

1 TOGADRAGERS IN DE RECHTSSTAAT EN TOEGANG TOT RECHT

‘Wat de beste inrichting van de staat is, laat zich gemakkelijk afleiden uit het doel van de staat, namelijk vrede ofwel veiligheid. En derhalve is dat stelsel het beste waarin de mensen in eendracht leven, en waarvan de wetten worden gerespecteerd. Want opstanden, oorlogen, minachting voor en schending van de wet zijn niet te wijten aan boosaardigheid van de onderdanen, maar aan een verkeerde inrichting van de staat. Mensen worden immers niet als burgers geboren, maar tot burgers gemaakt.’

Spinoza, 1677

1.1 INLEIDING EN HISTORIE

Nederland is een rechtsstaat, niemand zal deze stelling betwisten, het lijkt een vanzelfsprekendheid. Maar wat betekent deze stelling precies? Welke kenmerken heeft een rechtsstaat en aan welke eisen dient een staatsbestel te voldoen om de kwalificatie ‘rechtsstaat’ te verdienen?

In dit hoofdstuk wordt het begrip rechtsstaat nader onderzocht, waarbij zal worden ingegaan op de historische wortels (par. 1.1), de verschillende rechtsstaattheorieën (par. 1.2) alsmede de kenmerken van de moderne rechtsstaat (par. 1.3). Daarna wordt een korte schets gegeven van de rol en de functie van de drie togadragers in de rechtsstaat (par. 1.4-1.7) en wordt het belang van de toegang tot recht geschetst (par. 1.8).

Het begrip rechtsstaat

Zoals het woord ‘rechtsstaat’ al duidelijk maakt, speelt het recht in een rechtstatelijk staatsbestel een belangrijke rol. In een rechtsstaat wordt de macht van de staat gereguleerd en dus beperkt door het recht. Dit betekent dat niet alleen de burger maar tevens alle organen van de staat gebonden zijn aan het recht. Het recht fungeert als primaire ordeningsfactor en we spreken derhalve ook van ‘het primaat van het recht’.

Historie

Hoewel reeds in de Griekse oudheid het idee van een staat die aan wetten is gebonden werd geopperd, is de moderne rechtsstaat een historische verworvenheid die met name is voortgekomen uit een reactie op de onbeperkte macht van de vorst in het absolutistische *ancien régime* in Frankrijk in de zeventiende eeuw en op de aanspraken van de Engelse koloniale machthebber ten opzichte van de overzeese kolonie.

In de periode na de verwoestende oorlogen van de zestiende en begin zeventiende eeuw werd de absolute macht van de vorst nog aanvaard in ruil voor vrede en veiligheid. Maar met de opkomst van de staatstheorieën van de Verlichting (Hume, Locke, Montesquieu, Rousseau, Voltaire en anderen) kwam daar verandering in. Uitgangspunt voor de nieuwe staatstheorieën was het geloof in de kracht van de menselijke rede.

Descartes had in 1637 de basis hiervoor gelegd met zijn *je pense, donc je suis*. Met Descartes begon de zegetocht van de rede, de ratio, en werd er een nieuw tijdperk ingeluid: de Verlichting. Zich baserend op de ratio formuleerden de Verlichtingsfilosofen nieuwe ideeën over de mens en over de inrichting van het staatsbestel. Sommigen (zoals Locke en Rousseau) stelden dat voor de legitimiteit van de staatsmacht een vrijwillig ‘contract’ tussen vorst en onderdanen nodig is. Een ander belangrijk onderwerp van de Verlichtingsdenkers (bijvoorbeeld Montesquieu) was de vraag hoe misbruik van de staatsmacht kon worden voorkomen.

John Locke (1632-1704)

De Engelse filosoof John Locke stelde dat ieder mens van nature vrij geboren is en dat alle mensen gelijk zijn aan elkaar (want ieder mens is door God gelijk geschapen). In deze natuurtoestand bestaat er (nog) geen staatsmacht. Niettemin is de mens ook in de natuurtoestand gebonden aan normen, namelijk een de natuurwet die voor iedereen geldt. Volgens Locke zou de mens weliswaar ook zonder staatsmacht vreedzaam samen kunnen leven in deze natuurtoestand, maar er bestaat het risico dat er door het ontbreken van een regelgevende overheid en het ontbreken van rechtspraak onvrede en oorlog ontstaat.

