

Geachte Staatscommissie,

Graag voldoe ik aan het verzoek, mij gedaan door uw lid Mr. Ernst Numann, om kort enige gedachten weer te geven die u misschien van nut kunnen zijn. Deze zijn voor een groot deel ook terug te vinden in een drietal boeken van mijn hand, te weten *De rechtsstaat moet je leren*, *De rechter grijpt de macht en andere misverstanden over de democratische rechtsstaat* (samen met Reindert Kuiper geschreven) en het onlangs verschenen boek *Onze rechtsstaat, strijdbaar en weerbaar*. Het burgerperspectief staat daarin en ook in deze brief centraal. Voor een drietal aspecten vraag ik in de eerste plaats uw speciale aandacht.

1. Een cultuur van rechtsstatelijkheid. Je kunt enorm veel in regels vastleggen in de hoop dat die ook gevolgd worden, maar veel belangrijker is dat burgers en functionarissen zich de idee van de rechtsstaat eigen maken: gebondenheid van een ieder aan de wet, evenwicht tussen de machten in de staat, erkenning van fundamentele burger- en politieke rechten en eerlijke toegang tot onafhankelijke en onpartijdige rechters. Men kan met codes, protocollen en toezicht schermen, maar als de waarden die deze pogen te bevorderen niet stevig geïnternaliseerd zijn, kom je niet veel verder. Zo kun je voorschrijven dat ambtenaren die over overheidsopdrachten hebben te beslissen of adviseren, geen cadeaus boven een bepaalde waarde mogen aannemen. Maar als ze in plaats daarvan zich laten fêteren door een potentiële aannemer, ben je geen steek verder. Dit is maar een eenvoudig en bekend voorbeeld. Ik zou menen dat dit punt veel aandacht van uw commissie verdient. Ontwikkeling van een moreel kompas, van fatsoen, dat zijn noties die enorm belangrijk zijn. Het is misschien wat vreemd dit uit de pen van een jurist te vernemen. Wie niet aanvoelt dat hij of zij de menselijke waardigheid en de daaruit voortvloeiende elementen van de rechtsstaatgedachte steeds voorop moet stellen, maar in plaats daarvan gaat kijken of bepaald gedrag nog net wel binnen de lijntjes past, die schiet te kort.
2. Voorleven. Die cultuur wordt bevorderd doordat leiders in de samenleving de gedachte van de rechtsstaat 'voorleven'. Zo kun je als regering burgers verplichten zich aan coronamaatregelen te houden, maar als een minister vervolgens zichzelf niet aan die regels houdt, misken je de idee van de rechtsstaat, in het bijzonder het element dat iedereen is gebonden aan de wet. In dit verband is het teleurstellend, ja zelfs ondermijnend dat rechters zich tegenwoordig soms genoopt zien aan tot de overheid gerichte vonnissen dwangsommen te koppelen voor het geval van niet naleving. Het zou een vanzelfsprekendheid moeten zijn dat een overheid die wordt veroordeeld tot bepaalde maatregelen, die maatregelen treft en het niet laat aankomen op dwangsommen in geval van niet-naleving.
3. Burgerschap. Die cultuur van rechtsstatelijkheid wordt voorts verstevigd door de ontwikkeling van burgerschap. Middelbare scholen worden overspoeld met wensen vanuit de samenleving om aan bepaalde kwesties, zoals het klimaatvraagstuk, aandacht te besteden. Die wensen zijn vaak heel legitiem. Maar helaas is er op scholen maar beperkte gelegenheid om daaraan naast de reguliere vakken veel tijd te besteden. Toch zou ik menen dat burgerschapsontwikkeling, zoals ook wordt onderstreept door recente wetgeving, een heel belangrijke plaats moet gaan innemen in het onderwijs. Waar vroeger het maatschappelijk middenveld zorgde voor het internaliseren van de rechtsstaatgedachte, van verdraagzaamheid, van fatsoen, van naastenliefde, van zorg voor de ander, is daarvan nu minder sprake. Leerlingen van alle typen onderwijs dient duidelijk te worden gemaakt welke de fundamentele waarden zijn waarop onze samenleving is gefundeerd. De idee van de menselijke waardigheid, waaruit de vrijheid van ons allen voortvloeit dient beter te worden uitgedragen. Die vrijheid omvat de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en vergadering en andere fundamentele vrijheden. Die vrijheden moeten door wetgever, bestuur en rechter

worden gesteund. Inzicht in de functie van de drie machten bij het handhaven van vrijheid is onontbeerlijk. In dit onderwijs moet ook duidelijk worden dat men het recht niet in eigen hand dient te nemen en dat criminaliteit niet 'gewoon' is en dat de georganiseerde criminaliteit onze samenleving ondermijnt. Creëer netwerken van gepensioneerde leraren, rechters, officieren van justitie, advocaten op wie door scholen een beroep kan worden gedaan om de burgerschapsontwikkeling krachtig te steunen.

Hierna volgen nog vier meer specifieke punten.

