Pal voor de rechtsstaat

Irene Voskamp

"Ik sta pal voor de rechtsstaat." De spreker kijkt er schalks bij, kwajongensachtig haast. Zo, heeft hij daar een ferm standpunt ingenomen! Hij staat misschien alleen, maar hij staat voor zijn zaak. Zo hebben we de progressieve politici de afgelopen tijd vaak gehoord. Het lijkt haast het nieuwe stokpaardje van links. Is de rechtsstaat zo geweldig dat je er zonder meer ‘pal’ voor kunt staan? En is dat progressief? Naar mijn mening is dat niet het geval. Politici die de rechtsstaat verdedigen, verschuilen zich achter een concept. In dit essay wil ik laten zien hoe ‘de democratische rechtsstaat’ zich historisch heeft ontwikkeld tot het model dat we nu hebben. Vervolgens stel ik dat het functioneren van de rechtsstaat in deze tijd juist problematisch is. Reden genoeg om de rechtsstaat niet zonder meer te verdedigen maar juist aan een kritisch onderzoek te onderwerpen - als de progressieve partijen het ongenoegen in de samenleving willen begrijpen.

Het ontstaan van de rechtsstaatgedachte

Het zal je maar gebeuren - je wordt vastgezet zonder dat je weet wat je gedaan hebt, waar je van beschuldigd wordt en zonder dat je een advocaat te spreken krijgt. Of de overheid heft steeds nieuwe belastingen, zonder dat je weet wat er met het geld gebeurt. Onaanvaardbaar, vonden steeds meer mensen ten tijde van de Verlichting. En zo ontstond langzaam het idee van de rechtsstaat - waar ook de Nederlandse democratische rechtsstaat op is gebaseerd: de staat die niet gebonden was aan het gezag van een koning die zoals de Franse Lodewijk de Veertiende kon zeggen ‘l’état, c’est moi’, maar aan het recht. In een rechtsstaat worden burgers tegen de macht van de staat beschermd door wetten. Onafhankelijke rechters kunnen bij een conflict oordelen en worden geacht de wetten te volgen. Kern van de rechtsstaatgedachte is dat het een ***formeel*** begrip is: over de inhoud van de wetten stelt de doctrine van de rechtsstaat niets. Het Angelsaksisch geïnspireerde rechtsstaatbegrip gaat daarin het verst: de wetgevende macht is autonoom en alles wat het parlement beslist om tot wet te verheffen - middels de daarvoor bestaande procedure- is uitsluitend vanwege die procedure als wet te herkennen. Een Grondwet bindt het parlement en is daarom

niet nodig of zelfs strijdig met de rechtsstaat, omdat het de vrijheid van het parlement inperkt. Het Franse rechtsstaatbegrip spreekt zich iets meer uit over de randvoorwaarden waar wetten aan moeten voldoen: de vrijheid van de burgers staat in deze theorie centraal. Beperkingen op deze vrijheid kunnen uitsluitend door de burgers zelf worden aangebracht door middel van wetgeving, die moet voldoen aan de eisen van algemeenheid, die gelijkelijk op alle burgers van toepassing moet zijn en die openbaar bekendgemaakt moeten worden. Een grondwet is nodig als kader van de rechtsstaat. De vrijheidsrechten - waaronder politieke rechten als de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en vergadering - vormen daarvan de kern. Het Nederlandse rechtsstaatbegrip hangt hier dogmatisch tussenin: weliswaar is er een grondwet die de wetgevende macht bindt bij het uitvaardigen van wetten, maar de rechter kan niet toetsen of de wetgevende macht die grondwet ook goed heeft geïnterpreteerd bij individuele wetten, zoals dat bij het grondwettelijk hof in Frankrijk aan de orde kan komen.

Het was de gegoede burgerij die de rechtstaat uitvond - ‘het volk’ kwam pas aan het begin van de twintigste eeuw aan de macht. Daarmee werd de ***democratische*** rechtsstaat een feit -de regels van de rechtsstaat worden in naam van het gehele volk opgesteld. Dat is uiteraard een fictie. Het komt maar al te vaak voor dat wat als wet wordt uitgevaardigd niet op de steun van (delen van) het volk kan rekenen. In de democratie vindt vaak een ‘clash’ van ideeën plaats, waarin ook de concepten ‘rechtvaardig’ en ‘eerlijk’ steeds opnieuw gedefinieerd worden.

Wat is precies problematisch aan de democratische rechtsstaat?

