

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Menselijke waardigheid niet gediend met Orbán's politiek

Het debat over de rechtsstaat in Europa bevat verschillende valkuilen: veelal wordt de rechtsstaat benaderd als juridisch-technische kwestie, als een uiting van culturele eigenheid of als antithese van de democratie. Een christendemocratische visie op de rechtsstaat gaat aan deze valkuilen voorbij en baseert zich op de begrippen 'menselijke waardigheid' en 'burgerschap'. Daarbij erkent zij dat politieke gemeenschappen geen homogeen, maar een heterogeen karakter hebben.

**door Jacob van de Beeten** De auteur is afgestudeerd jurist en vanaf september 2019 als promovendus verbonden aan de London School of Economics.

De afgelopen jaren is binnen academische en Europese kringen veel gesproken en geschreven over de rechtsstatelijke crisis in de Europese Unie (EU). Hierbij valt vooral de manier op waarop over de rechtsstaat gesproken wordt. Vaak verwordt de rechtsstaat namelijk tot onderdeel van een debat over ingewikkelde juridische aspecten óf een 'cultuurstrijd'. Zo blijft de essentie uit beeld.

Dit geldt ook het debat over de vraag hoe de Europese Volkspartij (EVP) moet omgaan met de Hongaarse regeringspartij Fidesz als een van haar leden. Het heeft lang geduurd voordat er vanuit de EVP een reactie kwam op de systematische ondermijning van de Hongaarse rechtsstaat door Orbán. Ongetwijfeld had dit te maken met de bestaande machtsverhoudingen in de Europese Raad en het Europees Parlement. Het is dan ook begrijpelijk dat Judith Sargentini de recente schorsing van Fidesz door het EVP-bestuur omschreef als 'te elfder ure' en 'halfslachtig'.<sup>1</sup>

Tegelijkertijd laat deze trage reactie zien dat er veel verwarring is over de vraag wat de rechtsstaat eigenlijk is, en welke betekenis aan deze fundamentele waarde van de EU toekomt. De Duitse politiek denker Dolf Sternberger (1907-1989) hanteerde het volgende adagium: 'Begriffe sind immer auch Eingriffe.' In de geest van dit adagium zal ik in deze bijdrage betogen dat het van groot belang is om op nauwkeurige wijze over de rechtsstaat te spreken. Al doende zal ik eerst drie retorische valkuilen in het huidige debat over de rechtsstaat bespreken, om vervolgens mede aan de hand van Sternbergers gedachtegoed te schetsen hoe deze valkuilen vermeden kunnen worden.

## Drie valkuilen

Het debat over de rechtsstaat is in belangrijke mate vertroebeld door de manier waarop de rechtsstaat wordt geframed. In het huidige debat springen drie dominante frames in het oog:

### 1. *De rechtsstaat als juridisch-technische kwestie*

Vaak wordt er in ingewikkelde juridisch-technische bewoordingen over de rechtsstaat gesproken. In haar recente mededeling over rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU spreekt de Commissie bijvoorbeeld over het gebruik van een ‘Rule of Law toolbox’, en over ‘other mechanisms and frameworks’ met ‘building [...] a common Rule of Law culture’ als doel.<sup>2</sup> De Commissie spreekt over het geraamte van de rechtsstaat dat door middel van verschillende gereedschappen en mechanismes geconstrueerd wordt, als ware het een huis. In deze metafoor ligt de impliciete aanname besloten dat de rechtsstaat vooral een technische kwestie is die tot het domein van beleids-makers, experts en rechtsgeleerden behoort.

Het is logisch dat de Commissie de rechtsstaat vanuit dit perspectief benadert, want zij bedrijft vooral regelpolitiek:<sup>3</sup> de Commissie ontleent haar legitimiteit aan haar technocratische expertise en heeft er dus belang bij om het juridisch-technische karakter van deze problematiek te benadrukken. Zo speelt zij leiders als Orbán echter wel in de kaart: het debat over de rechtsstaat verzandt in oeverloze discussies over onbeduidende technische aspecten van de ‘rechtsstatelijke hervormingen’, terwijl de systematische consequenties uit beeld verdwijnen. De niet-jurist ziet ondertussen door de bomen het bos niet meer. De rechtsstaat is echter meer dan een juridisch-technische kwestie. Zoals Jos Wienen terecht stelde: ‘[B]edreigingen van de rechtsstaat [...] kun je niet op hun beloop laten vanwege het feit dat het om gecompliceerde vraagstukken gaat.’<sup>4</sup>

