



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The Supreme Soviet. Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System

Berg, G.P. van den

Citation

Berg, G. P. van den. (1979). The Supreme Soviet. Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System. *Acta Politica*, 14: 1979(3), 420-423. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452023>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452023>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ganda van de daad' aan. Deze blijkt o.a. te bestaan uit het plaatsnemen van bommen in openbare aangelegenheden en het plegen van aanslagen op individuen die tot bepaalde (zeer ruim gedefinieerde) sociale categorieën behoren. De 20e eeuwse, kritische polemoloog zou zeggen dat Most doende was het structurele geweld de wereld uit te helpen door het aanwenden van persoonlijk geweld. Tenslotte treffen we in Berger's boek geen woord aan over de actuele betekenis van zijn bevindingen.

Le Tourneau komt in zijn boek *La Guerre Dans Les Diverses Races Humaines* uit 1895 tot de teleurstellende conclusie dat 'les progres de la raison humaine' geen einde hebben gemaakt aan geweld en oorlogvoering. Terwijl theologische argumenten ten gunste van geweld aan overtuigingskracht inboetten, namen sociaal-politieke filosofen naar zijn mening de rol van apologeten van geweld over. Het boek van Berger illustreert op treffende wijze het gelijk van LeTourneau. De oorlog heeft zelfs de revolutie overleefd: ook daar waar de zon op alleen vrije mensen schijnt wordt hij aangetroffen.

H. W. Houweling

John Löwenhardt, *Het Russische Politburo. Geschiedenis, Profiel en Werkwijze*. Met een woord vooraf van Prof. dr. J. W. Bezemer, Assen (Van Gorcum), 1978, 175 blz., f 22,50.

Peter Vanneman, *The Supreme Soviet. Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System*. Publications of the Consortium for Comparative Legislative Studies, (M. E. Jewell, ed.), Durham, North Carolina, (Duke University Press), 1977, 256 blz.

Een van de problemen die een rol spelen bij de bestudering van politieke processen in de Sovjet-Unie is het grote gebrek aan gesystematiseerde gegevens over de werkwijze van de belangrijkste politieke, staatkundige organen: het partijbestuur (d.w.z. het Politburo), de ministerraad (d.w.z. het Presidium van die raad, het kernkabinet) en het Presidium van de Opperste Sovjet. Dit gebrek aan gegevens bestaat niet alleen met betrekking tot de laatste jaren maar over praktisch de gehele periode dat deze organen hebben bestaan. Alleen de periode dat Lenin aan het roer stond is in de Sovjet-Unie systematisch bestudeerd.

Tekenend voor de situatie is, dat Churchward in zijn overzicht over het politieke systeem van de Sovjet-Unie¹ opmerkt, dat we bijv. zelfs niet weten hoe vaak het Presidium van de Opperste Sovjet bijeenkomt. Hetzelfde gold tot voor kort met betrekking tot het Politbureau als college. Zelfs van het kernkabinet is de vergaderfrequentie niet bekend. Tot de aanneming van de Grondwet van 1977 was evenmin precies bekend wie lid waren van het kernkabinet. Over kwesties als: geldt er een quorum, wie wonen de vergaderingen bij, wat voor soort discussies worden er gevoerd, zijn er tegenstemmen etc., verkeren we bijna geheel in het duister.

Vannemans studie over de Opperste Sovjet van de USSR is niet het eindresultaat van een onderzoek naar wat de Opperste Sovjet inhoudt. Het uitgangspunt van het boek is, dat de Opperste Sovjet, zijn organen en de staatsorganen, verantwoordelijk aan de Opperste Sovjet, een groeiende rol spelen in het politieke leven van het land. De studie, uitgegeven door het *Consortium for Comparative Legislative Studies*, is doorspekt van woorden als 'groeien' en 'toenemen', van de comparatieve trap. Van dat laatste een voorbeeld (p. 4):