Na de Tweede Wereldoorlog deden zich twee ontwikkelingen voor ten aanzien van de rechtsstaat. In de eerste plaats was de overtuiging ontstaan dat het formele rechtsstaatbegrip als zodanig kennelijk onvoldoende was om te zorgen dat de staat zich rechtvaardig gedroeg ten opzichte van haar burgers. De rassenwetten die Duitsland vanaf 1933 uitvaardigde, voldeden immers aan de formele vereisten die voor de totstandkoming van wetgeving golden. De gedachte dat er waarden zijn die aan het maken van wetten vooraf moeten gaan, die al in de Franse revolutie was ontstaan, leidde tot het formuleren van universele mensenrechten. Deze waarden werden geformuleerd en vastgelegd in verschillende internationale verdragen - de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Naast de ‘traditionele burger’-rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering, werden ook het recht op een democratische staatsinrichting, recht op eigendom en recht op familieleven geïntroduceerd. Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens voorziet

bovendien in een internationale en onafhankelijke beoordeling van de naleving van de wet door de staat. De burger, die van mening is dat zijn rechten geschonden zijn, kan hier aankloppen in zijn zoektocht naar gerechtigheid. De staat heeft dus niet langer het laatste woord en wordt steeds minder almachtig ten opzichte van zijn ‘onderdanen’.

De tweede ontwikkeling was de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Omdat de rechtsstaat vereist dat alle uitoefening van overheidsmacht op een wettelijke grondslag berust, zijn alle voorzieningen in de verzorgingsstaat op wetten en regels gebaseerd. Met de uitbreiding van de overheidsmacht werd dus ook het terrein van de wetgeving steeds verder uitgebreid. Dat is uiteraard deels positief, omdat burgers weten waar ze in welke situatie op kunnen rekenen . Tegelijkertijd werkt het verstikkend. De formele eisen van de rechtsstaat leiden tot uniformering waar dat ongewenst is, leiden tot administratieve lasten, en met het opstellen van de wetgeving is zo veel tijd gemoeid, dat het voor de staat haast ondoenlijk is om flexibel in te kunnen spelen op de eisen van de moderne tijd. Het lukt de overheid - en zeker de lagere overheden - niet altijd om voldoende professionaliteit te organiseren om conform de eisen te opereren. Ten slotte is de samenleving zodanig divers geworden, dat de uniformiteit vaak als een knellend korset wordt ervaren.

Als je de bovenstaande ontwikkelingen beziet, wordt wel duidelijk dat het rechtsstaat begrip absoluut niet eenduidig is - maar juist multi-interpretabel en diffuus. Verschillende elementen van het concept rechtsstaat, staan met elkaar op gespannen voet. Het zijn bekende tweetallen: de macht van de meerderheid versus de rechten van de minderheid, vrijheid vs. gelijkheid, flexibiliteit vs. uniformiteit, de vrijheid van meningsuiting vs het respect voor de vrijheid van de ander, het fundamentele recht op democratie vs. de mogelijkheid dat de democratie zichzelf bij meerderheid kan afschaffen; vrijheid van onderwijs vs het recht van het individu om zich vrij te mogen ontplooien.

De discussies die hierover woeden, vinden in Nederland - nog steeds - plaats binnen het kader van de rechtsstaat. Die staat daarbij zelf niet ter discussie. Ook Wilders vecht zijn gevecht uit binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. Hij verantwoordt zich tegenover een rechter en zijn opvattingen leiden tot een poging om de wetgeving van Nederland te veranderen. Dat de ‘rechtsstaat’ als formeel stelsel van binding van de overheid door het recht, in gevaar is lijkt dus niet aan de orde.

Hoeders van de rechtsstaat

Wat willen de mensen die zich als hoeders van de rechtsstaat opwerpen, dan met hun uitspraken zeggen? Ik vermoed dat zij enkele belangrijke grondwaarden willen verdedigen, zoals het recht op godsdienstvrijheid en gelijkheid voor de wet. Maar door de rechtsstaat als zodanig als strijdpunt te nemen, expliciteren zij die niet. In dat opzicht is het dus een makkelijke stellingname.

Het rechtsstaatbegrip is bovendien zodanig technisch van aard, dat het voor veel burgers lastig te begrijpen is wat er dan precies in gevaar is - en waarom zij zich achter de verdedigers van de rechtsstaat zouden moeten scharen. Het is in die zin een elitair argument - om goed over de rechtsstaat te kunnen discussiëren, is behoorlijke - academische - bagage nodig. Anders dan in de jaren zestig, waar boze studenten nog riepen ‘uw rechtsstaat is de onze niet’ richten de politici zich nu tot toehoorders die het concept niet goed kennen en niet goed kunnen bekritiseren. Zo wordt het argument naar de burgers al snel ‘u begrijpt het misschien niet, maar wij wel en het is heel belangrijk’.

Verder is ‘de rechtsstaat’ - als het geheel van geldende wetten - de status quo in optima forma. Met de rechtsstaat omarmen de ‘progressieven’ in een moeite door die status quo. Daarmee gaan de ‘progressieven’ voorbij aan het feit dat de regels al lang niet meer uitsluitend dienen om de burger te beschermen tegen de overheid. Het lijkt vaker juist andersom te zijn.. Misschien zijn dat elementen die progressieve politici eens aan een grondig onderzoek zouden moeten willen onderwerpen. Wat bedoel ik?

