

Collegereeks ‘Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?’



In mei en juni 2017 organiseerde ProDemos vier colleges over de spanning tussen de democratie en de rechtsstaat. De principes van de rechtsstaat zijn een wezenlijk onderdeel van de democratie. Wat gebeurt er als een meerderheid die principes wil veranderen? Als de verbinding van democratie met rechtsstaat wordt doorgesneden? Lopen democratieën een risico dat de rechtsstaat wordt verdrongen door de ‘wil van het volk’?

In de collegereeks zochten we naar antwoorden op deze vragen. Onder meer door te kijken naar de geschiedenis, maar ook door de hedendaagse politiek en publieke opinie onder de loep te nemen. En uiteindelijk wilden we benoemen hoe we de waarden van de democratische rechtsstaat kunnen behoeden en doorgeven.

De meerderheid beslist?

In de collegereeks keken we naar de spanning tussen de democratie en de rechtsstaat. Er is onvrede over de politiek, de instituties, het recht, de globalisering. Mensen voelen zich niet gehoord of buiten gesloten. Die spanning uit zich dan in een roep om ‘meer macht aan het volk’, de wens om een andere politiek, maar ook in meer gevoelens van nationalisme. Een deel van de bevolking keert zich af van de bestaande politiek. Anderen willen verandering. Nieuwe partijen en bewegingen komen op.

De democratie is gebouwd op het principe van ‘de meerderheid beslist’. Maar wat een meerderheid wil is niet altijd goed voor iedereen en kan zelfs rechten van mensen aantasten. Daarom is bescherming van mensen in grondrechten vastgelegd, ook voor minderheden die als lastig gezien worden. De principes van de rechtsstaat zijn een wezenlijk onderdeel van de democratie. Vrijheden zoals die van meningsuiting en persvrijheid en het anti-discriminatiebeginsel zijn belangrijke waarden die beschermd moeten worden; ook als er een meerderheid anders over denkt.

Nieuw vertrouwen in protectionisme

De Raad van State signaleerde bij het uitkomen van het [Jaarverslag over 2016](#) de onvrede met de bestaande politiek en instituties en een nieuw vertrouwen in nationalisme en protectionisme. Volgens de Raad “raken die uitkomsten de fundamenteën waarop de maatschappelijke ontwikkelingen en verworvenheden van de afgelopen driekwart eeuw berusten.” Zij schetsen breuklijnen, die hen in het bijzonder zorg baren, zoals tussen democratie en rechtsstaat en tussen directe en vertegenwoordigende democratie. Over die laatste scheidslijn zegt de Raad van State dat zorgen over de vertegenwoordigende democratie er niet toe mogen leiden dat vertegenwoordigende organen, zoals de Tweede Kamer, de besluitvorming over algemeen verbindende voorschriften zoals wetten gaan overlaten aan bijvoorbeeld de uitkomst van referenda: “Onderkend moet worden dat de democratische rechtsstaat berust op het concept van de vertegenwoordigende democratie.” Hoe houden we de balans tussen de volksvertegenwoordiging en volksraadpleging?

De rechtsstaat volgens politieke partijen

Voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart presenteerde de Orde van Advocaten [een analyse van de verkiezingsprogramma's op rechtsstatelijkheid](#). Hieruit komt naar voren dat in vijf van de dertien onderzochte partijprogramma's 'spierbalmaatregelen' worden gedaan, die op gespannen voet staan met de rechtsstaat of indruisen tegen in de grondwet vastgelegde vrijheden. Dikwijls spelen deze maatregelen in op zorgen over immigratie en angst voor terrorisme en jihadisme. Hoe verhoudt zich dit tot de bescherming van vrijheden van burgers? Vijf partijen kregen rode signaleringen, een verdubbeling ten opzichte van de vorige verkiezingen.

Hoogleraar Wouter Veraart, die het onderzoek naar de rechtsstatelijkheid in verkiezingsprogramma's leidde, was in [een interview met NRC](#) helder: “Politici brengen rechtsstaat in gevaar.” Hij spreekt van “een zorgwekkende ontwikkeling in een turbulente tijd. Je ziet in 2017 dat meer partijen gevoelig zijn voor de verleiding om door te slaan in flinkheid. Die voorstellen hebben vaak betrekking op dreigingen die voortvloeien uit de vluchtelingen crisis, terrorisme of radicaal islamitisch gedachtegoed. Dat zijn thema's waarover veel mensen erg bezorgd zijn. En om die dreigingen het hoofd te bieden, grijpen sommige politieke partijen naar maatregelen die soms erger zijn dan de kwaal.” Hoe werken dergelijke opvattingen uit in de politieke praktijk en in het publieke debat? Welke gevolgen heeft dit voor de bescherming van minderheden en de vrijheden van burgers in ons land? En wat betekent dit voor de bescherming van de democratische rechtsstaat?

Niet op zichzelf

Deze ontwikkelingen staan niet op zichzelf. De tendens van 'de grootste schreeuwers aan de macht' is niet alleen in Nederland merkbaar. Ook in andere landen, binnen en buiten Europa, zijn vergelijkbare ontwikkelingen gaande. Bescherming van minderheden en grondrechten worden her en der verlaten. Democratisch gekozen leiders proberen het recht en de

rechtspraak naar hun hand te zetten. Daarmee worden pijlers van een democratie, zoals scheiding der machten en onafhankelijke rechtspraak, aangetast. Lopen westerse democratieën het risico dat de rechtsstaat wordt aangetast? Wat is nodig om de democratische rechtsstaat te beschermen?

Onderwerpen per avond:

College 1: Wat is een democratische rechtsstaat? (29 mei)

Het eerste college werd gegeven door **Maurice Adams**, hoogleraar Democratie en Rechtsstaat aan Tilburg University en Tilburg Law School.

Geschiedenis, ontwikkelingen en knelpunten van de democratische rechtsstaat. Er is, denkt Adams, een maatschappelijke roep om stevige maatregelen, en flinke politiek. ‘De politiek’ lijkt sterk onder de druk te staan van een roep om meer veiligheid, en door een vermeende meerderheidswens. Het horen en bediscussiëren van kritische tegenstemmen, zo kenmerkend voor een goed tot wasdom gekomen systeem van checks and balances, is daarin noodzakelijk, maar worden in onze democratische cultuur niet heel ernstig genomen. Door het gebrek aan tegenspraak, is het idee van machtsevenwicht eigenlijk verworpen tot een gebrek aan evenwicht. Het gaat er ook om dat op *institutioneel niveau* deze checks and balances goed georganiseerd zijn.