Volgens Locke hebben de mensen derhalve een sociaal contract gesloten waarin zij een deel van de natuurlijke rechten overdragen aan de overheid in ruil voor veiligheid en bestaanszekerheid. Volgens Locke is het aan het individu om zich te onderwerpen aan de vorst en hem aldus te aanvaarden. Door de staatsmacht kan enkel aanspraak worden gemaakt op gezag wanneer alle burgers hiertoe bereid zijn. Bovendien is de staatsmacht

volgens Locke beperkt omdat de mens geen volledige afstand heeft gedaan van zijn natuurlijke rechten, maar enkel van die rechten die moeten worden opgegeven om een vreedzame samenleving mogelijk te maken. Het recht op leven, alsmede het recht op vrijheid en op bezit wordt bijvoorbeeld niet opgegeven: want de burgers hebben zich juist onderworpen aan staatsgezag om deze fundamentele rechten te waarborgen. Het sociaal contract kan wel worden gewijzigd indien er sprake is van veranderde omstandigheden.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

Net als Locke gaat ook Rousseau uit van een natuurtoestand waarin alle mensen vrij en gelijk zijn. In de natuurtoestand leven de mensen vreedzaam met elkaar en ieder mens doet wat goed voor hem is, maar berokkent daarbij de ander zo min mogelijk kwaad.

Na verloop van tijd leidt de complexiteit van de samenleving er echter toe dat de mens vervreemd raakt van de vredige natuurtoestand en er ontstaat maatschappelijke ongelijkheid. Zo brengt particulier eigendom bijvoorbeeld egoïsme mee, alsmede geweld en het ontstaan van een oorlog van allen tegen allen. Omdat een terugkeer tot de oorspronkelijke natuurtoestand onmogelijk is, is een sociaal contract nodig om het vreedzame samenleven te herstellen. In het sociaal contract geven de burgers hun natuurlijke rechten op en onderwerpen zij zich aan de algemene volkswil (*volonté générale*).

De algemene volkswil is niet identiek aan de individuele wil en evenmin aan de wil van allen of de meerderheid; de algemene wil valt samen met het algemeen belang. Het is daarom essentieel dat de wetgevende macht een afweging maakt van alle belangen in de samenleving. In het ideaalbeeld van Rousseau zijn het volk en de soeverein één. De wetgevende macht ligt in handen van het volk en de gekozen volksvertegenwoordiging voert de algemene volkswil uit.

Die ideeën van Locke en Rousseau, vooral de stelling dat alle mensen vrij en gelijk zijn geboren, vormden de basis voor de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring van 4 juli 1776 en voor de roep om '*liberté, égalité, fraternité*' van de Franse revolutie. Ook de staatsregeling voor het Bataafse volk uit 1798 is door deze denkers beïnvloed.

Charles Montesquieu (1689-1755)

Montesquieu was ervan overtuigd dat een concentratie van macht in één hand altijd leidt tot machtsmisbruik, waardoor de individuele vrijheid in gevaar komt. Om dit te voorkomen moet de staatsmacht worden verdeeld over drie van elkaar onafhankelijke instanties: wet-

geving (legislatieve), uitvoerende macht (executieve) en rechtspraak (iudicatieve). De drie machten moeten elkaar in balans houden en elkaar controleren.

Montesquieu stelde voorts dat in een vrije staat iedere burger een vrije wil heeft en invloed moet kunnen uitoefenen op het staatsbestuur. De wetgevende macht moet daarom geheel bij het volk liggen en om dit mogelijk te maken moet het volk vertegenwoordigers kiezen. De uitvoerende macht dient in handen van de koning te liggen en de rechtspraak dient door onafhankelijke rechters te worden uitgeoefend. Montesquieu gaf hierbij de voorkeur aan lekenrechtspraak en pleitte voor wisselende rechters die werden geselecteerd vanuit verschillende groepen van de bevolking. Zo moest worden voorkomen dat het volk de rechtsprekende macht zou vrezen.

