

Staten van recht, steden van vrede

Door prof.mr. Ernst Hirsch Ballin

Zonder beperkingen wegens Corona zijn we weer bijeengekomen voor het Prinsjesdagontbijt, met sprekers, gebed, bezinning en liederen, voor de drie-en-dertigste maal, wat gevarieerder en vrijmoediger dan in de beginjaren, maar verder toch net als anders.

Net als anders? Bij deze woorden zullen velen wat aarzeling voelen, of zelfs ongemak; ik ook. Ontwrichting van het klimaat, van de internationale veiligheid, van de verhoudingen tussen mensen van verschillende herkomst leidt in ongekende mate tot onzekerheid, bezorgdheid of angst. En niemand kan volhouden dat we niet waren gewaarschuwd. Ook hier hebben we elkaar gewaarschuwd, hier bij het Prinsjesdagontbijt.

Die waarschuwingen zijn te vaak in de wind geslagen, soms al de dinsdag erna alweer verwaaid. Alle voorbeden ten spijt volgde op Prinsjesdag telkens weer een jaar waarin werd overgegaan tot de orde van de dag, zoals de slotformule van elke Kamermotie luidt. En die orde van de dag wordt gedictieerd door dat waarin democratieën goed zijn: politici die zich laten zien en van zich laten horen, met een goede performance, in reactie op problemen waarmee kranten en nieuwsprogramma's openen. Maar democratieën zijn minder effectief in hun respons op ongekend onrecht, of ongemakkelijke waarheden.

En dat komt niet alleen maar van buiten, van Putin, van onwelkome asielzoekers, strenge Europese rechters of Antwerpse stikstofdioxide-emissies. De aantasting van het vertrouwen in de democratische rechtsstaat waarover het Sociaal-Cultureel Planbureau twee weken geleden rapporteerde, heeft allang een interne dynamiek die niet tot rust kan worden gebracht door ons achter een mentale Hollandse Waterlinie te verschansen. De aantasting van klimaat en milieu luistert niet naar staatsgrenzen; landsverdediging is onmogelijk zonder onze Atlantische en West-Europese bondgenootschappen, en wie denkt dat het vluchtelingenvraagstuk kan worden opgelost door grenzen te sluiten, heeft geen humane en ook geen realistische voorstelling van wat dat kan betekenen. Niemand, nu ja bijna niemand immers wil daarbij aan refoulement denken, het terugsturen van mensen in de handen van misdadige regimes.

Nederland kan zijn voortbestaan in geen enkel opzicht losmaken van wat er elders in de wereld gebeurt. Daarom is het enig zinvolle beleid dat we werken aan een rechtsstaat die zich verbindt met andere democratieën waar recht heerst, de veel geciteerde rule of law. Dit geldt voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, voor mensenrechten, en voor het bewoonbaar houden van de aarde. Dat is een grote ambitie, maar geen onuitvoerbare opdracht. Er zijn werkelijk grote prestaties verricht, zoals - tot voor kort - afnemende honger en toenemende scholing en gezondheid. Maar wat niet werd onderkend is dat ongeremde economische activiteit de geboekte voortuitgang ondermijnde en met milieucriminaliteit en economische criminaliteit verstrengeld raakte.

In feite grensden we ons mentaal af van wat er elders in Europa gebeurde. De Oekraïne en haar geschiedenis werden amper gekend. Zelfs de Russische bezetting van de Krim in februari 2014 en het neerhalen van de MH17-vlucht van Amsterdam naar Kuala Lumpur, nog geen half jaar later, leidden niet tot een politieke herbezinning op de veiligheidssituatie in Europa. Toen de Adviesraad

Internationale Vraagstukken in juni van datzelfde jaar had gewaarschuwd dat onze gasafhankelijkheid van Rusland excessief was, stelde de kabinetsreactie – in oktober nog – de Kamer gerust met een mooi verhaal over economische wederkerigheid in de relatie met Rusland. En daar kwam nog eens bij dat wij vanuit de EU zo de opbouw van het militair potentieel in Rusland financierden, terwijl delen van de infrastructuur – waaronder gasopslag – in vreemde handen kwamen. Twee jaar later werd in een raadgevend referendum – weliswaar met een heel lage opkomst – geprobeerd een stokje te steken voor een associatie van de Oekraïne met de Europese Unie. Een politiek van appeasement ten opzichte van regimes die de internationale rechtsorde bruuskieren, doet zich graag voor als internationaalpolitiek ‘realisme’, een denkrichting in de leer der internationale betrekkingen waarin neerbuigend wordt gesproken over de naïviteit van ethische denkrichtingen. Dat dit realisme desastreus werkt, is de echte realiteit.

