

INLEIDING

DE VANGRAILS VAN NSC EN DE JEEP VAN MINISTER FABER

Stapels rapporten laten een wereldwijde teruggang in democratie en rechtsstaat zien. Zo daalde tussen 2010 en 2020 het aantal liberale democratieën wereldwijd van 41 tot 32. Nog slechts 14% van de wereldbevolking leeft in een liberale democratie – tegenover 68% in een vorm van autocratie. Het *V-Dem Institute* tekende het in 2021 op in een rapport met de naam ‘Autocratization turns Viral’.¹ De Rule of Law Index spreekt van een ‘wereldwijde rechtsstaat-recessie’ die al voortduurt sinds 2016.² Soortgelijke alarmsignalen worden al een tijd door de Freedom in the World-ranking en de Democracy Index afgegeven.³

Maar democratische teruggang is meer dan cijfers in tabellen. De afgelopen jaren werd democratische teruggang heel zichtbaar in het handelen van een aantal politici en hun aanhang. Denk aan de eerste verkiezingswinst van Donald Trump in de Verenigde Staten in 2016. In de verkiezingscampagne had hij tot op de verkiezingsdag niet willen bevestigen dat hij de uiteindelijke uitslag zou accepteren.⁴ Trumps jaren in het Witte Huis leidden tot een (verdere) afbraak van gedeelde normen over ‘democratische spelregels’ in de politiek.⁵ Zijn presidentschap culmineerde bovendien in de bestorming van het Amerikaanse parlement – het Capitool – op 6 januari 2021, op een bijzonder kwetsbaar moment voor een democratie: de machtsoverdracht, naar het presidentschap van Biden. Vergelijkbare bestormingen vonden plaats in Brazilië en Suriname.⁶ In de Verenigde Staten begint Trump in januari 2025 aan zijn tweede presidentschap. En uiteraard zijn er de voorbeelden dichterbij huis: de aantastingen van de Hongaarse en Poolse democratische rechtsstaten, en de slepende conflicten daarover met de Europese Unie.⁷

In Nederland zijn er al jaren zorgen over de antirechtsstatelijke retoriek van de PVV, waaronder de voorstellen om alle moskeeën en islamitische scholen te sluiten en de Koran te verbieden – allemaal te vinden in de PVV-verkiezingsprogramma's van de laatste jaren.⁸ Zo'n twee maanden voor de verkiezingen van 2023 beaamde Wilders in het parlement desgevraagd nog eens de PVV-lijn over een moskee- en Koranverbod: 'Ons standpunt daarover is niets veranderd'.⁹ En na de verkiezingen moest met verkiezingswinnaar PVV eerst overeenstemming worden bereikt over een 'basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat'.¹⁰ Uitzonderlijk in de naoorlogse Nederlandse politieke geschiedenis; het kwam de formerende partijen begin 2024 zelfs op een 'waarschuwing' van de voorzitter van de Staatscommissie rechtsstaat te staan.¹¹

Ook in het buitenland trok de samenwerking van VVD, NSC en BBB met de PVV in het voorjaar van 2024 de aandacht. In Brussel was de kritiek op de nieuwe coalitie stevig. De voorzitter van de Europese fractie Renew wilde de VVD zelfs uit het liberale verbond in het Europese parlement zetten (maar deed dat niet).¹² De Europese Volkspartij (EVP) twijfelde op haar beurt of ze NSC en BBB wel in haar midden wilde opnemen na de Europese parlementsverkiezingen.¹³ Na een 'stevig gesprek' met het CDA, het andere Nederlandse EVP-lid, werden beide partijen alsnog toegelaten. In de woorden van de Europese CDA-leider: 'Alle leden van de EVP-familie zijn anders, maar je moet wel aan dezelfde kant van het touw trekken als het gaat om veiligheid, de rechtsstaat of migratie.'¹⁴

NSC-Europarlementariër Dirk Gotink vond dat soort zorgen tijdens de Europese verkiezingscampagne al onnodig.¹⁵ *Trouw* bespeurde zelfs 'geen enkele twijfel' bij Gotink.¹⁶ Juist NSC waakt in de coalitie over de rechtsstaat, vertelde Gotink aan de krant: 'Wij hebben de vangrails neergezet om te voorkomen dat het uit de pas loopt.'¹⁷ Welke vangrails dat zijn, blijft in het interview onbenoemd. Waarschijnlijk bedoelde Gotink de hierboven al genoemde 'basislijn' ten aanzien van de Grondwet en grondrechten. Die vangrails zijn immers al 'neergezet'.¹⁸ In een later interview met *NRC* wijst Gotink specifiek op de 'vangrails' in het hoofdlijnenakkoord, waarin inderdaad ook de 'basislijn' nog eens bevestigd wordt.¹⁹ Andere voorstellen in het akkoord, zoals

een grondrechtenbewakend constitutioneel hof, zijn nog (lange tijd) toekomstmuziek en moeilijk nu al een vangrail te noemen.²⁰