---

*De rechtsstaat is meer dan een juridisch-technische kwestie*

### 2. *De rechtsstaat als cultureel fenomeen*

In de aanloop naar de Europese verkiezingen is het debat over de Europese waarden in belangrijke mate gepresenteerd als een cultuuroorlog tussen liberalen enerzijds en nationalistenvan de andere zijde, oftewel tussen Emmanuel Macron en Viktor Orbán.<sup>5</sup> Beide kampen hebben deze tegenstelling sterk aangezet, omdat zij hoopten hier electoraal vruchten van te plukken. Macron verlegde in eigen land de aandacht van de gele hesjes naar zijn rol als redder van het Europese integratieproject. Orbán presenteerde zich tegenover het Hongaarse electoraat als de beschermer van de christelijke waarden en het Europese avondland. In Nederland probeerden Rutte en Baudet eenzelfde tegenstelling te creëren – overigens zonder veel resultaat.

Deze beeldvorming is problematisch. Impliciet suggereert zij namelijk een tegenstelling tussen het ‘verlichte’ West-Europa en het ‘nationalistische’ Oost-Europa. Zo stelde Sybrand Buma in april 2018 met betrekking tot Orbán's rechtsstatelijke hervormingen: ‘Oost-Europa heeft een andere manier van kijken dan wij. Als wij een opvatting hebben, staat daar een opvatting tegenover.’<sup>6</sup> Toen de Poolse vicepresident werd aangesproken op de hervormingen van de rechtsstaat, stelde hij: ‘We delen de

Europese waarden, [...] maar verschillen in de interpretatie daarvan.<sup>7</sup> Natuurlijk is het belangrijk om culturele verschillen te erkennen, maar een dergelijk relativistische insteek maakt ieder debat over de rechtsstaat onmogelijk.

### 3. De rechtsstaat als antithese van de democratie

Een derde valkuil is het framen van rechtsstaat en democratie als tegenstellingen. Orbán draagt deze gedachte stevast uit in zijn streven naar een 'illiberale democratie'. Deze aanduiding impliceert dat een staat niet rechtsstatelijk, maar toch democratisch kan zijn – oftewel, dat Orbán legitieme politiek bedrijft. Zo plaatst hij onafhankelijke instituties als de rechterlijke macht tegenover de volkswil, de elite tegenover de gewone man, en minderheden tegenover de meerderheid. Volgens Orbán bepaalt de meerderheid dus wat de rechtsstaat is, want hij dicht aan deze meerderheid meer gezag toe dan aan de statelijke instituties. Dit terwijl democratische besluitvorming juist door de minderheid gelegitimeerd wordt – en daarom dienen haar rechten gewaarborgd te worden. Anders geformuleerd: 'het volk' gaat niet aan de statelijke instituties vooraf, maar bestaat juist bij de gratie van instituties.<sup>8</sup>

Met name in het Engels heeft deze valse tegenstelling nog een extra dimensie, omdat 'democratische rechtsstaat' als 'liberal democracy' wordt vertaald. Orbán's streven naar een illiberale democratie wordt daarom vaak – ten onrechte! – niet als

een aanval op de rechtsstaat gezien, maar als een aanval op en als een afwijzing van (neo)liberale en progressieve waarden. Deze verwarring ontstaat, zoals Luuk van Middelaar terecht opmerkt,

---

### Natuurlijk is kritiek op het liberalisme als cultureel fenomeen legitiem

omdat *formele* kritiek op het uithollen van de Hongaarse rechtsstaat en *inhoudelijke* kritiek op Orbán's beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van vluchtelingen en de islam, vaak door elkaar lopen.<sup>9</sup>

In debatten over Europese waarden verdedigt Orbán zijn migratiebeleid, de Hongaarse tradities en het belang van de christelijke religie; de rechtsstaat blijft buiten zicht. Enerzijds zijn liberalen hier zelf medeverantwoordelijk voor: zoals ik in het voorgaande liet zien, gebruiken ook zij voornamelijk cultuur-ideologische argumenten. Anderzijds vergoelijken conservatieve commentatoren de ontmanteling van de rechtsstaat, omdat zij op inhoudelijke gronden instemmen met het beleid van Orbán. Beide kanten slaan de plank mis. Door mee te gaan in deze tegenstelling verworpen onderscheidingen tot scheidingen, kritiek tot strijd, en medeburgers tot tegenstanders of zelfs vijanden.