Van dit college is [een verslag](#) gemaakt:

Een democratische rechtsstaat: meer dan regels en wetten?

vrijdag 2 juni 2017

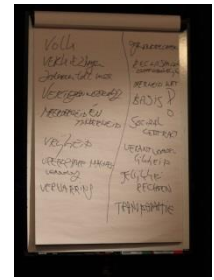
Op maandagavond 29 mei gaf **Maurice Adams** (hoogleraar Democratie en Rechtsstaat aan Tilburg University en Tilburg Law School) de aftrap van de collegereeks ‘Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?’. Hij behandelde in zijn college de geschiedenis, ontwikkelingen en knelpunten van de democratische rechtsstaat.



“De democratie is meer dan de helft plus één”, stelde Eddy Habben Jansen (directeur van ProDemos) voorafgaand aan het college. Maar wat is de democratie dan wel? En hoe verhoudt de democratie zich tot de rechtsstaat? Om die vraag te beantwoorden vroeg Maurice Adams het publiek hun associaties te noemen bij de beide begrippen “democratie” en “rechtsstaat”. Bij “democratie” dachten mensen aan het volk, aan vrijheid, maar ook aan verwarring. Bij “rechtsstaat” kwamen onder andere de associaties grondrechten,

verantwoordelijkheid en transparantie naar boven. Hoe verhouden beide begrippen zich tot elkaar?

Hoewel democratie en rechtsstaat onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zijn er ook spanningen tussen beide. Op welke manier die spanningen zich uiten behandelt Adams aan de hand van casussen.



Een voorbeeld van de spanning tussen democratie en rechtsstaat is de burgemeester van Weert die 26 asielzoekers een verbod oplegde het terrein van het asielzoekerscentrum te verlaten. Aanleiding was dat de groep al enige tijd voor onrust zorgde door onder andere winkeldiefstallen, zakkenrollen en intimidatie van buurtbewoners. Volgens rechtsdeskundigen waren de maatregelen echter tegen de wet. “De burgemeester moet gedacht hebben: Misschien kleur ik juridisch gezien wat buiten de lijntjes, maar misschien is dat nodig” legt Adams uit. Zelf is Adams kritisch over deze maatregel: “Hij zet zichzelf onterecht neer als een ethische oppergod. De onafhankelijkheid van rechters zorgt voor bepaalde waarborgen.”

Maar niet alleen de burgemeester van Weert, meer mensen hebben niet meer het volle vertrouwen in de rechtsstaat. Toen Engelse rechters opmerkten dat er pas een Brexit plaats kan vinden als het parlement zich daarover uitspreekt, werden ze in de media afgeschilderd als “enemies of the people”. Ze verklaren ‘war on democracy’, meldt de Daily Mail. In Amerika praat president Donald Trump al niet veel beter over “so called judges”. En in België sprak de Belgische staatssecretaris voor Asiel en Migratie Theo Francken recentelijk uit dat ‘wereldvreemde rechters’ zijn beleid ondermijnen. Opvallend aan de kritiek die geuit wordt op de rechtsstaat, is dat niet de mensenrechten die de rechtsstaat garanderen worden aangevallen, maar dat het een directe aanval op de instituties is, volgens Adams. Een voorbeeld van hoe Trump zijn wantrouwen in instituties uit, is de invulling van hogere posities bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, noemt Adams, want “daar zit nog niemand” en dat lijkt hij met opzet te doen.



Waar komt dat wantrouwen tegenover rechters vandaan? De burgemeester van Weert motiveert zijn actie als volgt: “Er is meer dan regels en wetten: er is ook moraliteit en humaniteit”. Zo framet hij zijn keuze als een dilemma tussen rechtsstaat versus daadkracht, merkt Adams op. Maar is dat een terecht dilemma? Volgens Adams zijn de problemen reëel en biedt het star volgen van de regels geen ruimte voor de tragiek van individuele situaties. “Maar er is ook nog zoiets als juridische creativiteit”. In het geval van de burgemeester had hij er bijvoorbeeld ook voor kunnen kiezen om de asielzoekers zich twee keer per dag te laten melden of om ze te verbieden om op bepaalde plaatsen te komen.



Waar de burgemeester de rechtsstatelijkheid frameert als een dilemma tussen de *rechtsstaat* versus *daadkracht*, wordt het ook vaak als dilemma gepresenteerd tussen *onafhankelijkheid* en *de wil van het volk*. Een voorbeeld daarvan is de tweet van Donald Trump: “When a country is no longer able to say who can, and who cannot, come in & out, especially for reasons of

safety & security – big trouble!” En, merkt iemand in het publiek op, deed Wilders niet hetzelfde toen hij over de rechtszaak die liep over zijn ‘minder, minder, minder-uitspraak’ zei “als je mij veroordeelt, veroordeel je de mensen”? Adams vindt dat de mening van het volk heel belangrijk is, maar dat je de democratie niet moet positioneren tegenover de rechtsstaat “want dat levert tirannie op”. De rechtsstaat staat niet tegenover de burgers, maar garandeert juist hun vrijheden. Om die vrijheid mogelijk te maken is er volgens Adams wel permanent onderhoud nodig in de vorm van “een geïnformeerde, mondige en betrokken burger, een evenwichtig politiek systeem (*checks and balances*) en een vrije en pluralistische pers”.

Volgens Adams bestaat er bovendien niet één definitie van de rechtsstaat, maar zijn er gradaties wat betreft overheidsinterventie. Het begint bij een minimale ondergrens van legaliteit, het feit dat de overheid trouw is aan het recht, en gaat zo verder tot een maximaal streven van het garanderen van sociale grondrechten. Hij benadrukt dat het van belang is dat mensen geïnformeerd zijn over de democratie en de rechtsstaat in hun opvoeding en door middel van onderwijs.

