

De weerbare democratische rechtsstaat

De democratische rechtsstaat is kwetsbaar. Ontwikkelingen in binnen- en buitenland tonen dat aan. Er is dan ook alle reden om aandacht te besteden aan de weerbaarheid van de democratische rechtsorde in Nederland. De concrete aanleiding voor dit themanummer is de instelling van de Staatscommissie rechtsstaat en haar opdracht om 'nadrukkelijk aandacht [te] hebben voor bescherming van burgers tegen onvoorziene en ongewenste gevolgen van overheidsmaatregelen'.

De oriëntatie van het nummer is evenwel breder dan dat. Bedreigingen voor de democratische rechtsstaat hebben onzes inziens namelijk niet alleen te maken met een gebrekkige 'bescherming van burgers tegen besluiten van de overheid', maar kunnen ook andere gedaanten aannemen. Denk aan een kabinet dat adviezen met zogenoemde 'zware' dicta van de Raad van State negeert, rechterlijke uitspraken naast zich neerlegt of regels uitvaardigt die evident elke 'wettelijke basis' ontberen.

Om welke specifieke bedreigingen het gaat en hoe de democratische rechtsstaat zich hier tegen zou kunnen wapenen, moet inzet zijn van (rechts)wetenschappelijk onderzoek. Dit themanummer stelt twee vragen centraal: 'Wat betekent weerbaarheid in de context van de Nederlandse rechtsstaat?' en 'Welke formele en informele instrumenten kunnen verval voorkomen en de rechtsstaat weerbaarder maken?'

De eerste, inleidende bijdrage van ondergetekenden geeft een schets van het Nederlandse debat over de weerbaarheid van de democratische rechtsorde. Vanuit een brede definitie van de weerbare rechtsstaat worden vervolgens twee voorwaarden voor de weerbaarheid van de rechtsstaat kritisch bekeken: de formele waarborgfunctie van de (Grond)wet en een rechtsstatelijk cultuur.

Ten grondslag aan het huidige debat in Nederland liggen met name de Toeslagenaffaire en het door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag opgestelde rapport *Ongekend onrecht*. 'Hoe heeft het zo ver kunnen komen?' is de vraag die Ingrid Leijten in haar bijdrage stelt. Zij analyseert wat er in het Rutte-tijdperk in rechtsstatelijk opzicht fout is gelopen en benadrukt het belang van de sociale rechtsstaat als inherent onderdeel van de democratische rechtsorde.

De bijdrage van Dirk Jan Wolffram kunnen we in dezelfde lijn lezen. Waarom nóg een Staatscommissie, als zich in het verleden al zovele (staats)commissies over het functioneren van de democratische rechtsstaat hebben gebogen? Ontbreekt het soms aan lerend vermogen? Op basis van een analyse van de elf parlementaire enquêtes die tussen 1983 en 2019 zijn gehouden, beantwoordt Wolffram deze vraag. Hij verdeelt de enquêtemissies onder de noemer van drie thema's die als indicatoren voor de kwaliteit van de rechtsstaat gelden: rechtmatigheid, rechtszekerheid en politieke verantwoordelijkheid. Bij de commissies waarin rechtszekerheid centraal stond, blijkt het leereffect het grootst.

Wellicht het moeilijkste probleem om aan te pakken, zo blijkt uit diverse bijdragen, is het geschonden rechtsgevoel van de burger. Burgers kunnen het vertrou-

wen in de overheid verliezen wanneer er geen ruimte is voor de bijzondere omstandigheden van hun concrete geval. Dit is de harde boodschap die uit *Ongekend onrecht* volgt. Toch is een sterk gebrek aan maatwerk niet uniek voor onze tijd. Janneke Gerards toont in haar bijdrage dat de geschiedenis van onze rechtsstaat een slingerbeweging laat zien: 'van algemene wetgeving naar individuele afwegingen en weer terug'. Een belangrijke uitdaging voor het herwinnen van het vertrouwen van de burger en daarmee voor de versterking van de weerbaarheid van de rechtsstaat is dan ook het vinden van een evenwicht tussen beide uitersten.

Effectuering van een dergelijk evenwicht vereist dat burgers daadwerkelijk toegang hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dat impliceert, zo stellen Marijke ter Voert en Marieke Dubelaar in hun bijdrage, niet alleen dat burgers de rechter feitelijk *kunnen* bereiken maar ook dat ze de rechter *willen* bereiken. Voor de weerbaarheid van de rechtsstaat is het van groot belang dat burgers een oplossing voor hun rechtsproblemen wordt geboden. Zij moeten zich bovendien 'rechtvaardig behandeld voelen door rechterlijke instanties en ook het gevoel krijgen dat het recht en de daarbij behorende instituties er (ook) voor hen zijn'. Op basis van empirisch onderzoek analyseren Ter Voert en Dubelaar daarom hoe het in Nederland met de toegang tot een rechtvaardige gerechtelijke procedure gesteld is.

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter vraagt om een duidelijke mate van autonomie. Rechters die de moed hebben om zich niet te veel te 'laten leiden door de wensen van de wetgever'. Wat die autonomie omhelst, wordt onderzocht in de bijdrage van Geert Corstens aan de hand van het begrip 'de goede rechterlijke attitude'. Hoe je tot die attitude komt is een moeilijke vraag. Corstens geeft enkele leidraden en benadrukt het belang van afstandelijkheid. Ook Elaine Mak onderzoekt in haar bijdrage het belang van de professionele rol en de attitude van de jurist voor de weerbaarheid van de rechtsstaat. Specifiek analyseert Mak de inhoud en opbouw van wat zij 'juridisch weerbaarheidsonderwijs' noemt. Juristen moet worden geleerd om op basis van kennis van zaken autonoom en verantwoordelijk te handelen.

Gezag en vertrouwen zijn in die zin geen zaken die vanzelf komen maar die verdiend moeten worden. Wat dat betreft is het een goede zaak de machthebbers in een weerbare democratische rechtsstaat kritisch te volgen, al moet ervoor worden gewaakt dat dit omslaat in onterecht wantrouwen of anti-institutioneel extremisme. Respect voor de democratische rechtsstaat is essentieel, aldus Kees van den Bos in zijn bijdrage. Wij sluiten ons daar graag bij aan. De bij het ter perse gaan van dit themanummer bekend geworden voorlopige uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen laat zien dat voldoende rechtsstatelijke garanties inderdaad cruciaal zijn. De discussie daarover moet dan ook blijvend worden gevoerd.

Ronald Tinnevelt, Rowin Jansen, Michiel van Emmerik