Natuurlijk is kritiek op het liberalisme als *cultureel* fenomeen, dus kritiek op het denken in termen van autonomie en individuele rechten, legitiem en vanuit een christendemocratisch perspectief ook wenselijk en zelfs noodzakelijk. Deze kritiek kan echter nooit de afbraak van *politieke* vrijheden en statelijke instituties rechtvaardigen,<sup>10</sup> zeker niet vanuit een christendemocratisch perspectief.

## Een visie op de rechtsstaat vanuit burgerschap

Een christendemocratische visie op de rechtsstaat – en daarmee een repliek op de ontwikkelingen in verschillende Europese lidstaten, met name natuurlijk in het Hongarije van Orbán – moet de voornoemde valkuilen weten te vermijden. Zij kan de rechtsstaat niet als louter juridisch of cultureel fenomeen, noch als een inperking van de abstracte ‘volkswil’ beschouwen, en erkent ook dat ‘rechtsstaat’ niet gelijkstaat aan de stem van de meerderheid. Ik kan hier slechts een eerste aanzet doen tot het formuleren van een andere visie op de rechtsstaat, maar deze berust in ieder geval op twee concepten: *menselijke waardigheid* en de daaruit voortvloeiende notie van *burgerschap*.

Menselijke waardigheid houdt in dat de waardigheid van de menselijke persoon en de erkenning van diens vrijheidsrechten universeel gegeven zijn en ook binnen nationale gemeenschappen erkend moeten worden. De rechtsstaat draagt in belangrijke mate bij aan het beschermen van de menselijke waardigheid, want hij zorgt ervoor dat eenieder gelijk behandeld wordt door consequent dezelfde spelregels toe te passen. Met andere woorden: de rechtsstaat geeft concrete uitdrukking van de manier waarop gelijkwaardige personen zich in een gemeenschap tot elkaar verhouden. Wie de nationale gemeenschap boven de persoonlijke waardigheid plaatst, doet daarmee dus automatisch afbreuk aan die waardigheid.

In een rechtsstaat komt deze waardigheid het best tot uitdrukking in het idee van burgerschap: het idee dat

alle personen in hun capaciteit als staatsburger politieke vrijheden genieten en daarmee gelijkwaardig zijn (‘one man, one vote’). De Duitse politiek denker Dolf Sternberger stelde

dat het bestaan van een gemeenschap van vrije en gelijke burgers het duidelijkst naar voren komt in de verhouding tussen meerderheid en minderheid, oftewel tussen regering en oppositie. In een rechtsstaat dienen beide partijen de gemeenschappelijke politieke en staatsrechtelijke spelregels te erkennen, om zo de vreedzame wisseling van de macht te bewerkstelligen. Hierin erkende hij de essentie van de rechtsstaat: ‘Mehrheit und Minderheit, Recht zu befehlen und Recht auf Opposition: das sind die beiden Pfeiler der Legitimität.’<sup>11</sup>

Vanuit dit perspectief staat niet de formeel-juridische benadering van de rechtsstaat centraal, maar de manier waarop hij in de praktijk wordt verwezenlijkt (Sternberger sprak consequent over de ‘lebende Verfassung’). Voorts vermijdt deze benadering de reductie van de rechtsstaat tot een cultureel fenomeen: de verhouding tussen minderheid en meerderheid is iedere menselijke en burgerlijke gemeenschap eigen, onafhankelijk van de institutionele vorm waarin zij wordt gegoten (die institutionele aspecten zijn doorgaans juist wel cultureel bepaald). Tot slot voorkomt deze benadering ook dat democratie en rechtsstaat als tegenpolen worden geschetst: wie de burger centraal stelt, begrijpt ook dat zonder waarborging van diens politieke vrijheden van democratie überhaupt geen sprake kan zijn.

De manier waarop een politieke gemeenschap met minderheden omspringt is dus toonaangevend voor het rechtsstatelijke karakter van deze gemeenschap. Sternberger

---

### *Orbán miskent de universele geldigheid van de christelijke boodschap*

stelde zelfs dat de erkenning en institutionalisering van politieke oppositie geldt als ‘eines der erstaunlichsten und reifsten Erzeugnisse politischer Kultur’.<sup>12</sup> Het wezenlijkste element van de parlementaire democratie ligt niet in de verwezenlijking van een uniforme volkswil, maar in de erkenning dat politieke oppositie rechtmatig is en dat ook de minderheid een legitieme aanspraak op de macht maakt. Met andere woorden, zij vooronderstelt pluraliteit in plaats van eenheid, en heterogeniteit in plaats van homogeniteit.