Adams heeft in dit college een aantal interessante casussen besproken, die leidden tot veel vragen onder het publiek. Dat maakt dit college een goed begin van de collegereeks “[Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?](#)”, waarin nog verder gepraat zal worden over de spanning tussen de democratie en de rechtsstaat. Bij dit college heeft Adams [powerpointpresentatie](#) gebruikt die u kunt terugkijken.

[College 2: Kan de democratie zichzelf om zeep helpen in een democratische rechtsstaat? \(6 juni\)](#)

Het tweede college werd gegeven door **Bastiaan Rijpkema**, universitair docent rechtsfilosofie aan Universiteit Leiden. De moderator deze avond was **Martijn Polak**, raadsheer bij de Hoge Raad.

Democratie is waarschijnlijk het beste wat de politieke filosofie heeft voortgebracht. Toch is het geen rustig bezit: democratie bevat de ingrediënten voor haar eigen vernietiging. Wat brengt een democratie ertoe om haar eigen noodlot te omarmen? Mag een democratie zich verweren tegen antidemocraten – of is dát juist heel ondemocratisch? Hoe voorkom je dat democratie in prille staten betekent: ‘one man, one vote, one time’?

Van dit college is *een verslag* gemaakt:

Kan een democratie zichzelf om zeep helpen?

vrijdag 16 juni 2017

Op dinsdag 6 juni hield **Bastiaan Rijkema**, universitair docent rechtsfilosofie aan Universiteit Leiden het tweede college in de reeks 'Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?'. Bastiaan ging in op de vraag hoe een democratie zich kan verweren tegen een antidemocratische meerderheid. De moderator van de avond **Martijn Polak**, raadsheer bij de Hoge Raad, leidde de avond in en verwees naar het boek 'Weerbare democratie', dat Bastiaan Rijkema schreef.



Democratieën in gevaar

Rijkema begint zijn verhaal met een blik over de grenzen: van ver weg naar dichtbij. De ontwikkelingen in de VS, waarin Trump decreten uitvaardigt en door de rechter daarop wordt teruggefloten. En Turkije, waar een democratisch gekozen president zich onwelvallende rechters ontslaat en zich via een referendum een absolute macht laat toe-eigenen.

Maar ook dichterbij in Europa zijn er voorbeelden van aantasting van vrijheden door democratisch gekozen regeringen, zoals in Hongarije waar de persvrijheid ingedamd wordt en in Polen. En ook Nederland kent de PVV, die de vrijheid van godsdienst wil inperken. Dit zijn allemaal voorbeelden, nota bene uit westerse democratieën.

Het zelfcorrectiemechanisme

Hoe kan het dat deze democratieën zo kwetsbaar lijken? Omdat de democratische rechten in deze landen tegen de democratie zelf ingezet kunnen worden, volgens Rijkema. Om te kunnen tegengaan dat een democratie zichzelf vernietigd, heeft Rijkema de idee van een weerbare democratie verder uitgewerkt. In de jaren 30 van de vorige eeuw sprak staatsrechtsgeleerde George van den Bergh over het zelfcorrigerende vermogen van de democratie. Rijkema bouwt hierop voort. Hij ontwikkelt een theorie waarin het zelfcorrigerende vermogen – de mogelijkheid om besluiten terug te draaien – centraal staat: democratie als zelfcorrectie. En die zelfcorrectiemogelijkheid is dan vooral: het kunnen verbieden van antidemocratische partijen.

Wanneer komt de democratie in gevaar? Wanneer wordt de democratie zo ernstig aangetast dat er van betekenisvolle zelfcorrectie geen sprake meer is? Het democratisch

zelfcorrectiemechanisme wordt gedragen door 3 principes:

1. Het beginsel van evaluatie: de mogelijkheid dat politici kritisch gevold kunnen worden, o.a. door persvrijheid;
2. De politieke concurrentie, d.m.v. (passief) kiesrecht en vrijheid van vereniging;
3. Vrijheid van meningsuiting, o.a. de mogelijkheid met andere ideeën te kunnen komen.

Als deze drie principes gewaarborgd zijn, blijft zelfcorrectie mogelijk. Ook als er vreselijke besluiten genomen worden: vier jaar later kan je anderen kiezen om die besluiten weer terug te draaien.

Antidemocratische meningen kunnen gewoon worden geuit, maar zodra antidemocraten zich gaan groeperen moeten deze groeperingen kunnen worden verboden, om te voorkomen dat zij een bedreiging gaan vormen voor de democratie. Maar in een weerbare democratie gebeurt dit allemaal wel in de openbaarheid. Het moet een transparant proces zijn.

Kan de democratie worden afgeschaft?

Na deze inleiding van Bastiaan Rijpkema komen er veel vragen uit de zaal.

“Heeft het volk toch niet het recht om bij meerderheid de democratie omver te werpen? Er bestaat toch volkssoevereiniteit?” Het antwoord van Rijpkema op deze vraag is dat democratie méér is dan alleen ‘de meerderheid beslist’. De democratie heeft waarden in zich die beschermd moeten worden. Als het meerderheidsbesluit van het omverwerpen van de democratie geen correctiemogelijkheid bevat (dus geen vrije pers, vrije mening, nieuwe verkiezingen en onafhankelijke rechtspraak), dan is dat besluit onomkeerbaar. Daartegen moet de democratie beschermd worden. Dus alleen als laatste redmiddel is de zelfcorrectie noodzakelijk.

“Wat als een partij zich op een normaal programma laat kiezen, de absolute meerderheid haalt en vervolgens de democratie afschaft?” Als je een partij tijdens de campagne goed volgt op wat ze zeggen over vrije meningsuiting, verkiezingstermijnen en politieke concurrentie levert dat genuanceerde informatie over hoe ze echt denken. Vervolgens is de kans heel klein dat alle op die partij gekozen volksvertegenwoordigers zich zullen neerleggen bij een complete verandering van de partijstandpunten. Ze zijn immers gekozen op andere opvattingen. Dus de kans is klein dat iets dergelijks gaat gebeuren.

