze vraag in gedachten de passages over wetgeving nog eens te herlezen.

De wettenruïne: daarvan is sprake als de bewoners van het huis zich gaan gedragen als instrumenten van noodzakelijke ontwikkelingen, gehoorzamen aan wat zij zien als historische processen en afstand doen van hun vermogen zichzelf wetten te geven. Ook als de aard van de noodzakelijke ontwikkelingen en historisch geachte processen verandert, blijft de kritiek staan: de mens moet zich niet maken tot een 'blind though accurate tool of natural laws'. Gaat dat niet ook op voor de kritiekloze houding waarmee de wetten van de economie, opgevat als een welvaarts-machine die gedijt bij het vrijlaten van marktkrachten, tot norm voor het handelen worden genomen? (De hele Europese eenwording is erop gebaseerd.) Of voor de manier waarop wetenschappelijke en technologische ontwikkeling (het menselijk genomproject is maar een voorbeeld) tot onafwendbare historische processen worden verklaard? Met als prijs telkens wat Arendt constateert: dat mensen hun vermogen hebben opgegeven om wetten te maken, 'even prescribing them to nature'.

Het bureaucratische niemandsland: heersen zonder persoonlijke of functionele verantwoordelijkheid, gebruikmakend van de mechanismen van het afschuiven van verantwoordelijkheid, is ongetwijfeld aan de orde van de dag. Dit is een kritiek die overbekend klinkt: iedereen met macht zou aangesproken moeten kunnen worden op zijn of haar handelen, de organisatie van de bureaucratie zou transparant moeten zijn, het ambtelijke jargon tot een minimum beperkt, een ethiek van onpartijdigheid zou de boventoon moeten voeren in het openbaar bestuur. Deze eisen klinken waarachtig soms als clichés, omdat ze al zo vaak in vele toonaarden herhaald zijn; tegelijkertijd houden ze een kritische betekenis (clichés zeggen in veel situaties ook gewoon de waarheid) omdat breed gedeelde afwijzing van bureaucratische pathologie in het algemeen niet betekent dat er in de ontelbare bureaucratische praktijksituaties op de juiste manier gehandeld zal worden. De bureaucratie is een draak met vele koppen. De metafoor van het niemandsland wijst ook niet alleen op het falen van het weberiaanse ideaal; Arendt suggereert dat de niemand die heerst dat doet als vertolker van de heersende mening en uit naam van de gevestigde economische machtsverhoudingen. Die gebondenheid aan de 'doxa' van de dag is een extra dimensie waar de critici van de bureaucratie te zelden naar kijken.

De universaliseerbaarheids-machine: Eichmann als een bureaucraat zien, is maar een eerste stap; de volgende stap is de vraag te stellen wat gewone bureaucraten tot een soort Eichmannen kan maken. Het mechanisme waar Arendt op wijst is dat van de te ver doorgevoerde identificatie met de Leider waardoor de volgelingen gaan denken en handelen alsof zij de wetten die de Leider oplegt zelf hebben gemaakt. Hier is niet zozeer sprake van blinde

gehoorzaamheid, maar van meedenken en meevoelen met de charismatische persoonlijkheid die men gezag toekent, ten detrimente van alle andere relevante overwegingen. Door te handelen 'in de geest van' de Leidersfiguur, wordt men zelf een beetje een leidersfiguur; men wordt arrogant en zelfgenoegzaam. Dit gevaar is duidelijk waarneembaar bij populistische stromingen in democratische regimes.

De slaaf van de wetten: als de heerser zich verklaart tot slaaf van de wetten, tot willoos instrument in dienst van een abstracte hogere macht, dreigen er twee gevaren. Het eerste is dat van een manipulatief gebruik van dit maximale, waarvan het gevolg is dat niet de heerser zelf maar de burgers tot 'slaven' van door de heerser gestelde regels worden gemaakt. Beroep op een abstract hoger doel, in het licht waarvan de heerser zelf ook maar een pion is, wordt als retorische truc ingezet om de burgers tot conformiteit te dwingen. Het probleem is dan de onaantastbaarheid van de rechtvaardiging: alleen anderen met dezelfde status als de heerser (de filosofen dus) kunnen meepraten over de waarheid en waarachtigheid van de gezagsaanspraak. Het tweede gevaar betreft de persoonlijkheid van de heerser als 'slaaf' van de wetten zelf. Overtuigd van eigen gelijk, geruggesteund door de heersende mening binnen een elite waaraan de heerser zich spiegelt, wordt de heerser arrogant, bekrompen, te zorgeloos om de contra-indicaties voor het beleid nog te kunnen waarnemen. Het aardige van deze beeldspraak van meesters en slaven is dat door een dergelijke pregnante metaforiek het mogelijk wordt om degenen die alleen maar een constitutioneel erkende functie uitoefenen, als ambtsdragers, weer in traditionele terminologie als heersers, als machthebbers dus, te kunnen benoemen. In een democratische rechtsstaat is dat een goede manoeuvre omdat de macht zich daar altijd moet kleden in het gewaad van het recht.