Na 1899 – het jaar van de eerste Haagse Vredesconferentie –, 1945 – de oprichting van de Verenigde Naties – en 1991 – de ontbinding van het Warschaupact – vertrouwden velen op de internationale rechtsorde en de vreedzame beslechting van geschillen. Maar de internationale rechtsorde houdt alleen stand als ze wordt gedragen door de manier waarop staten hun eigen rechtsorde opvatten. De aanval op Oekraïne is jarenlang voorbereid, niet alleen militair, maar ook ideologisch en doordat de Russische Federatie in haar Grondwet het primaat van het internationale recht verwerpt. [Of een staat zichzelf als rechtsstaat opvat en inricht is, zo blijkt weer, niet alleen een kwestie van intern belang die Alexei Navalny en talloze andere Russische burgers raakt, maar raakt ook ons.] Een internationale rechtsorde is alleen effectief tussen staten die zich als staten van recht opvatten en gedragen, jegens hun burgers en jegens andere staten. Binnen en buiten zijn met elkaar verbonden. Agressieve en totalitaire regimes staan in dienst van een klik, beweging of etnische groep die anderen – de vijanden en minderwaardige groepen – wil onderwerpen of uitroeien.

Zulke regimes houden stand door geweld, maar in hun ontstaan spelen ideologieën een grote rol. Zolang ze geen machtspositie hebben verworven, zijn ze aangewezen op volgelingen die op hen stemmen en tegenstanders intimideren. De claim op superioriteit komt soms in een gewaad van religie naar voren; fundamentalisten ontlenen daaraan een rechtvaardiging voor het vervolgen van – in hun ogen – ‘ongelovigen’. Identitaire bewegingen beroepen zich op een mythe die de eigen groep als superieur voorstelt, bedreigd door andere groepen. De voorbeelden kent u allemaal: de kolonialistische ‘white man’s burden’ en de ‘white supremacy’, de ‘Protocollen van de wijzen van Zion’, de nationaalsocialistische ‘Mythos des 20. Jahrhunderts’, de ‘omvolking’ van Europa, en een onuitputtelijke proliferatie van complottheorieën. Ook de aanval op Oekraïne is voorbereid met een ideologie – die van Aleksandr Dugin – die het als een Russische roeping ziet om een Euraziatisch imperium te vormen dat afrekent met de westerse decadentie.

Wat kunnen we daartegenover stellen? In elk geval: niet meegaan met dit vijanddenken en de door Carl Schmitt – ook zo’n ideoloog – gerechtvaardigde ‘Landnahmen’, usurpaties van territoir; juist niet accepteren dat medemenselijkheid het aflegt tegen vijandschap tussen groepen. Ik bepleit integendeel beter, scherper en dus – ja – realistischer te kijken naar die plaatsen waar het potentieel van medemenselijkheid zichtbaar wordt, waar mensen elkaar aanvaarden, respecteren en stimuleren.

Steden waar mensen in vrede leven, komen tot bloei in staten van recht. In veel landen zijn steden zulke plaatsen geworden, laboratoria van humaan samenleven. Het zijn plaatsen van aankomst uit vele windstreken en knooppunten van verbindingen met andere steden, met een verscheidenheid die weliswaar met spanningen gepaard gaat, maar ook tot vernieuwing leidt in het denken en in de samenleving. Het verhaal van Pinksteren herinnert daaraan: in Jeruzalem ontmoetten mensen die vele talen spraken, elkaar, onder één dak waar ze, geraakt door de Heilige Geest, elkaar beter

verstonden dan velen die dezelfde taal spreken. Wegen over land en over water zijn de levensaders van steden. We kunnen zeker ook denken aan Nederlandse steden, met hun rijke geschiedenis van Hanze en handel, en ook van vredesconferenties en verdragen.

Maar zoals in die steden vrede tot bloei komt, zo is het ook daar waar de toekomst van een land kan worden gebroken. De agressoren weten die plaatsen wel te vinden, zoals in de oorlogen van onze tijd is geschied. Ze haten steden waren mensen van verschillende overtuigingen en herkomst elkaar accepteren, respecteren en samenwerken: Damascus, Aleppo, Sarajevo; in Oekraïne Kyiv, Czerniwzi, Mariupol, steden met een biografie en vele namen, net als de hoofdstad van Galicië, die nu Lviv heet, in het Pools en het Russisch Lwów, in het Jiddisch en het Duits לעמבערג , Lemberg. Dit zijn de plaatsen waar culturen van samenleven met de dood worden bedreigd, of daar al door zijn getroffen.

Er zijn staten van recht nodig om in vrede te kunnen leven. Het verlies van vertrouwen in de democratie is immers niet alleen maar het gevolg van ongunstige externe omstandigheden, hoe schadelijk ook. De respons moet komen van binnenuit, door een versterking van de constitutionele processen én door meer betrokkenheid van de burgers en bestuurders bij gezamenlijke toekomstperspectieven. Dat sluit belangenbehartiging, zoals gezegd, niet uit, maar voorkomt dat die op wederzijdse vijandschap uitloopt, waarvan we helaas zo veel om ons heen zien. Tot de belangrijkste rechterlijke uitspraken behoren die waarin de rechten en belangen zijn erkend van volgende generaties.

