

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) 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).

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl



Rapport van de Commissie Rechtsstaat van de Wiardi Beckman Stichting
De bedreigde rechtsstaat.
Sociaal-democratie, terrorismebestrijding en burgerschap.
 Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting | 2007 | 64 pp. | € 5,00

‘Sending out an S.O.S.’

door *Jan Willem Sap*

Universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Kort geleden gaf de Engelse popgroep *The Police* een succesvol optreden in de Arena Amsterdam. In het bekende nummer *Message in a bottle* zingt leadzanger Sting indringend de woorden *Sending out an S.O.S.* Net als de politie, die juist vaak hulp moet bieden na hulpverzoeken van anderen, een sos-bericht kan uitzenden, is het eveneens mogelijk dat een parlement een boodschap uitzendt over beleid en regelgeving waar het zelf verantwoordelijk voor is. Want dat gebeurt eigenlijk in het rapport *De bedreigde rechtsstaat* van de Wiardi Beckman Stichting. Nu kan men daar direct tegenin brengen dat het bij een rapport van het wetenschappelijk bureau van de Partij van de Arbeid niet gaat om het parlement of de wetgever als geheel. Het gaat in dit rapport primair om een kritische reflectie op het optreden van sociaaldemocratische volksvertegenwoordigers in de debatten over terrorismebestrijding in de angstige

tijd na 11 september 2001. Centraal staan de volgende vragen: hoe verhouden bepaalde beleidsvoornemens en (concept) wettelijke regelingen zich tot de waarborgen van de rechtsstaat en de uitgangspunten van de sociaaldemocratie?; hebben de grenzen van de rechtsstaat steeds de aandacht gekregen die ze verdienen?; welke overwegingen hebben een rol gespeeld in het parlementaire besluitvormingsproces voor de fracties van de PvdA in de Eerste en Tweede Kamer?

Ondanks de op de sociaaldemocratie gerichte probleemstelling, gaat de betekenis van het rapport veel verder dan de eigen Partij van de Arbeid alleen. Het gaat eigenlijk om een rapport voor heel Nederland, het gaat om de doelmatige spreiding van overheidsbevoegdheden, zowel praktisch als politiek-theoretisch, en om de vrijheden van de burgers. De Commissie Rechtsstaat van de Wiardi Beckman Stichting haalt aan de hand van concrete casestudies en dilemma's regelmatig letterlijke citaten aan van volksvertegenwoordigers, om ze onder de rechtsstatelijke loep nauwkeurig te analyseren. Het rapport wint aan diepte doordat niet alleen wordt stilgestaan bij de bekende vragen rond terrorismebestrijding. In een boeiend hoofdstuk over de afbraak van het

staatsburgerschap, waarin ook het denken van Herman van Gunsteren aan de orde komt (afwijking wordt verdacht), wordt stilgestaan bij mogelijk ongelijke behandeling van Nederlandse staatsburgers. Het is juist dat de auteurs benadrukken dat de rechtsstaat er onder andere voor is de minderheden te beschermen tegen de druk van de meerderheid om te conformeren aan de grootste gemene deler. De voorvaders van de kleine luyden, op wie uiteindelijk de christendemocratie is gebouwd, weten alles van de negentiende-eeuwse strijd tegen het toen dominante liberalisme. Maar de auteurs van het rapport schrijven ook dat de consensus van de meerderheid, de heersende *Leitkultur*, over het algemeen geen bescherming behoeft (p.6). Dit standpunt lijkt mij intussen toch een wat conservatieve stelling uit de jaren zeventig van de vorige eeuw geworden. In het huidige tijdvak van individualisering, globalisering en islam zijn er zoveel (ook economische) krachten op uit om de Nederlandse overheid en onze gemeenschappelijke normen en waarden uit elkaar te spelen, dat alles op alles moet worden gezet om verdere versplintering te voorkomen. Vandaar ook het belang van de discussie over een nationale identiteit en een levende Grondwet om de boel een beetje bij elkaar te houden. Het verwijt dat sociaaldemocraten zoveel begrip hebben voor andere culturen dat ze nalaten hun eigen kernwaarden te verdedigen tegen de uitdagingen van radicale minderheden, wordt door de auteurs gelukkig wel bij de kop gepakt (p.53), een verwijt dat in het post-Fortuyntijdperk ook relevant is voor liberalen en christendemocraten.