De rechtsstaat in mijn straat

Laat ik het illustreren met een persoonlijke anekdote - hoe krijgt een gemiddelde burger als ik te maken met die mooie rechtsstaat?

Voorbeeld 1. Ik woon in een nieuwbouwhuis in de Schilderswijk, in een straat die bekend staat om een aantal criminele coffeeshops. De politie weet dat, de wijkagenten surveilleren soms, maar laten de coffeeshops verder ongemoeid. Gevolg: soms junks in het raam, ongure uitstraling van de straat, draaiende motoren in een verder doodstille nachtelijke straat. De wijkagenten staan met lege handen, want ze krijgen de rest van de organisatie niet mee. Dus pappen en nathouden is het devies. Niets aan te doen, zo besluit de overheid. De gemeentelijke overheid en de politie mogen binnen hun handhavingsprogramma immers naar eigen inzicht prioriteiten stellen. Daar kan een burger niets tegen doen.

Voorbeeld 2. Het nummer van mijn woning is 42. Gelukkig, dat weten mijn familie, vrienden, en de instanties inmiddels. We wonen al een maand of vier op het nieuwe adres als we via de aannemer de brief krijgen toegestuurd, dat aan onze woningen een nummer is toegekend. Het is een ander nummer dan het nummer dat we tot dan toe dachten te hebben. In een straat, waar de nummering verder een rommeltje is, blijken onze nummers per se veranderd te moeten worden. Mijn buren en ik voeren vele gesprekken, schrijven brieven, worden gebeld door gemeenteambtenaren die steeds op een andere wijze hetzelfde refrein herhalen: dat kunt u nu allemaal wel zeggen, maar in de wet staat nu eenmaal dat de gemeente de bevoegdheid heeft de nummers te veranderen. Als wij dat doen, zijn de gevolgen voor uw rekening. Dat is een algemeen maatschappelijk belang. De brieven van de gemeente zijn door ons en onze (allen hoogopgeleide) buren niet te begrijpen - alleen de twee juristen onder hen begrijpen ze.

Deze twee voorbeelden zijn niet uniek. Vrijwel iedere burger die met dergelijke kwesties te maken krijgt, ervaart dat de overheid zich op de regels beroept - de binding van de overheid door het recht. Maar hier wordt niet de burger beschermd tegen willekeurig ingrijpen, maar de overheid tegen de grillen en wensen van de burgers. ‘Dat hebben we nu eenmaal zo afgesproken’. ‘Ik heb de regels niet bedacht’. ‘Ik vind het ook gek, maar ik kan niet anders’. Je hoort dat de ambtenaar die deze zinnen uitspreekt er ook niet in gelooft. Dat is hoe de rechtsstaat in de praktijk steeds vaker functioneert. De rechtsstaat is misschien nog wel ***democratisch*** - in de zin dat de wetten formeel door regering en het parlement worden vastgesteld. Maar politici interesseren zich steeds minder in het vak van het wetgeven en de uitwerking van de wetten in de praktijk - en steeds meer in spoeddebatten en moties. De democratische vaststelling van wetgeving is dus steeds vaker uitsluitend formeel. Op het moment dat de wetten bij de uitvoerders ervan terecht komen, hebben burgers vaak het idee dat hen de toegang tot die overheid geweigerd wordt. De vermoeide ambtenaar en zijn bazen kunnen niet anders. En zo houden ambtenaren en burgers elkaar gevangen in een niet te begrijpen spel. Misschien is dat wel een van oorzaken van de onvrede over de overheid.

Wat te doen?

De democratische rechtsstaat - als concept en principe aan de basis van de Westerse beschaving - lijkt zich in de staart te bijten. Deregulering - die door rechts vaak beleden wordt - levert niet meer op dan cosmetische operaties. Nutteloze regels worden geschrapt, maar dat zijn vaak niet meer dan formele en

administratieve vereisten. Participatie bij besluitvorming blijft ook vaak beperkt tot verplichte inspraakavonden en uitleg vanuit de overheid waarom iets nu eenmaal zo moet als het gaat. Voor progressieven is het daarom de uitdaging om helder te maken welke principes van de rechtsstaat ***inhoudelijk*** voor hen de kern vormen - en wat de waarde daarvan voor de burgers is. Om niet kritiekloos de rechtsstaat als zodanig te verdedigen, maar hem te accepteren als de imperfecte constructie die hij nu eenmaal is. En, in antwoord op het verwijt regentesk te zijn, nieuwe manieren te vinden om de relatie tussen de burger en de overheid te definiëren.

Irene Voskamp is redacteur van Waterstof