“Wat doe je met partijen die geen leden kennen?”. In de Duitse grondwet staat dat politieke partijen democratisch georganiseerd moeten zijn. Dus in Duitsland kunnen partijen die geen leden hebben niet deelnemen aan verkiezingen. Als in Nederland een leden-loze partij aan de macht zou komen, moet je ze toch kunnen afrekenen op hun doelen in plaats van op de manier waarop ze georganiseerd zijn.

“Wie bepaalt nu wie democraat en wie antidemocraat is? Wie moet wie controleren? Mensen weten niet wat democratisch burgerschap inhoud.” Rijpkema: Daarom is het zo goed dat er organisaties zoals ProDemos zijn. Zij houden zich bezig met mensen opvoeden in de democratische principes. Een belangrijke grondlegger uit de 30-er jaren van

democratische weerbaarheid is de Duitse filosoof en politicoloog Karl Loewenstein. Hij deed onderzoek naar wat de beslissende factor is voor het daadwerkelijk omverwerpen van een democratie. Zijn conclusie is dat landen met een lange democratische traditie, en dus inwoners die bekend zijn met de democratische waarden, uiteindelijk minder snel omvallen.

Op de vraag of er in Nederland tegen de tijd dat de islam de grootste godsdienst is, op democratische wijze besloten kan worden de sharia in te voeren, antwoordt Rijkema dat hier sprake is van hetzelfde mechanisme. Een fundamentalistische partij zal op basis van antidemocratische beginselen verboden kunnen worden. De sharia is onverenigbaar met de democratische rechtsstaat. Daarnaast gelden ook verdragen waar besluiten door het Europese Hof aan getoetst moeten worden. Die zullen zeker een dergelijk besluit verwerpen (net zoals het hof de Refah-partij in Turkije heeft verboden).

Verdedigingslijnen van de democratie

“Voldoet een democratische rechtsstaat aan alle drie de criteria of kunnen partijen al bij het niet voldoen aan één van de drie criteria worden verboden?”

Antwoord: bij het verbieden van de vrije pers (Hongarije) zit je dicht tegen de gevarezone aan. Dan kom je in de buurt van ingrijpen. Ook de PVV schuurt dicht tegen de criteria aan. Maar zolang de politieke rechten van mensen nog niet zijn aangetast, kom je nog niet aan het principe van zelfcorrectie. Er is wel sprake van anti-rechtsstatelijkheid. De democratie heeft drie verdedigingslijnen:

1. De democratie zelf (verkiezingen; antidemocratische partijen niet kiezen)
2. De rechtsstatelijkheid (besluiten en opvattingen van partijen voor de rechter brengen)
3. Het verbieden van partijen.

En de laatste vraag –met het oog op de tijd- luidde: “Als partijen nu democratisch besluiten tot het opheffen van Nederland en op te gaan in een Europese eenheidsstaat, kan dat?”

Volgens Rijkema kan dat democratisch zijn als het een herroepelijk besluit is. Dus als er in de verdragen van die Europese eenheidsstaat geregeld is dat partijen weer kunnen besluiten eruit te gaan, dan is het een democratisch besluit.

Hoewel en nog veel vragen waren, moest de avond worden afgesloten. Martijn Polak dankte de spreker voor zijn heldere betoog en antwoorden op de vele vragen.

Dit college was onderdeel van de collegereeks [“Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?”](#), over de spanning tussen de democratie en de rechtsstaat.

College 3: Hedendaagse politiek t.a.v. democratie en rechtsstaat (12 juni)

Het derde college werd gegeven door **Wouter Veraart**, hoogleraar Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie en hoofd afdeling Rechtstheorie & Rechtsgeschiedenis op de Vrije

Universiteit in Amsterdam. De moderator deze avond was **Geerten Waling**, historicus en publicist.

Hoe wordt in de programma's van Nederlandse politieke partijen over de rechtsstaat gesproken? Hoe werken deze opvattingen uit in de politieke praktijk en in het publieke debat? Welke gevolgen heeft dit voor de bescherming van minderheden in ons land? En voor de bescherming van de democratische rechtsstaat?

Van dit college is [een verslag](#) gemaakt:

Toetsing van rechtsstatelijkheid: hoe goed beschermen politieke partijen de rechtsstaat?

dinsdag 20 juni 2017

Op maandagavond 12 juni vond het derde college plaats in de collegereeks 'Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?'. De spreker van vanavond was **Wouter Veraart**, voorzitter van de Commissie Rechtsstatelijkheid. Deze commissie heeft in opdracht van de Orde van Advocaten, net als in 2012, de verkiezingsprogramma's tegen het licht gehouden wat betreft rechtsstatelijkheid. Dit keer was de aandacht voor het onderzoek in de media groot, omdat er veel rode en oranje lichten waren uitgedeeld. Nu de drukte van de campagnes is geluwd en de formatie nog gaande is, is het een goed moment om stil te staan bij de vraag hoe politieke partijen denken over de rechtsstaat. **Geerten Waling**, historicus en publicist, leidde als moderator de avond in goede banen.



Veraart gaat in zijn betoog in op de werkwijze en doelstelling van de Commissie Rechtsstatelijkheid, het toetsingskader, de conclusies en de reacties. Gezocht is naar antwoorden op de vragen wat er in elk geval bij een rechtsstaat hoort, wat er in politiek onrustige tijden op het spel staat en hoe we de rechtsstaat kunnen beschermen.

Werkwijze

De commissie wilde een korte, beknopte, toegankelijke doorlichting, in 'eenvoudig Nederlands': een *quickscan*. De commissie wilde vooral de kiezers aanspreken met een duidelijke doorlichting van de programma's. Met dit doel heeft de commissie zichzelf wel beperkingen opgelegd. Zo keek ze alleen naar de tekst van de verkiezingsprogramma's. Ook was er geen interactie met partijen nodig en hoefden partijen niet mee te werken om toch doorgelicht te kunnen worden. Wel stelde de commissie de partijen op de hoogte van deze doorlichting.