De woestijn van de terreur, die bij uitstek lege plaats: hierin schuilt het wetsbegrip van de permanente verandering, van de voortdurende vooruitgang. En dat is ook wat in overdrachtelijke zin zelfs in de democratische rechtsstaat (die qua idealen en praktijken ver van de terreur afstaat) uit deze metafoer geleerd kan worden: dat de dynamiek van permanente verandering en voortdurende vooruitgang ook daar optreedt en er een bedreiging kan vormen voor de goed geconstrueerde publieke ruimte. Als we eenmaal de (grote) conceptuele wending van terreur naar rechtsstaat gemaakt hebben en in de rechtsstaat de woestijn zoeken, dan is het niet moeilijk te wijzen op ontwrichting die het gevolg is van permanente verandering (is dit niet de veelgehoorde klacht over het voortdurend averechts uitpakkende maakbaarheidsstreven in het onderwijs?) Maar Arendt geeft deze metafoer nog een andere betekenis. De woestijn staat ook voor het tegendeel van de stad, voor het verloren gaan van de publieke ruimte waarin mensen zinvol handelen. En ook dat is herkenbaar bij het streven naar permanente organi-

satorische verandering: deze gaat gepaard met het ontnemen van de zeggenschap aan degenen die in de aan verandering onderworpen systemen en sectoren en beleidsvelden (de terminologie is veelzeggend) moeten werken.

15 Wetsmetaforen en constructie

Zo blijken de wetsmetaforen van Hannah Arendt nog steeds kritisch potentieel te bezitten. Gericht op het functioneren en disfunctioneren van de democratische rechtsstaat brengen ze het recht weer in aanraking met het politieke. Dat neemt niet weg dat er, vooral bij de constructieve wetsmetaforen, ook een beweging in omgekeerde richting mogelijk is en dat de wetsmetaforen vragen opwerpen over het functioneren van het recht in de context van 'ons' gemengde regime.

De wet als verbindend element in een netwerk van relaties: alleen al deze omschrijving van het Romeinse wetsbegrip (*lex*) klinkt eigentijds. Het netwerk van relaties is nu eenmaal, net als in de Romeinse republiek, een basismetaphoor voor de democratische rechtsstaat die uitdrukking geeft aan de belangrijke rechtsstatelijke waarde van de wederkerigheid en aan de democratische gedachte van de vrije interactie tussen burgers en hun organisaties. Bij Arendt lezen we dat *leges* de relaties vastlegden tussen groepen die door externe omstandigheden bij elkaar gebracht en in zekere zin ook tot elkaar veroordeeld waren. Het waren meer dan vredesakkoorden, veel-er constituties voor een nieuw partnerschap. Om deze functie te kunnen vervullen moet een wet als *lex* voor een partnerschap aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Zo'n wet moet voortkomen uit een interactief proces dat de partners bij elkaar brengt; het gaat erom de moeilijke kunst van het onderhandelend wetgeven te beoefenen.⁴³ De tekst zelf moet ruimte laten voor verdere interactiviteit. De constitutie moet verdere vormgeving van het partnerschap in de toekomst openlaten. Het zal dus vaak kaderwetgeving zijn die naar zijn aard veel mogelijkheden voor latere uitwerking (bij verdere onderhandeling) biedt en die overigens baat heeft bij een of meer open normen die de normatieve ruimte van de toekomstige ontwikkeling voor ogen stellen.