In mijn boek 'Waakzaam burgerschap' heb ik getracht te begrijpen waaraan het schort in de rechtsstatelijke democratie die toch zo breed lijkt te worden omhelsd. De dynamiek van het openbare debat leidt tot stellingnames waarmee mensen zich groepsgewijs identificeren en tegenover andere groepen positioneren. Relaties aangaan met andere groepen – of partijen – verschaalt dan tot een compromis tussen tegengestelde belangen, in plaats van een gezamenlijke opgave. In zo'n naar binnen gekeerde politiek – een patroon dat zich op alle niveaus herhaalt – is het lastig om vooruit te kijken naar de lange-termijnontwikkeling.

Het tekort aan waakzaamheid is niet het gevolg van boos opzet, maar van de gerichtheid van de blik naar binnen, op dat wat zich hier en nu voordoet: gebeurtenissen die de aandacht opeisen. Natuurlijk moet de burgemeester oog hebben voor de eigen inwoners, de partijleider voor de vaste kiezers, de minister voor de economische positie van het land. Maar als zij zich niet óók laten leiden door een gevoel van verantwoordelijkheid voor anderen en voor volgende generaties, dan rest slechts de controverse of zelfs vijandschap met anderen. Dan wordt niet gewerkt aan een duurzame, gezamenlijke toekomst; dan worden putten pas gedempt als het kalf verdronken is.

Na de ideologische leegloop van partijen die het constitutionele bestel droegen, is een politiek vacuüm ontstaan. Daarin manifesteerden zich volop een harde marktwerking, individuele belangenbehartiging en buitenlandse machten. Maar politieke kortzichtigheid is geen natuurverschijnsel. Je hoeft de eigen groep niet uit het oog te verliezen, als je de aandacht op anderen richt. En inlevingsvermogen, empathie, is iets waarin je je kunt oefenen. Inlevingsvermogen dat zich uitstrekt tot komende generaties, hier en elders, degenen die het gelag moeten betalen voor een langdurige uitputting van moeder Aarde. Inlevingsvermogen ook in wat het betekent als je, na te zijn gevlucht, nog jarenlang in onzekerheid moet verkeren, of je in het land van aankomst een nieuwe toekomst kunt opbouwen. Wachttijd is gemiste tijd van leven.

Ook in die zin staat de sociale rechtsstaat op het spel, direct en indirect. De rechtsstaat is er immers niet alleen voor jezelf, maar ook voor anderen, vooral voor degenen die het meest kwetsbaar zijn. Inzicht in de werking van de democratische rechtsstaat en inzet voor zijn principes zijn nodig voor

een toekomst in vrede. Zo innig zijn vrede en recht met elkaar verbonden. ‘Recht en vrede begroeten elkaar met een kus’, was het visioen van de psalmist (85:10b).

Willen we dat werkelijk? Sinds 31 augustus, dezelfde dag als die van president Bidens toespraak over democratie en rechtsstaat, sinds tweeënehalve week dus, begint onze Grondwet niet meer met het fameuze artikel 1 (het grondrecht op gelijke behandeling en het discriminatieverbod), maar met een Algemene bepaling die aan artikel 1 voorafgaat:

De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.

Deze grondwetswijziging, bedoeld als een klaroenstoot, was geen voorpaginanieuws en geen onderwerp voor talkshows, al is over de precieze formulering van deze bepaling jarenlang getwist. Want wat zegt ze nu eigenlijk, en wat wil men ermee bereiken? Dat de Grondwet de democratische rechtsstaat ‘waarborgt’ klinkt als een constatering, maar is in werkelijkheid een normerende uitspraak. Het is dus eigenlijk een wens die we hier ook als bede zouden kunnen opvatten, mits – zoals het bij een bede hoort te zijn – we daarmee niet alleen vragen maar in één adem onze eigen toewijding aan de democratische rechtsstaat beamen.

Lasten we dat dan ook doen, in het besef van alledaagse politieke zwakheden. We schieten tekort als we denken de verdediging van de rechtsstaat te kunnen begrenzen tot ons eigen land, en tot degenen die er al waren vóórdat oorlogen weer mensen op de vlucht dreven. Om werkelijk de democratische rechtsstaat te waarborgen, zullen we zorg moeten dragen voor zijn duurzaamheid. Mensenrechten zijn er ook voor toekomstige generaties. Daarvoor moet de rechtsstaat wel stevig verankerd zijn in de samenleving, juist nu het dagelijks leven voor steeds meer mensen precair is geworden. We mogen het niet laten gebeuren dat medeburgers door gebrek aan middelen, armoede of zelf honger uit de boot vallen, zodat de vijanden van de rechtsstaat mensen tegen elkaar kunnen uitspelen. Wie de democratische rechtsstaat wil verdedigen, zal de samenleving moeten bijeenbrengen en bijeenhouden.

Zo kunnen we ervoor zorgen dat we het nieuwe parlementaire jaar niet ‘net als anders’ inluiden, terwijl de noden – en risico’s van nog grotere noden – op ons afkomen. Dat moet blijken uit de reële politieke agenda voor onze toekomst, en uit waakzaamheid die ons ervan weerhoudt steeds weer over te gaan tot de orde van de dag. Want dit zijn andere tijden.

Ernst Hirsch Ballin is emeritus hoogleraar van Tilburg University en de Universiteit van Amsterdam. Eerder was hij o.a. minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Tweede en Eerste Kamerlid.