Er is geen stemadvies meegenomen in de uiteindelijke weging. Voor mensen voor wie de rechtsstaat belangrijk is, zou de doorlichting volgens Veraart wel bij kunnen dragen aan hun mening over de partijen. Met het rapport wilde de commissie de politieke partijen bereiken en hen wellicht ook na laten denken over hun positie ten opzichte van de rechtsstaat. Dat betekent ook dat de commissie tijdens de formatie geen rol meer speelt. Die rol is eerder weggelegd voor bijvoorbeeld de Raad van State. En daarnaast was het algemene publiek de doelgroep. Bijna zo begrijpelijk als 'Nijntje in het Museum', zo grapte Veraart, maar wel zodanig dat de waarde van de rechtsstaat gestimuleerd werd, en het discussie op zou roepen.

In de scan zijn alle partijen meegenomen die met minimaal twee zetels vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer van 2012-2017. Daardoor is het programma van Forum voor Democratie niet bekeken, maar bijvoorbeeld die van DENK en VNL wel. Het advies werd gegeven in de vorm van een kleurcodering:

- Rood = naar onze criteria is dit evident in strijd met de rechtsstaat.
- Oranje = voer voor discussie. Dit voorstel roept in rechtsstatelijke zin vraagtekens op. En partijen moeten over die voorstellen uitleggen waarom het niet in strijd is met de rechtsstaat.
- Groen = versterkt de rechtsstaat in potentie.

Toetsingskader

Er is gekozen voor criteria op basis van minimumeisen, waarvan bijna iedereen zegt dat die bij een rechtsstaat horen. Ook daarin moest de commissie zichzelf beperken. Wel heeft een toetsingskader een soort van normatieve kern nodig, volgens Veraart: 'Zodat je ook kunt zeggen of voorstellen in strijd zijn met de rechtsstaat of niet'. De definitie die stelt dat 'een rechtsstaat een overheid is die zich aan de eigen regels houdt' is te beperkt. Want binnen die definitie zou ook een dictatuur rechtsstatelijk kunnen zijn. Ook is de rechtsstaat meer dan 'de meerderheid beslist', waar het in het eerste college van prof. Maurice Adams over ging.

De rechtsstaat kan niet relatief of subjectief zijn, zoals religie dat wel is, omdat tegenwoordig door sommigen religie wordt bekeken als 'God is gewoon wat je zelf bedenkt'. Ook een rechtsstaat is altijd onderhevig aan discussie, maar heeft het wel een normatieve kern. Kijk bijvoorbeeld naar de invoering van het vrouwenkiesrecht, begin van de 20^{ste} eeuw. Voor de invoering was Nederland ook een rechtsstaat. Maar na invoering van het vrouwenkiesrecht, werd het ondenkbaar een rechtsstaat te hebben waarin vrouwen niet kunnen stemmen. Het is dan ook niet meer terug te draaien. Onze rechtsstaat kent dus een zekere progressie. En de rechtsstaat emancipeert steeds verder.

Er zijn ook drie minimumeisen binnen het toetsingskader:

- De overheid is zelf gebonden aan het geldend recht en aan rechterlijke uitspraken. Haar beleid moet voor de burgers voorspelbaar en controleerbaar zijn. Dat betekent bijvoorbeeld geen regels invoeren met terugwerkende kracht.

- Er zijn fundamentele vrijheden en rechten van burgers die worden eerbiedigt. Bijvoorbeeld dat je naar de rechter kunt stappen als je het niet eens bent met een bepaald besluit. Wanneer je dus een bepaalde groep op grond van een bepaalde hoedanigheid in hun fundamentele rechten aantast, dan ben je een ondergrens gepasseerd en krijgt de partij een rood licht.
- Iedereen moet een effectieve toegang tot een onpartijdige en onafhankelijke rechter hebben. Bijvoorbeeld iemand die wordt verdacht van een strafbaar feit. Maar ook dat je bijvoorbeeld toegang tot rechtsbijstand kunt krijgen wanneer je zelf geen middelen hebt.

Conclusies

Het meest problematische vindt de commissie voorstellen van sommige politieke partijen rond de thema's immigratie, jihadisme, islam en terrorisme. Deze zijn soms strijdig met fundamenteel recht. Ook zijn ze hier en daar discriminerend. En strijdig met het recht op een behoorlijk proces. Zo heeft de overheid zich gecommitteerd aan allerlei verdragen die een bestaansminimum garanderen. Wanneer er dan voorgesteld wordt om uitkeringen van bepaalde groepen stop te zetten, dan is dat strijdig met het gegeven dat de overheid zich moet houden aan geldende regels.

De conclusie is dat de overheid dan de verleiding moet weerstaan om maatregelen te nemen die onze rechtsstaat zelf geweld aandoen. Ook bij bestrijding van terrorisme of massa-immigratie geldt dat, zoals duidelijk wordt in het voorbeeld van Theresa May, die zegt: 'Wanneer mensenrechten het beschermen van onze mensen in de weg zitten, dan zorg ik er persoonlijk voor dat we die mensenrechten anders vorm geven.'

Ook in Nederland komt men soms met voorstellen die strijdig zijn met de minimumcriteria van de rechtsstaat om grote problemen aan te pakken. Een aantal partijen doen staatsrechtelijke hervormingsvoorstellen, zoals het afschaffen van de Eerste Kamer en Provinciale Staten, het inkrimpen van de Tweede Kamer en de regering en het houden van allerlei referenda. De waarschuwing van de commissie is dat wanneer je dat wilt in een tijd waarin een aantal partijen ook morreelt aan de fundamentele principes van de rechtsstaat, de twee effecten elkaar kunnen versterken. En dat levert mogelijk problemen op met de rechtsstatelijkheid.

Overigens kan bijvoorbeeld een vorm van referenda volgens Veraart best de democratie versterken. Of zelfs de rechtsstaat. Maar de commissie zegt dan dat partijen bij sommige voorstellen onvoldoende aangegeven hebben waarom hun voorstel niet ook een probleem kan zijn voor de rechtsstaat. Bijvoorbeeld het voorstel van D66 om de procedure te vergemakkelijken om de grondwet te wijzigen. Dat was in het oog van de commissie een oranje licht, omdat daarmee de bescherming van grondrechten wellicht minder wordt. Daar is dan meer uitleg voor nodig vanuit de betreffende partij.

Actualiteit

De PVV had de meeste rode lichten. Ook VNL had er een flink aantal. Bij vijf van de dertien partijen waren uiteindelijk rode lichten te zien. Dat is bijna 40%, en dat is volgens de commissie vrij fors. In 2012 was dit percentage met 20% beduidend minder.