* * *

De combinatie van aandacht voor letterlijke citaten van volksvertegenwoordigers van de eigen partij en de brede filosofische invalshoek, maakt het rapport van de Commissie Rechtsstaat inhoudelijk gezien een

voorbeeld voor rapporten van Wetenschappelijke Instituten van politieke partijen. Burgers hebben geen behoefte aan simpele partijpropaganda, maar aan een kritische analyse van fundamentele problemen. Het geld voor politieke partijen en hun wetenschappelijke bureaus is immers afkomstig van de overheid en dus indirect van alle Nederlandse belastingbetalers. Kritische analyse is in dit rapport aan de orde en dat moet worden beschouwd als winst, waarvan politiek Den Haag en de gehele Nederlandse

.....
.....
*Het zou andere politieke
partijen sieren ook zo'n
transparante zelfanalyse
te maken*
.....
.....

samenleving kunnen profiteren. Over de lijst met conclusies en aanbevelingen kan in en tussen alle politieke partijen een spannend congres worden georganiseerd, maar ook op ministeries en in het onderwijs. Het zou andere politieke partijen sieren ook zo'n transparante zelfanalyse te maken. Het rapport is geschreven in fraai Nederlands, met mooie citaten (bijvoorbeeld van Bertolt Brecht) en relevante uitspraken van rechters. Ik heb een foutje gevonden (p.41): 'benoemt worden' hoort uiteraard met een 'd' (of heb ik nu last van beroepsdeformatie?). Storender is dat voormalig Eerste Kamerlid en voormalig Tweede Kamerlid Eimert van Middelkoop (ChristenUnie), nu minister van Defensie, steeds wordt aangeduid met Middelkoop. Dit gebeurt merkwaardig genoeg zelfs in een passage waarin minister Alexander Pechtold (D66) letterlijk wordt geciteerd (p.42). Ik heb het opgezocht in de officiële parlementaire stukken, maar minister Pechtold zegt het daar echt correct (20 december 2005, EK 13-693): Van Middelkoop.

B
O
E
K
E
N

Politiek gesproken is een zekere durf nodig geweest voor de exercitie. Het is geen toeval dat in het rapport de Eerste Kamer meestal als eerste wordt genoemd en relatief veel aandacht krijgt. De strekking van het rapport is dat in de Eerste Kamer grotere gevoeligheid bestaat voor de grenzen van de rechtsstaat dan in de Tweede Kamer. In de Eerste Kamer zijn sommige volksvertegenwoordigers, met name zij die tevens hoogleraar zijn in de rechtsgeleerdheid of de politieke wetenschappen, minder gevoelig voor de argumenten van de regering en de meerderheid van de Tweede Kamer. Er is meer sprake van afwijkend stemgedrag. Indirect geeft het rapport aan dat de Eerste Kamer een belangrijke functie heeft. De vroegere PvdA-lijn, waarbij discussies over staatkundige vernieuwing steevast eindigden met de oproep dat de Eerste Kamer wel kan worden afgeschaft, behoort met dit rapport gelukkig tot het verleden.¹

* * *

Bij het lezen van het rapport ontstaat soms zelfs de indruk dat de auteurs menen dat, als het er echt op zou aankomen, beter de Tweede Kamer kan worden afgeschaft. In de ogen van de Commissie Rechtsstaat beperkte de PvdA-fractie in de Tweede Kamer de bijdrage vaak tot een aantal pragmatische opmerkingen en ging men ook vanuit haar oppositionele rol veelal mee met de voorstellen van de regering. Dit is opvallend, omdat in de kabinetten-Balkenende I, II en III de formele druk van het regeerakkoord afwezig was. Dit zegt uiteraard ook iets over de kwaliteit en overtuigingskracht van christendemocratische ministers van Justitie als Piet Hein Donner en Ernst Hirsch Ballin en hun wetgevingsjuristen, ook wanneer Donner volgens de PvdA de ernst van de dreiging een belangrijker overweging zou vinden dan de onnauwkeurigheid van een begrip als ‘samenspanning’ (p.23). Bij de Tweede Ka-

merleden van de PvdA die verantwoordelijk zijn (geweest) voor terrorismebestrijding en minder goed uit de verf komen zal het rapport wel bewondering maar ook een zekere irritatie wekken. Zij kunnen het gevoel krijgen dat zij vijf dagen in de week, in het vuur van de strijd sinds 11 september 2001, steeds de hete kastanjes uit het vuur moeten halen, terwijl de collega’s in de Eerste Kamer daar één dag in de week – bij wijze van spreken met een goede sigaar – goede sier bij maken door er wat intellectuele vraagtekens bij te plaatsen, die vrijwel nooit leiden tot een echte koersverandering. De beste stuurlui staan aan wal, zal men mopperend opmerken bij de PvdA in de Tweede Kamer.