'Since the fall of Malenkov in 1955, the leadership of the Soviet Union has expended *much* time and effort to *activate every* aspect of the Supreme Soviet. The Supreme Soviet has held *more* sessions, the sessions are *longer*; there are *more* deputies and *more* permanent commissions; the Supreme Soviet and its Presidium pass *more* laws, while the deputies are *more energetic* as ombudsmen and high officials of the CPSU apparatus seem *more active* in the Supreme Soviet and its associated bodies; the Supreme Soviet receives *more* publicity; *more* books and articles are written about it, and there even appears to be *more vitality* in the perfunctory atmosphere at Supreme Soviet sessions' (curs. van mij).

Wat is er waar van deze zo stellig neergeschreven gegevens? Van 1970 tot en met 1973 kwam de Opperste Sovjet zeven maal bijeen in vier jaar tijds gedurende in totaal 17 dagen van (1966 tot en met 1969: ook zeven maal gedurende 18 dagen). In Stalins nadagen kwam de Opperste Sovjet minder bijeen (1946 tot 1949 en 1950 tot 1953 steeds vijf maal) maar die zittingen duurden steeds 5 à 6 dagen. Bovendien, wat zeggen deze cijfers als we weten dat de Opperste Sovjet, in 1938 gekozen, in de 3½ jaar die verstreken tot de oorlog ook voor de Sovjet-Unie uitbrak, acht maal bijeen is geweest gedurende in totaal 59 dagen.

Vannemans boek is een voorbeeld van een onderzoek naar de werking van het politieke systeem van de Sovjet-Unie dat iemand verricht, die zojuist enige grondtrekken van dat systeem en generalisaties over dat systeem, heeft leren kennen en dan tot zijn verbazing merkt, dat in de werkelijkheid wel eens iets gebeurt dat met die generalisaties niet lijkt te kloppen. Zo 'ontdekte' Vanneman dat in 1968 bij de behandeling van de Beginselen van de wetgeving op het huwelijk en gezin door een afgevaardigde een aantal amendementen werden voorgesteld op het ingediende wetsontwerp. De stemming over dat wetsontwerp werd derhalve één dag (zegge en schrijve één dag) verdaagd en de vaste commissies kregen de gelegenheid om die 'amendementen' te bestuderen en om het resultaat van de discussies aan de Opperste Sovjet voor te leggen. Die vaste commissies namen sommige amendementen over en de volgende dag werd het wetsontwerp na een korte rede van de voorzitter van de commissie met enige wijzigingen eenstemmig aanvaard.

Nu gebeurt dit regelmatig en de gebruikte procedure wijkt niet veel af van wat anders gebeurt. In 1956 wijzigde de Opperste Sovjet van de USSR een ontwerp van een wet op de staatspensioenen zelfs op 59 punten (30 kleine wijzigingen, 17 grote wijzigingen, 12 nieuwe artikelen). Op dit wetsontwerp van 61 artikelen waren nog meer amendementen ingediend maar die wilde de voorsteller (de ministerraad) niet overnemen omdat zij 'onjuist' werden geacht of op dat moment nog niet realiseerbaar (de amendementen verhoogden de uitgaven met ongeveer 1½ %).

Wijzigingen in de wetsontwerpen in het laatste stadium komen ook in Polen bijv. veel voor: tussen 1965 en 1972 bracht het Poolse parlement wijzigingen aan in 93 van de 134 wetsontwerpen. Voor dit soort kwesties is Deutsch's vergelijking van vrijheid van meningsuiting met het recht van werknemers om ideeën in een ideeënbus te doen zeer leerzaam.² Werkgevers beschouwen het misschien wel eens als een vorm van inspraak (in de Sovjet-Unie wordt het doen van dit soort suggesties daar vaak onder gerekend). Amendering van wetsontwerpen hoeft niet steeds op manipulatie te berusten maar het bewijst nog niet, dat een orgaan 'in het centrum staat met betrekking tot factionele en politieke geschillen'.