Toetsing aan het recht

Op basis van het beginsel van vrijheid en gelijkheid en uitgaand van de kracht van de ratio kwamen de Verlichtingsdenkers tot de conclusie dat ook de legitimiteit van het staatsgezag getoetst moest worden aan de rede. De positie van de vorst werd opeens niet langer als een van God gegeven vanzelfsprekendheid beschouwd en zijn ongecontroleerde en onbegrensde macht werd in twijfel getrokken. De beroemde uitspraak van de Franse Koning Lodewijk XIV, *'L'état, c'est moi'*, symbool voor de macht van de alleenheerser, was niet meer in overeenstemming met de nieuwe *Zeitgeist*.

In de nieuwe theorieën werd dus gesteld dat de staatsmacht, de vorst, alleen legitimiteit kan hebben en van zijn onderdanen alleen gehoorzaamheid kan eisen indien hij was onderworpen aan het recht (*'governed by law not by men'*). In Duitsland werd voor dit nieuwe staatsbestel voor het eerst het begrip *'Rechtsstaat'* geïntroduceerd, in tegenstelling tot de almachtige *'Polizeistaat'*. Het recht werd dus beschouwd als instrument voor het aan banden leggen van de staatsmacht, ter voorkoming van willekeur en ter bevordering van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De rationele benadering van de inrichting van het staatsbestel verspreidde zich vanaf het einde van de zeventiende en gedurende de achttiende eeuw over heel Europa en de Verenigde Staten. In continentaal Europa heeft deze ontwikkeling geleid tot de moderne rechtsstaat en in de Angelsaksische landen tot de doctrine van de rule of law. Beide zijn gebaseerd op de koppeling van de gehoorzaamheidsplicht van de burgers aan de controle op de staatsmacht door het recht, en beide beschouwen het recht als fundament voor het staatsbestel.

De ontwikkeling in Nederland

Na de Bataafse opstand werd in 1798 de *Staatsregeling voor het Bataafse Volk* afgekondigd. Deze regeling kan worden gezien als de eerste Nederlandse grondwet en was geïnspireerd op de ideeën van de Franse revolutie. Voor het eerst werden de scheiding der machten en individuele vrijheidsrechten (vrijheid van godsdienst, vergadering en drukpers) vastgelegd. De Staatsregeling was echter niet lang van kracht omdat Nederland al snel zijn zelfstandigheid verloor.

In 1813 werd de zelfstandigheid van Nederland hersteld en werd het Koninkrijk een constitutionele monarchie. De ideeën achter de oude Staatsregeling waren echter de bron voor de daarop volgende machtsstrijd tussen de koning en het parlement aan het begin van de negentiende eeuw. Deze machtsstrijd leidde er uiteindelijk toe dat Koning Willem II in 1848 opdracht gaf aan de Leidse hoogleraar Thorbecke een nieuwe grondwet te schrijven. Deze grondwet was de basis voor het huidige stelsel van parlementaire democratie. Voortaan werden de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks gekozen (door middel van een censuskiesrecht voor mannen). De burgers kregen meer individuele vrijheidsrechten (vrijheid van vereniging en vrijheid van onderwijs) en de macht van de Koning werd beperkt (invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid en de onschendbaarheid van de Koning).

In 1917 werd het censuskiesrecht vervangen door het algemene kiesrecht voor mannen ouder dan 23 jaar en een passief kiesrecht voor vrouwen. In 1922 werd het actief vrouwenkiesrecht in de grondwet vastgelegd (het vrouwenkiesrecht was reeds in 1919 door algemene wet ingevoerd).

In 1983 werd de grondwet algeheel herzien. In de herziene grondwet werden ‘nieuwe’ grondrechten toegevoegd: het discriminatieverbod, de vrijheid van meningsuiting, de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voorts werd een aantal verouderde bepalingen geschrapt, bijvoorbeeld het processieverbod voor katholieken, en werd de doodstraf afgeschaft. Ten slotte werden voor het eerst ‘sociale grondrechten’ in de grondwet opgenomen: de verplichting voor de overheid om werkgelegenheid, bestaanszekerheid en een schoon milieu te bevorderen (zie bijvoorbeeld art. 18 Gw, dat deels over klassieke en deels over sociale grondrechten spreekt).

Literatuur: Böhler 2004, Tamanaha 2004, Kortmann 2012

Bronnen Verlichtingsfilosofen

René Descartes, *Discours de la méthode*, 1637