* * *

Bijzonder kritisch is het rapport van de Commissie Rechtsstaat over de bijdrage van Tweede Kamerlid Aleid Wolfsen (PvdA) die de algemene houding ten opzichte van terrorismebestrijding samenvat als een positie tussen ‘naïviteit en obsessie’. Wolfsen zou een tamelijk positivistisch begrip van de rechtsstaat huldigen, waarin de rechtsstaat wordt vereenzelvigd met de instemming en goedkeuring door de wetgever (p.27). De kritiek van de Commissie Rechtsstaat op Wolfsen is wat tegenstrijdig, want in het begin van het rapport heeft de Commissie Rechtsstaat namelijk zelf gemeend om ‘het principe van democratie’ te beschouwen als een element van de rechtsstaat (p.6). Het zou daarom consequenter zijn geweest als de Commissie Rechtsstaat – die in het rapport toch een zeker wantrouwen tot uiting wil brengen tegen ongecontroleerde en ongeboden concentratie van staatsmacht bij regeerders en wetgevers – het principe van democratie buiten de eigen definitie van het begrip rechtsstaat had gelaten. Democratisch gelegitimeerd gezag maakt een staat niet automatisch tot een rechtsstaat. Men kan de rechtsstaatsgedachte, de opvatting dat de

staat is gebonden aan het recht en daarop kan worden aangesproken, beter beperken tot de volgende vier elementen: 1) legaliteitsbeginsel (niet naar willekeur optreden, louter op algemene regels); 2) spreiding van overheidsmacht (machtsconcentratie voorkomen); 3) onafhankelijke en onpartijdige rechter, die de staat tot de orde kan roepen; en 4) de eerbiediging van grondrechten. Wanneer de Wiardi Beckman Stichting deze beperktere definitie van *rule of law* had gehanteerd, was de kritiek op Wolfsen meer te billijken geweest, nu wordt het toch een beetje Tweede Kamer-*bashing*, juist omdat uit het letterlijke citaat blijkt dat Wolfsen zich bewust is van de gevoeligheid en liever werkt met het begrip 'democratische rechtsstaat'. Tweede Kamerlid Dijsselbloem maakt opmerkingen die volgens de Commissie Rechtsstaat een tamelijk instrumentele opvatting van rechtsstatelijke principes verraadt (p.44). Maar is juist niet zo'n instrumentele opvatting een gevolg van de verdienstelijke PvdA-benadering van de sociale rechtsstaat sinds de jaren van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog? Het recht bepaalt waaraan regeerders zich moeten houden, niet de regeerders zelf. Of staan de leden van de Commissie Rechtsstaat primair op de bres voor de liberale rechtsstaat?

* * *

Hoewel de Eerste Kamerleden van de PvdA bij oppervlakkige lezing blij zullen zijn met het rapport *De bedreigde rechtsstaat*, omdat zij een onmisbare functie lijken te vervullen bij het bewaken van de grenzen van de rechtsstaat, zit er een addertje onder het gras. Ondanks de vrijheid die sommige Eerste Kamerleden zich met goede redenen veroorloven,

komt uit het rapport impliciet naar voren dat de Eerste Kamer haar tanden nauwelijks gebruikt. Als geheel biedt de Eerste Kamer te weinig garanties als het gaat om het bewaken van de grenzen van de rechtsstaat. Het politieke bestel had volgens de PvdA een bolwerk moeten vormen tegen de heftige reactie van het electoraat op 11 september 2001, het lijkt echter vooral de politieke onrust te hebben geabsorbeerd en te hebben gebruikt om de waarborgen van de rechtsstaat te reduceren en de bevoegdheden van de overheid op te rekken (p.5). Volgens dit rapport is de wetgever tekortgeschoten om zelf de beginselen van de rechtsstaat overeind te houden (p.36). Tegenover de wil van de meerderheid pleit de Commissie Rechtsstaat van de Wiardi Beckman Stichting voor het idee van rechtsstatelijke principes, als een onafhankelijke instantie waaraan ook de maatregelen van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging kunnen worden getoetst. Overheidsop treden moet een dubbele legitimatietoets kunnen doorstaan, het moet zowel democratisch als rechtsstatelijk zijn gelegitimeerd. Er wordt in het rapport helaas niets over gezegd, maar na lezing kan de lezer niet anders dan het volgende concluderen: als het werkelijk waar is dat de burgers in gevaar komen doordat de verworvenheden van de rechtsstaat onvoldoende worden beschermd door het parlement, dan is daarmee de komst van een Constitutioneel Hof een *must* geworden. Zo'n Constitutioneel Hof zou ook beter in staat zijn de huidige spanningen met de Nederlandse Antillen en de risicjongeren van die eilanden te verminderen (p. 45). *I hope that someone gets the message in a bottle...*

Noten

- 1 J.W. Sap, *Kritiek op de staat. Voorwerk voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1998 (2), p. 309-318.

B
O
E
K
E
N