De verdragen van de Europese Unie bieden ook een illustratie van dit type wetgeving, waarbij de Europese Commissie en het Hof van Justitie de constitutionele rol kregen toebedeeld van aanjagers van verdere integratie. Zo bezien is de totstandkoming van een Europese grondwet (bij verdrag) een sluitstuk in een lang proces van onderhandelend wetgeven dat de aard van

43 W.S.R. Stoter & N.J.H. Huls, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag 2003, met name p. 94-102.

het partnerschap mede constitueert en in de loop van de tijd doet veranderen. Overigens treden er in dit proces ook weer pathologieën op, zoals bureaucratisering die gestalte aanneemt in grote regedruk vanuit Brussel. Het is interessant dat de toenemende problemen rond de Europese wetgeving, die zowel in kwantitatief opzicht als in kwalitatieve zin onder ernstige kritiek staat, ertoe heeft geleid dat de Commissie meer gebruik is gaan maken van soft law, van instrumenten die op wetgeving lijken maar het niet zijn (zoals de Aanbeveling) en die daarom zetten in een onderhandelingsproces voorstellen, om zo de dynamiek van evoluerend partnerschap erin te houden.⁴⁴

De architectuur van de wetten en de wet als structuur van de publieke ruimte: het Griekse begrip van de wet (*nomos*) voert op het eerste gezicht ook al naar grondwetten en andere ordenende wetgeving. Maar er is voor Hannah Arendt een fundamenteel verschil tussen *nomos* en *lex* en dus ook tussen het verdrag dat partnerschap inluit en de wet die de noodzakelijke afbakeningen in het leven roept waardoor een publieke ruimte pas goed kan functioneren. Het maken van wetten is, zoals het ontwerpen van huizen en steden, geen politieke activiteit; het is een vorm van maken en het best toevertrouwd aan een deskundige op dat vlak. Onderhandelingen en procesgerelateerde organisatievormen zijn eigenlijk vreemd aan de logica van *nomos* omdat het eindresultaat telt en een geslaagde *nomos* gesteund wordt door het gezag van de wetgever die zich (zoals Solon) na gedane arbeid uit de geconstitueerde publieke ruimte terugtrekt. In onze tijd kan gewezen worden op de grote codificaties, vooral de privaatrechtelijke, die wel de democratische wetsprocedure moeten doorlopen maar zich kenmerken door het aan een gemeenschap van deskundigen toevertrouwen van het gezag om een bruikbare codificatie te ontwerpen. (Bij ons is de naam van Meijers meer verbonden met het Nieuw Burgerlijk Wetboek dan de namen van de ministers en volksvertegenwoordigers die in constitutionele zin verantwoordelijk waren voor de totstandkoming hiervan.) Waar het volgens Arendt om gaat, is dat *nomoi* stabiliteit garanderen en tegelijkertijd een nieuw begin mogelijk maken: 'laws assure the potentiality of something new and the pre-existence of a common world'. In dat verband is het natuurlijk van belang dat in onze rechtscultuur de dynamiek voor een belangrijk deel van de rechter moet komen die de vage normen (zoals redelijkheid en billijkheid) mag benutten om de wet in overeenstemming te brengen met maatschappelijke veranderingen. De rechter is alweer een deskundige die buiten of zelfs boven het gewone politieke handelen gesitueerd wordt, een Solon in het klein. Moet die 'architect van de wetten' echter vaak optreden om de wetgeving aan nieuwe eisen aan te passen, dan onttaardt

44 Linda Senden, *Soft law in European Community law*, Oxford/Tilburg 2003.

het *nomoi*-begrip: de wetgever moet apolitiek afwezig blijven en de structuur moet staan als de (wanden van) een huis. Zo krijgt deze wetsmetafoor kritisch potentieel in de discussie over de verhouding tussen wetgever en rechter. De grote vraag die het Griekse wetsbegrip als metafoor oproept is of het mogelijk is een wet juist zoveel structuur en stabiliteit mee te geven dat daardoor de gemeenschap een nieuw begin kan maken zonder de band met de oude gemeenschappelijke wereld door te snijden of te verliezen.

De wet als woning en als taal: deze metafoor verwijst echt naar constituties, enerzijds als wederzijdse belofte, anderzijds als vestiging van een geordende wereld ('the world-building capacity of man'). Bij constituties hoeft niet alleen gedacht te worden aan de constitutie die een gehele nationale gemeenschap politiek en juridisch verenigt tot een volk. In het gemengde regime waarin wij leven, als in een huis dat permanent verbouwd wordt, is het zinvol het constitutiebegrip uit te breiden tot al die interpretatiegemeenschappen ('de wereld van de arbeid') die een wettelijke constitutie kennen en die zich eveneens kenmerken door een wederzijdse belofte ('gij zult elkaar op het werk gelijk behandelen en niet discrimineren'), en anderzijds een geordende wereld scheppen waarin men leeft en waaraan men verder vormgeeft. Een voordeel van deze metaforische uitbreiding van het traditionele constitutiebegrip is dat de tendens naar permanente verandering en maakbaarheid doorbroken wordt met de vraag hoe in de desbetreffende sfeer stabiele verhoudingen te scheppen die toch nieuwe ontwikkeling, zelfs een nieuw begin, mogelijk maken.⁴⁵