4. Is het parlement als medewetgever en controleur van het bestuur nog wel voldoende representatief? De geschriften van Michael Sandel (bijv. *De tirannie van verdienste*), maar ook reeds het rapport van een vorige staatscommissie (Staatscommissie Remkes, *Lage drempels, hoge dijken*) laten zien dat volksvertegenwoordigingen, bij ons de Tweede Kamer, grotendeels zijn samengesteld uit universitair en HBO-opgeleiden. Ook al behoeft een parlement geen exacte weerspiegeling te zijn van de samenstelling van de kiesgerechtigde bevolking, toch lijkt het raadzaam dat zoveel mogelijk mensen zich herkennen in het parlement. Maar ook hier geldt dat regeling niet het antwoord moet zijn, maar dat partijen zich dit moeten aantrekken bij het opstellen van lijsten van kandidaten voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Een in dit opzicht betere samenstelling van de volksvertegenwoordiging kan bijdragen aan respect voor de rechtsstaat. Duidelijk moet worden dat wetgeving niet een product is van een maatschappelijke elite, maar gedragen wordt door vertegenwoordigers van vele lagen van de bevolking.
5. Een structurele kwestie is de benoeming van rechters. De rechterlijke functie-uitoefening is gebaseerd op de ideeën van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Eerlijke rechtspraak berust op de gedachte dat de beslissers niet gebonden zijn aan het bestuur of bepaalde specifieke belangenbehartigers: onafhankelijkheid. Eerlijke rechtspraak houdt in dat rechters zonder vooringenomenheden beslissen: onpartijdigheid. En ook de schijn van afhankelijkheid en van partijdigheid moet worden vermeden. Daarom zou de in structureel opzicht zwakke regeling van de benoeming van rechters minder vatbaar moeten worden gemaakt voor politieke beïnvloeding. Gelukkig is er in Nederland een cultuur van rechtsstatelijkheid in dit opzicht. Maar terecht heeft de Staatscommissie Remkes voorgesteld de benoeming van leden van de Hoge Raad in dit opzicht veiliger te maken. Helaas heeft een wetsvoorstel dat dit beoogde te garanderen schipbreuk geleden. Dit punt verdient het opnieuw ter hand te worden genomen en dan daarbij tevens de benoeming van andere rechters te betrekken. Daarbij zal dan ook de invloed van burgers op de samenstelling van rechterlijke colleges vorm kunnen krijgen.
6. Ik herhaal niet wat eerder is betoogd over de positie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De anomalie van die constructie is bekend. Mijn stelling is en blijft dat het rechterlijk falen in die affaire niet zou hebben plaatsgevonden, als de algemene bestuursrechtspraak in appel bij de gewone rechterlijke macht ondergebracht zou zijn geweest.
7. De poging de rechterlijke macht een eigen begroting te geven strandde in de afgelopen jaren ook. Het begin van emancipatie van de rechterlijke macht, gerealiseerd door loskoppeling van het beheer van de gerechten van het ministerie van justitie, moet een vervolg krijgen in de vorm van werkelijk eigen beheer in financieel opzicht. Natuurlijk moet het niet zo zijn dat de rechterlijke macht dan geheel vrij is in het besteden van geld. Door internationale vergelijkingen en door controle van de Algemene Rekenkamer zou men tot objectiveringen kunnen komen.

Een laatste punt heeft te maken met de verhouding tussen enerzijds vrijheid en gelijkheid en anderzijds de broederschap, de solidariteit.

8. De idee van de rechtsstaat zal aan gezag winnen als mensen zien dat naast de vrijheid ook de gelijkheid en de solidariteit een grote rol spelen. Vrijheid is mooi, maar als je steeds moet constateren dat je niet uit je penibele positie kunt geraken, dat anderen je steeds voorbij streven, omdat zij de macht hebben zichzelf goede posities toe te delen, omdat ze nu eenmaal over meer talenten beschikken dan jij, dan zullen ze de rechtsstaatgedachte niet als iets vanzelfsprekends beschouwen. En daarom moet de notie van de vrijheid gekoppeld blijven aan die van de gelijkheid en de broederschap. Die twee noties geven nader gestalte aan de idee van de menselijke waardigheid. Ik herhaal wat ik in het laatste hoofdstuk van *Onze rechtsstaat* hierover schreef:

“Het tot ontwikkeling laten komen van iedereen brengt mee dat we meer aandacht moeten gaan besteden aan de sociale grondrechten. We moeten het debat durven aangaan over de versterking ervan. Nu behelzen de in onze Grondwet opgenomen sociale grondrechten voornamelijk inspanningsverplichtingen. We zouden onder ogen moeten zien of die niet moeten worden opgevijseld.” (*Onze rechtsstaat* p. 217)

“De boodschappen van gelijkheid en broederschap moeten verder doordacht worden en misschien wel leiden tot vergaande hervormingen van het liberale stelsel dat onze landen kenmerkt. Dat betekent de idee van de democratische rechtsstaat koppelen aan de gedachte van de sociale staat. Vreedzaam en gelukkig samen leven verlangt meer dan de instandhouding van de democratische rechtsstaat in zijn grondgedaante. Gelijkheid en broederschap verlangen meer herverdeling met instandhouding van de prikkels van het kapitalistisch systeem dat voor veel welvaart heeft gezorgd. Dat moeten we niet afbreken. Impulsen geven aan mensen om zichzelf in leven te houden, aan ondernemingen die voor welvaart zorgen. Maar daarnaast moet er wel doorgedacht worden over hoe de gelijkheid en de broederschap verder gestalte te geven. Er moet een beweging op gang komen die de dialoog tussen mensen en groepen impulsen geeft. Die de waardering van nu laag betaald werk ter discussie stelt. Die de gemeenschapszin bevordert, die met respect voor de individualiteit van mensen het samen komen in groepen stimuleert en muren tussen groepen afbreekt.” (*Onze rechtsstaat* p. 218-219)

Ik eindig met:

9. De rechtsstaat bestaat in vrijheid en gelijkheid maar wordt gedragen door broederschap.

Ik wens u veel inspiratie en kracht toe bij het vervullen van uw opdracht. Zo gewenst ben ik graag bereid u nader te adviseren.

Met vriendelijke groet,

Geert Corstens

Oud-president Hoge Raad der Nederlanden