Het gebrek aan systematische gegevens geeft voor een onderzoeker aanleiding om vooroordelen als feiten te zien. Zo beschrijft Vanneman de stem-procedure bij

verkiezingen. De kiezer kan tegenstemmen maar het feit van het tegenstemmen kan steeds publiek worden (voor het uitbrengen van een stem tegen de ene kandidaat moet de kiezer het stemhokje in). Vanneman merkt dan op, dat dit zeer riskant bleek te zijn in Stalin's dagen (*This proved to be highly risky in Stalin's days*). Dus, men verwacht dat het aantal tegenstemmers toen zeer laag was en dat dit nu hoger ligt. Bij de verkiezingen van 1938 en 1947/48 stemde 1,8% tegen en bij die van 1979 echter slechts 0,1%. Het gevaar van Vannemans opmerking is, dat de conclusie zou kunnen zijn dat de daling van het aantal tegenstemmers groeiende instemming met het régime zou betekenen: immers, de druk op de kiezer is minder en desalniettemin zijn er minder tegenstemmen.

Na lezing van Vannemans werkstuk is kennisneming van Löwenhardt's boekje een verademing. Niet dat dit theoretisch interessant is maar het is een poging om alle informatie die over de werkwijze van het Politburo bekend is geworden in de 60 jaar dat het bestaat systematisch te verzamelen. Het doel is derhalve geweest datgene te doen, wat Vanneman heeft verwaarloosd: het geven van een beschrijving van de institutionele context waarbinnen zich de hoogste politieke besluitvorming in de Sovjet-Unie afspeelt, voorzover de beschikbare bronnen zo'n beschrijving mogelijk maken. In dat doel is Löwenhardt geslaagd. Hij geeft eerst in 50 pagina's de geschiedenis weer van het Politburo. Daarna analyseert hij de sociale en nationale karaktertrekken van de leden van het Politburo. Hij deelt de Politburo-leden in vier generaties in:

(a) de revolutionaire generatie: veelal afkomstig uit de stad, intellectuelen. Deze generatie verdween na Lenin's dood (in 1930 de laatste vertegenwoordiger) en maakte plaats voor:

(b) de eerste Stalinistische generatie: mensen van het 'organisatorische' werk binnen de partij, met weinig opleiding, geen intellectuele belangstelling. Stalin omringde zich met evenbeelden van zichzelf, met 'apparatsjiki' zoals zij gemeenlijk worden genoemd. De revolutionaire generatie en een deel van deze eerste generatie vielen als slachtoffers van Stalin's terreur. De laatsten werden vervangen door wat Löwenhardt

(c) de tweede Stalinistische generatie noemt. Deze generatie bestond deels uit 'apparatsjiki', de typische partijmannen (m.n. Chroesjtsjov), en uit 'staatsbureaucraten',

d) de eerste post-Stalinistische generatie, die nu nog de dienst uitmaakt, bestaat weer vooral uit politici, die een lange carrière in de partij achter de rug hebben. Zij zijn inmiddels zeer oud geworden (in 1977 was de gemiddelde leeftijd 66,6 jaar; Brezjnev is nu 72 jaar, het oudste lid van het Politburo, Pelsje, is reeds 80 jaar oud en het jongste lid, Romanov, is 56 jaar).

Deze indeling is op zich interessant maar veel betekenis voor inzicht in de opvattingen, die binnen het Politburo bestaan, geeft zo'n generatiebeschrijving niet. Wat is precies de betekenis van een carrière van een Sovjet politicus in het partijapparaat en in de staatsbureaucratie voor de wijze waarop hij in het Politburo functioneert? Hoewel Brezjnev een partijman is en Kosygin uit de staatsbureaucratie afkomstig (in januari 1979 was hij meer dan 40 jaar lid van de ministerraad), is in beider redevoeringen niet veel meer verschil te vinden dan wordt bepaald door het onderwerp waarover zij spreken. Een duidelijk aantoonbare ontwikkeling in de post-Stalinistische verhouding tussen partijapparaat en staatsapparaat is, dat de overlapping van functies in partijbestuur en regering (in het kernkabinet) steeds geringer wordt. De partij probeert zich minder te bemoeien met het bestuur van het land en concen-

treert zich op de politiek. De 'leidende' rol van de partij wordt sterker maar zijn besturende taak neemt af.