In de sheets zijn een aantal concrete voorbeelden te vinden van voorstellen van partijen. Ook heeft het rapport geleid tot aanpassingen. Zo heeft de VVD bijvoorbeeld een voorstel teruggenomen rond de toetsing van voorstellen en de directe werking van mensenrechten in voorstellen.

Naast rode en oranje lichten zijn er ook voorstellen die de rechtsstaat bevorderen:

- 7 partijen willen gelijke behandeling bevorderen, zoals het noemen van mensen met een beperking in artikel 1 van de Grondwet.
- 8 partijen hebben voorstellen gedaan om de toegang tot de rechter te bevorderen door bijvoorbeeld laagdrempelige rechtsspraak in te voeren.

Partijen hebben in de reactie op het rapport een aantal oranje lichten ter discussie gesteld. Ook was er internationale aandacht voor het onderzoek. Kritiek was er ook. Bijvoorbeeld: 'uw rechtsstaat is de mijne niet' (PVV).

Na dit college stelde Geerten Waling de openingsvraag, waarin hij een link legde naar het college van vorige week over weerbare democratie. Hij vroeg of er ook zoiets als een weerbare rechtsstaat is, en wat dan de zelfcorrectiemechanismen daarvan kunnen zijn. Of is dat niet nodig omdat de democratie de rechtsstaat waarborgt? Wouter Veraart geeft hierop als antwoord dat zijn commissie niet op dit soort vraagstukken is ingegaan. Het toetsingskader was grofmazig. De ondergrens. Bedoeld om het publiek te waarschuwen voor voorstellen van politieke partijen die de rechtsstaat in de kern kunnen aantasten.

Uit de zaal komen veel vragen en opmerkingen, zoals dat het opvalt dat alleen rechtse partijen rode kaarten krijgen. Volgens Veraart is dat puur toeval. En op de vraag of het willen afschaffen van de godsdienstvrijheid en dit onderbrengen bij de vrijheid van meningsuiting rechtsstatelijk is, antwoordt Veraart dat dit een lastige discussie is met veel haken en ogen. Dit moet eerst echt heel goed beschouwd worden.

Er wordt gevraagd of politici wel goed voorbereid zijn op dit soort discussies over grondrechten. Stelt dit geen eisen aan politici? Volgens Veraart moet je steeds weer blijven uitdragen en uitleggen wat een rechtsstaat is en wat de waarden daarvan zijn. Niet alleen voor politici, maar voor iedereen. Als commissie deden wij dat ook naar de media toe. En daarom ook zijn organisaties zoals ProDemos zo belangrijk.

Een andere vraag komt uit de hoek van de lokale politiek. Gemeenteraden kennen geen toetsingskader, zoals de Eerste Kamer voor de besluiten van de Tweede Kamer is. Met het oog op de handhaving van de openbare orde nemen burgemeesters nog wel eens besluiten die in strijd zijn met de grondrechten (demonstratieverbod bijvoorbeeld). Hoe zit het met de controle op de rechtsstatelijkheid van de besluiten van gemeenteraden en colleges van burgemeesters en wethouders? Veraart vindt dit ook een belangrijk punt. Er moet beter

over worden nagedacht hoe het belang van de rechtsstaat kan worden verankerd in de lokale democratie.

Bij dit college gebruikte Wouter Veraart [een powerpointpresentatie](#). Het college was onderdeel van de collegereeks "[Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?](#)", over de spanning tussen de democratie en de rechtsstaat.

College 4: Hoe kunnen de waarden van de democratische rechtsstaat worden behoord en doorgegeven? (20 juni)

Dit vierde en laatste college werd gegeven door **Winnie Sorgdrager**, voormalig minister van Justitie (D66) en sinds 2006 lid van de Raad van State. De moderator deze avond was **Geerten Waling**, historicus en publicist.

In een artikel in het Financieel Dagblad schrijft Kim Putters: "De democratische rechtsstaat bracht ons vrijheid en welvaart, maar moet ons er nu voor behoeden om die verworvenheden te verliezen." Hij vindt dat we de burgerplicht hebben om daaraan bij te dragen. Hoe kan die bijdrage worden ingevuld? En wat betekent dat bijvoorbeeld voor instituties, organisaties en personen?

Van dit college is [een verslag](#) gemaakt:

Wees zuinig op de rechtsstaat en op de instituties

vrijdag 30 juni 2017

Op dinsdag 20 juni sloot Staatsraad Winnie Sorgdrager de ProDemos Collegereeks van het voorjaar af. De titel van haar college: 'Hoe kunnen de waarden van de democratische rechtsstaat worden behoord en doorgegeven?' sloot mooi aan bij het thema van de gehele reeks: 'Democratie zonder rechtsstaat: hoe gevaarlijk is dat?' Als oud-minister van justitie, procureur-generaal en lid van de Eerste Kamer zag zij alle kanten van onze rechtsstaat van dichtbij. Een belofte voor een mooie avond.



Definitie van de rechtsstaat

'Democratische rechtsstaat. Dat zijn grote woorden, die vaak ook tamelijk plechtig worden uitgesproken. Maar ze zijn ook belangrijk. Hoe belangrijk, dat zal meningen pas beseffen wanneer je niet meer kunt spreken van een democratische rechtsstaat.' Met die woorden zette de Staatsraad de toon voor de avond. De definitie van rechtsstaat die Sorgdrager

hanteert, is de klassieke definitie: de vrijheid van burgers, gelijkheid voor de wet, rechtszekerheid voor het individu en rechtvaardigheid.

Dat betekent onder meer dat alles wat de overheid doet, gebaseerd moet zijn op wetten. Inbreuken op vrijheden van burgers zijn alleen toegestaan, als de wet hiervoor een grondslag biedt. Het Europese Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg heeft daaraan toegevoegd dat inbreuken op de vrijheden en rechten van de mens alleen zijn geoorloofd als deze echt nodig zijn in een democratische samenleving.