Orbán beroept zich nadrukkelijk op het homogene, christelijke, karakter van de Hongaarse natie. Daarmee miskent hij nadrukkelijk de universele geldigheid van de christelijke boodschap. Het bijzondere van het christendom is nu juist dat het inherent niet gebruikt kan worden als identificatie voor een volk, stam of politieke gemeenschap tegenover andere volkeren, stammen of gemeenschappen. Wederom dienen het culturele en het politieke hier onderscheiden te worden: ‘Geef wat van de keizer is aan de keizer, en geef aan God wat God toebehoort.’

Zo bezien is voor de EVP Orbáns kritiek op het liberalisme niet het probleem, maar het ontbreken van een christendemocratische mens- en staatsvisie. In zo’n visie is een democratische rechtsstaat waarborg voor vrijheid en pluraliteit, en is hij niet gericht op (christelijke) homogeniteit en de vereenzelviging van statelijke instituties met de wil van een tijdelijke meerderheid.

Dit stelt ons echter wel voor de vraag hoe in de Europese politieke arena moet worden omgesprongen met nationale leiders die in eigen huis deze pluraliteit niet erkennen, de oppositie ondermijnen, de rechten van minderheden schenden, en hun eigen macht van een permanent karakter proberen te voorzien. Ook daar heeft Sternberger een antwoord op: ‘Keine Freiheit den Feinden der Freiheit!’

- 
- 1 Wim Bossema, ‘Europarlementariër Sargentini: “Europese middenpartijen hebben extreem-rechts salonfähig gemaakt”’, *de Volkskrant*, 20 mei 2019.
  - 2 Europese Commissie, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Further strengthening the Rule of Law within the Union. State of play and possible next steps* (COM(2019) 163), 3 april 2019.
  - 3 Zie voor de term ‘regelpolitiek’: Luuk van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*. Groningen: Historische Uitgeverij, 2017.
  - 4 Jan Prij, ‘Jos Wienen: “Perspectief op meedoen betekent ook de vrijblijvendheid voorbij”’, in: Rob van de Beeten, Paul van Geest, Maarten Neuteboom en Jan Prij, *Hoop als politieke deugd* (CDV Winter 2016). Amsterdam: Boom, pp. 130-131, aldaar p. 131.
  - 5 De Britse socioloog Frank Furedi introduceert de term ‘cultuuroorlog’ in zijn boek *Populism and the European culture wars* (Londen: Routledge, 2018). Overigens schaart hij zich nadrukkelijk in het kamp van de nationalisten.
  - 6 Deze uitspraak is geciteerd in: Wilmer Heck, ‘Christen-democraten worstelen met Orbán’, *NRC*, 11 april 2018.
  - 7 Jenne Jan Holtland, “‘Brussel snapt niets van ons”” (interview met Konrad Szymanski), *de Volkskrant*, 21 juli 2017.
  - 8 Zie voor een filosofische onderbouwing van dit punt: Martin Loughlin, ‘The concept of constituent power’, *European Journal of Political Theory* 13 (2014), nr. 2, pp. 218-237.
  - 9 Dit punt keert in meerdere van zijn publicaties terug; zie bijvoorbeeld: Luuk van Middelaar, ‘Viktor Orbán, een gekozen autocraat’, *NRC*, 12 april 2018.
  - 10 Precies dit inzicht ontbreekt vaak in analyses die stellen dat de EU of liberale denkers Orbáns (cultuur) kritiek serieus moeten nemen; zie bijvoorbeeld: Hans-Martien ten Napel, ‘Viktor Orbán geeft Europese Volkspartij, en EU, huiswerk’, *De Hofvijver* 9 (2019), nr. 97 (27 mei).
  - 11 Dolf Sternberger, ‘Demokratie der Furcht oder Demokratie der Courage?’, *Die Wandlung* 4 (1949), nr. 1, p. 11. Sternberger citeert hier de Italiaanse denker Guglielmo Ferrero.
  - 12 Dolf Sternberger, ‘Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition’, in: Idem, *Herrschaft und Vereinbarung. Schriften III*. Frankfurt am Main: Insel, 1980, p. 339.
-