De wet als quasi-goddelijk bevel: als alle alternatieve wetsbegrippen zouden worden afgewezen, blijft altijd dit beeld nog hangen. Glastra van Loon mag haarfijn uiteengezet hebben dat regels geen species zijn van een genus 'bevelen' en dat regels en bevelen hooguit op elkaar lijken voorzover ze gebiedende en normatieve functies hebben, de gelijkstelling van regel en bevel is hardnekkig.⁴⁶ Arendt keert zich niet alleen hiertegen, maar vooral tegen de quasi-religieuze zoektocht naar grondslagen van de regel als een bevel. De vraag blijft of, in de context van het gemengde regime, het mogelijk is om een van deze metafysische zoektocht ontdane bevelsmetafoor voor de wet te behouden die bij de kennelijk cultureel bepaalde verwachtingen aansluit. Mijns inziens kan dat door, in de geest van de analyse van Glastra van Loon, het bevelskarakter van de relaties en interacties tussen de betrokkenen bij regelgeving of wetgeving centraal te stellen; een wet kan dan onder bepaalde gunstige omstandigheden waarin al hiërarchische

45 Bart van Klink & Willem Witteveen (red.), *De overtuigende wetgever*, Zwolle 2000; zie hierin de inleiding van Witteveen en Van Klink en de kritische commentaren van met name Van der Burg, Van den Brink, Hertogh en Lindahl.

46 J.F. Glastra van Loon, *De eenheid van het handelen*, Amsterdam 1980, p. 25-35.

relaties gevestigd zijn inderdaad een bevelswerking verkrijgen.⁴⁷ Om tegenwicht te bieden tegen de gedachte dat wetgeving alleen een proces van onderhandelen en van geven en nemen is, is dit een zinvol object van onderzoek, waarbij ook aansluiting gezocht kan worden bij een van de 'principles of social order' van Fuller, te weten zijn idee van 'managerial direction' als een orderingsmechanisme waarin aan gevestigd gezag en bevelen een belangrijke plaats toekomen.⁴⁸

16 Meer wetsmetaforen?

In haar wetsmetaforen toont Hannah Arendt zich een bruggenbouwer: zij brengt het politieke in aanraking met het recht en het recht in aanraking met het politieke. De wetsmetaforen hebben kritisch en constructief potentieel, nog steeds, in gewijzigde omstandigheden (en de vraag wat er kenmerkend is aan ons gemengde regime is wellicht de belangrijkste vraag die uit het onderzoek van de wetsmetaforen voortkomt). Dat wil niet zeggen dat er geen nieuwe wetsmetaforen gevonden kunnen worden die licht werpen op de orde of wanorde in 'ons' regime. Dorien Pessers onderzoekt in haar oratie bijvoorbeeld de metafoor van de Staat als Moeder (*Big Mother*) die uitdrukking geeft aan een personalisering van de publieke sfeer. Dit is een metafoor die bij Arendt niet wordt aangetroffen maar die toch aan haar gedachtegoed verwant is, want het gaat ook Pessers om afbakening en grensbewaking tussen een publieke en een private sfeer. Was echter een kenmerk van het totalitarisme (*Big Brother*) de kolonisering van het persoonlijke leven door het politieke systeem, het 'moederlijke' regime van nu leidt tot een kolonisering van de publieke sfeer door de persoonlijke sfeer. Beide vormen van grensvervaging en grensoverschrijding houden het gevaar in zich van het ontstaan van totaliserende, zelfs totalitaire verhoudingen.⁴⁹

Onderzoek van de metaforen die ons beeld van de wereld structureren is om drie redenen belangrijk: metaforen hebben een ordenend effect, juist als de gebruikers zich daarvan niet bewust zijn; metaforen geven selectieve ordeningen, ze vergroten bepaalde thema's uit en plaatsen andere thema's op de achtergrond; metaforen stimuleren de reflectie en zijn daarom een hulpmiddel voor een kritische politieke theorie of rechtstheorie.⁵⁰ Dat geldt ook voor de wetsmetaforen van Hannah Arendt.

47 Witteveen, De wet als boodschap, de wet als tekst.

48 Lon L. Fuller, *The Principles of Social Order*, edited by Kenneth I. Winston, Durham 1981, p. 34.

49 Dorien Pessers, *Big Mother*. Over de personalisering van de publieke sfeer (oratie Amsterdam VU), Den Haag 2003.

50 Willem Witteveen, *De denkbeeldige staat*, Amsterdam 2000, p. 33-37.