Interpretatievrijheid van wetten

Onderzoek van de Europese Unie heeft vastgesteld dat 70% van de Nederlandse bevolking vertrouwen heeft in de rechterlijke macht en dat 80% denkt dat de rechter onafhankelijk is. In een rechtsstaat worden mensenrechten gerespecteerd. Maar mensenrechten zijn niet absoluut en bovendien soms tegenstrijdig. Daarom mogen zij soms ingeperkt worden, zij het slechts bij formele wet en niet verder dan dringend nodig is in een democratische samenleving. Denk bijvoorbeeld aan anti-discriminatieregels of anti-terroriswetgeving. Veel afspraken zijn geregeld in het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens. Maar de regels worden door landen verschillend geïnterpreteerd.

Neem bijvoorbeeld het voorstel over het instellen van een verbod op gezichtsbedekkende kleding. Het eerste voorstel ging over een Boerkaverbod. Maar omdat dit te specifiek aan één religie gekoppeld werd, is het voorstel later gewijzigd in een verbod op gezichtsbedekkende kleding in delen van de openbare ruimte.

Paradox van vrijheid vs. vrijheidsbeperking

Sorgdrager: 'Dat elke tijd en context een eigen invulling van de rechten en de beperkingen ervan vergt, spreekt vanzelf. Soms moet de overheid de mogelijkheid hebben vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen ter bescherming van haar burgers, óók als die inbreuk maken op de vrijheden van haar burgers. Deze paradox betekent een voortdurende belangenafweging, met als gevolg dat de invulling van het begrip 'rechtsstaat' geen constante is.' Voorbeeld daarvan is de uitwisseling van gegevens tussen inlichtingendiensten en politie. Jarenlang wilde Nederland daar als één van de weinige landen niets van weten. Nu is het zelfs praktijk van Nederland dat er op Europees gebied inlichtingen worden uitgewisseld. En het gebruik van camera's in de openbare ruimte is ook zo'n voorbeeld dat jarenlang not-done was en nu op grote schaal (en met algemene instemming) plaatsvindt.

Ook in het recht van het vrije woord is ontwikkeling merkbaar. Dit is volgens Winnie Sorgdrager een essentieel recht voor het functioneren van een democratie. 'Dat soms van dit recht op een manier gebruik wordt gemaakt die wel erg ver doorschiet, moeten we dan maar voor lief nemen' zo zegt ze. Daarbij haalt ze het voorbeeld aan van uitspraken waar Janmaat voor vervolgd is, en op verdergaande uitspraken van Wilders jaren later komt geen vervolging.

Nieuwe tijd, nieuwe culturele waarden

Staatsrechtelijke instituties, waarvan taak en bevoegdheden zijn vastgelegd in de wet, zijn onlosmakelijke onderdelen van de rechtsstaat. Zij beoordelen, toetsen aan grondrechten, doen uitspraken. Maar ook zij zijn gevoelig voor de opinie in hun tijd. En deze instituties worden bevolkt door mensen die op zijn minst redelijk kunnen nadenken. Die zou je 'de elite' kunnen noemen. Politici trappen tegen deze elite, brengen daarmee ook deze instituties in diskrediet. Vertrouwen in de rechtelijke macht is onontbeerlijk voor het functioneren van een samenleving. "Het is een groot goed dat het overgrote deel van de Nederlanders vertrouwen heeft in de rechterlijke macht. Dat moeten we koesteren en zorgen dat dat zo blijft. Een politicus die op respectloze wijze spreekt over de rechterlijke macht, speelt met vuur."

De laatste eeuwwisseling markeert een cruciaal moment in de Europese geschiedenis. 'Met de veranderende bevolkingssamenstelling en de intrede van sociale media zijn de democratische processen ter discussie komen te staan. Andere culturele waarden dan de traditionele zullen hoe dan ook hun plaats krijgen in de maatschappij. De vrijheden die we sedert de jaren zestig hebben verworven, worden uitgedaagd.' Voorbeelden hiervan zijn dat bevochten rechten van homo's en lesbiennes in de praktijk weer worden beperkt doordat andere, nieuwe, groepen die daar anders over denken. En dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de feestdagen alleen christelijke zijn en dat tradities als Zwarte Piet eeuwig blijven voortbestaan.

Eindstadium van de democratie?

Conflicten die elders zijn ontstaan, worden inmiddels ook in Europa uitgevochten. Hierbij beschrijft Sorgdrager onder meer ontwikkelingen in Rusland en Turkije. Hoe Westerse leiders hiermee omgaan, is cruciaal. 'De democratie waarin ook met minderheden rekening wordt gehouden, zal veranderen in de democratie van de meerderheid. De zaken gaan zoals de gekozenen dat willen en met anderen wordt geen rekening gehouden. Als elites wordt afgebroken en iedereen vrij is te doen en te zeggen wat hij wil, als de Volkswil uiteindelijk bepaalt wat er gebeurt, zijn we in het eindstadium van de democratie terecht gekomen.'

Doorgeven van waarden

Dat is in wezen ook de vraag van vanavond: hoe kunnen de waarden van de democratische rechtsstaat worden behoud en doorgegeven?

'Het doorgeven van de joods-christelijke en humanistische waarden van onze samenleving zijn van generatie op generatie overgedragen. En van generatie op generatie zijn die aangepast. Een maatschappij evolueert immers. Deze waarden zijn doorgegeven als vanzelfsprekendheden. Door ouders aan kinderen, door het onderwijs, door de Kerken. Door vooraanstaande personen in de samenleving. Het feit dat het onderwerp van vanavond aan de orde is, betekent al dat er twijfel is of de waarden van de rechtsstaat nog wel worden doorgegeven.'

Het is dus te gemakkelijk om te zeggen dat het doorgeven van de waarden van de rechtsstaat en kwestie van opvoeding is. Eventueel aangevuld met het onderwijs is dat wel zo, maar er is ook meer nodig. Want Nederland is geen totalitaire staat. In zo'n staat heeft de autoriteit nog meer invloed op de kwaliteit van de samenleving. In onze staat, waarin veel in wetten zijn vastgelegd, geldt dat het niet altijd mogelijk is om waarden af te dwingen of gedrag op te leggen.