De werkwijze van het Politburo beschrijft Löwenhardt in een derde hoofdstuk. Over die werkwijze is weinig met zekerheid bekend. Wie de kandidaten stelt is officieel niet geregeld. Of het Centraal Comité bij de verkiezing van een lid van het Politburo een keuzemogelijkheid heeft is niet bekend (waarschijnlijk is het echter niet). Over kwesties als: wie stelt de agenda samen, bestaat er een quorum, hoe vaak wordt er gestemd, is niets met zekerheid bekend. De vergaderfrequentie is alleen nauwkeurig bekend voor de eerste jaren van het bestaan van het Politburo. Betreffende de tijd daarna kennen we slechts enige fragmentarische gegevens die bovendien soms voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

Een belangrijk hulpmiddel bij het berekenen van vergaderfrequenties zijn de volgnummers van besluitenlijsten van bepaalde Sovjet instellingen. Zo is met behulp daarvan de vergaderfrequentie te berekenen van het Presidium van de Opperste Sovjet (tot in 1954) of van het kernkabinet. Naar die besluitenlijsten wordt in Sovjet publikaties soms verwezen (met name in gevallen dat een besluit slechts door een verwijzing naar een dergelijke besluitenlijst te identificeren is). Het Politburo kent eveneens genummerde besluitenlijsten doch als gevolg van de nagestreefde geheimhouding zijn verwijzingen naar die besluitenlijsten (na Lenins dood) uiterst zeldzaam. De enige bekende voorbeelden zijn een verwijzing naar 'besluitenlijst No. 34 van de zitting van het Politburo' in 1941 (en een naar No. 35, eveneens in dat jaar). Uitgaande van de veronderstelling dat besluitenlijsten worden genummerd vanaf het begin van het kalenderjaar, stelde Löwenhardt de vergaderfrequentie vast op 'eens per week', daar in genoemde besluitenlijst een besluit van 19 augustus 1941 (d.i. in de 34ste week van het jaar) was opgenomen. Waarschijnlijker is echter dat besluitenlijsten werden (en worden) genummerd vanaf het moment dat het Politburo in nieuwe samenstelling is gekozen (d.i. vanaf een partijcongres). Omdat het Politburo gekozen was op het XVIIIe partijcongres, dat in maart 1939 werd gehouden, volgt uit de gegevens dat het Politburo in die tijd niet veel meer dan één maal per maand vergaderde (34 vergaderingen in twee en een half jaar).

Hoe dit ook zij, de laatste jaren vergadert het Politburo één maal in de week. Enige onnauwkeurigheden die de tekst ontsieren (Voznesenkij was niet Zjdanov's opvolger, p. 47) doen geen afbreuk aan het oordeel, dat Löwenhardt's boekje een handzame bijdrage vormt tot de kennis van de wijze waarop zich in de Sovjet-Unie de beslissende gebeurtenissen in het politieke leven afspelen. Met belangstelling zien wij uit naar een analyse van de besluitvormingsprocessen zelf en de daaruit te trekken algemene, hopelijk vergelijkende, conclusies.

G. P. van den Berg

- 1 L. G. Churchward, *Contemporary Soviet Government*, rev. ed., London 1975, 134.
- 2 K. W. Deutsch, *Politics and Government*, 2nd ed., Boston etc. 1974, 381. Zie ook uitingen van de Chinese Vice-Premier Deng, zoals vermeld in *NRC/Handelsblad* van vrijdag 23 maart 1979.