De Raad van Europa heeft Nederland meerdere malen opgeroepen om mensenrechten in het onderwijs onder te brengen. Er is geen verplicht vak 'mensenrechten', want dat past niet in onze opvatting over de vrijheid van onderwijs: de staat legt geen waarden op. Scholen geven wel aandacht aan bepaalde universele waarden, zoals respect voor anderen. Maar oudere kinderen kunnen ook best dilemma's voorgeschoteld krijgen. Je kunt daarmee kinderen bewust maken over de keuzes die ze maken. Maar dat vergt wel wat van docenten.

Niet alles is aan het onderwijs over te laten. Fundamentele waarden moet je ook van huis meekrijgen. En als je kijkt naar hoe mensen zich gedragen op internet, dan rijst de vraag in hoeverre die waarden altijd goed worden overgedragen. 'Ik wil niet al te somber zijn. Heel veel mensen zullen, als je ze het op de man of vrouw vraagt, de waarden die wij zo belangrijk vinden, omarmen. Ze realiseren zich denk ik onvoldoende dat in het huidige klimaat de waarden van de rechtsstaat aan het afbrokkelen zijn. En dat ze in sommige gevallen daaraan meewerken.'

Breng ook positief nieuws

Een negatieve boodschap of negatieve krachten zijn makkelijker over te brengen dan positieve. Neem als voorbeeld het Oekraïne referendum. Het ging niet zozeer om het associatieverdrag, als wel om destabilisering en het aanwakkeren van de anti-EU geest. Dat heeft wellicht een aantal mensen de ogen geopend. Maar niet iedereen. En veel te laat. De mogelijkheden voor populistische om onze gedachten over angst en onzekerheid te beïnvloeden zijn, mede dankzij internet, eindeloos. Hier tegenover moeten we leren omgaan met brengen van positief nieuws. Dat zijn we niet gewend, maar afstand nemen van het cynische 'goed nieuws is geen nieuws' is nodig.

Populisme

Daarmee komen we terecht bij de opkomst van het populisme. Bewegingen van mensen die zich afzetten tegen de gevestigde orde, maar zelf ook geen alternatief hebben. Sorgdrager gaat er bewust niet te veel op in 'want er zijn al boeken over volgeschreven'. Maar in het kort: mensen voelen zich niet gehoord, achtergesteld, bedreigd in hun bestaan, en zien dat anderen wel aandacht krijgen. De 'sociale' media voedt deze gedachten. Dit kan in de ogen van Sorgdrager alleen bestreden worden door te kijken naar de oorzaken van de boosheid van de boze witte mensen. "Fouten die we in het verleden gemaakt hebben, zullen we onder ogen moeten zien en ervan moeten leren. Het helpt niet als politici van 'mainstream' partijen ook meedoen in de populistische trend. We zullen ons moeten bezinnen op de staat van onze maatschappij. 'Is het nog wel zo dat we kunnen spreken van gelijke kansen? Is het onderwijs nog wel voor iedereen toegankelijk? Worden de middengroepen en vooral de lager opgeleiden wel gehoord?' Er zijn mensen die niet aangehaakt zijn en die groep wordt

groter naar mate de maatschappij ingewikkelder wordt en de overheid steeds meer eigen inzet van burgers vraagt.

Globalisering

Ook globalisering is niet te stuiten. Het geeft ruimte en kansen. Maar voor grote groepen lijkt het minder gunstig. Traditionele gemeenschappen, zoals kerken, verdwijnen. Anonieme komen er voor in de plaats. Maar men blijft behoefte hebben aan contact met 'de ander'. 'Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij politici en media. Media roepen zichzelf nogal eens uit tot de waakhond van de democratie. Of misschien zelfs wel tot hoeders van de waarden van de rechtsstaat. Dat was althans tot een aantal jaren geleden zo. Ik betwijfel of dat nu nog zo is. Ja sommige journalisten zeker. Die personen moeten gekoesterd worden. Maar ze worden nogal eens weggesaneerd in verband met bezuinigingen.'

Verantwoordelijkheid van politici

Omdat politici in een 'dodelijke' omarming met de media functioneren, hebben zij een eigen verantwoordelijkheid. Zowel individueel, als ten opzichte van de rechtsstaat. Je hebt dan ook een voorbeeldfunctie als volksvertegenwoordiger. Het is in de ogen van Winnie Sorgdrager triest dat niet alle leden van de Staten Generaal zich daarvan bewust zijn. 'Daarom vind ik dat nooit met de PVV geregeerd zou moeten worden. Niet omdat ze populistisch zijn, maar omdat ze de waarden van de rechtsstaat ontkennen en alleen maar destructief bezig zijn.'

De komende jaren zullen hoe dan ook een zoektocht zijn. Nieuwe verhoudingen zullen ontstaan, onze 'oude' culturele waarden zullen de invloed van nieuwe ondergaan. De maatschappij zal niet homogeen zijn, maar bestaan uit verschillende groepen. Volledige integratie is een illusie. Het gaat erom dat deze groepen naast en met elkaar in harmonie kunnen leven.

Sorgdrager: "Juist in die situatie moeten we zuinig zijn op de rechtsstaat, waarin de rechten van minderheden worden beschermd. Zuinig op instituties en zuinig op de elite. Laten we ons niet laten meeslepen in populisme. Als de elite zichzelf niet meer wil verdedigen, breken we vanzelf ook belangrijke maatschappelijke waarden af, waarvoor weinig in de plaats komt. Wat niet wil zeggen dat de elite altijd dezelfde zal blijven. Er moet ook nieuwe, frisse invloed komen, maar een samenleving kan niet zonder elite functioneren."

De rechtsstaat kan niet alleen maar met macht worden afgedwongen. Zij moet geworteld zijn in de samenleving. Normen en waarden veranderen, maar dat hoeft niet problematisch te zijn.

'Er is behoefte aan maatschappelijke waarden en moreel gezag van overheid en haar leiders. Aan inspirerende personen, met een visie op de toekomst. Niet bang voor de kiezer, maar met een eigen koers. Mensen die sterk en moedig genoeg zijn om afwegingen en professionele twijfel te tonen. Mensen die vertrouwen afdwingen. Inderdaad, politiek en bestuur zijn er niet eenvoudiger op geworden. Maar misschien wel uitdagender.'