De ‘basislijn’ is een politieke afspraak tussen de vier coalitiepartijen over het respecteren van de Grondwet, maar ook over hoe zij met elkaar en politieke tegenstanders omgaan.²¹ De vangrails werden bij de algemene politieke beschouwingen in september 2024 meteen de inzet van debat. In reactie op het voornemen van het kabinet en PVV-asielminister Marjolein Faber om een ‘ervaren asielcrisis’ te bestrijden met noodmaatregelen, grotendeels buiten het parlement om, stelde ChristenUnie-leider Mirjam Bikker:

‘(...) ik sta hier bepaald oncomfortabel. Ik dacht dat er vangrails waren, maar minister Faber heeft de jeep gepakt en is ernaast gaan karren.’²²

De politieke vangrails of informele normen waar Gotink en NSC hun hoop op lijken te vestigen zijn zonder twijfel belangrijk. Het zijn wat de Amerikaanse politicologen Steven Levitsky en Daniel Ziblatt ‘zachte vangrails’ noemen. Constituties en het toezicht op de naleving ervan door rechters, stellen ze in *How Democracies Die*, ‘functioneren het beste, en overleven het langst, in landen waar geschreven constituties versterkt worden door eigen, ongeschreven, spelregels. Deze regels of normen dienen als “zachte vangrails” (...).’²³ Ze wijzen op twee fundamentele informele normen: ‘wederzijdse tolerantie’ (politieke tegenstanders als legitieme tegenstanders beschouwen) en ‘institutionele terughoudendheid’ (zelfbeperking bij het uitoefenen van wat mogelijk is binnen een bevoegdheid).²⁴ De aanwezigheid van zulke ‘informele regels’ of ‘sterke democratische normen’ is volgens Levitsky en Ziblatt een belangrijke verklaring voor het succes van de Amerikaanse democratie²⁵ – de democratie met de oudste nog in werking zijnde constitutie (1787). Politieke partijen, politici en het publiek doen onderling aan ‘normbewaking’ ten aanzien van informele normen.²⁶ Het is uiteraard de vraag of NSC, met de extra geïnstalleerde politieke (zachte) vangrails – het ondertekenen van de ‘basislijn’ – in die normbewaking geslaagd is.

Dit boek gaat ook over vangrails – maar dan niet die van Gotink en NSC. Naast informele normen kennen democratische rechtsstaten, in de woorden van Levitsky en Ziblatt, ook ‘harde vangrails’: ‘de harde

architectuur van politieke instituties'.²⁷ Het zijn deze waarborgen tegen democratische erosie, die onder meer de Grondwet kan bieden, waar we ons in dit boek op richten. Het belang van deze waarborgen moet niet verabsoluteerd worden – daartegen is het boek van Levitsky en Ziblatt een lange waarschuwing –, maar het moet tegelijkertijd ook niet worden onderschat. Zo'n onderschatting is wat de Amerikaanse politiek denker Benjamin Schupmann, in navolging van Fareed Zakaria, omschrijft als het ten prooi vallen aan het 'Weimar Syndroom': 'geloven dat constitutioneel ontwerp toch niet veel verschil zal maken in het onderhouden en verdedigen van een democratie.'²⁸ Schupmann en Zakaria doelen daarmee op de Duitse Weimar-constitutie die, misbruikt door de NSDAP, in 1933 haar eigen ondergang niet kon verhinderen.²⁹ Dit boek gaat over constitutioneel ontwerp en het verschil dat 'harde vangrails' in een grondwet wél kunnen maken bij het voorkomen van democratische erosie.³⁰ Het is waar een belangrijk deel van de discussie over de 'weerbare rechtsstaat' om draait. Wat kan de inrichting van onze Grondwet bijdragen aan de verdediging van de democratische rechtsstaat? Dit boek geeft houvast in die discussie.

In het volgende hoofdstuk kijken we eerst naar het concept 'weerbare rechtsstaat'. Een toenemend aantal auteurs legt in de verdediging van de democratische rechtsstaat de nadruk op de 'rechtsstaat'. Internationaal zijn het vooral András Sajó en Benjamin Schupmann die in deze richting denken. In Nederland pleiten Ronald Tinnevelt, Chiel Kuypers en Jorieke Manenschijn voor meer aandacht voor de 'weerbare *rechtsstaat*', naast het bekendere concept 'weerbare *democratie*'. Die beweging is niet nieuw,³¹ maar is de afgelopen jaren wel sterk toegenomen. Waar hebben we het over, als we het hebben over 'weerbare rechtsstaat'? Oftewel: *weerbare wat*?

Dat moeten we eerst weten voordat we in de twee hoofdstukken erna gaan kijken naar wat die weerbare rechtsstaat dan 'vermag'. Als je overtuigd bent van de legitimiteit en het belang van een rechtsstatelijke verdedigingslinie, hoe ziet zo'n verdedigingslinie er dan uit? Welke hindernissen kunnen er opgeworpen worden? Daarover gaat hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 verkent wat empirische studies ons kunnen leren over de effectiviteit van die instrumenten.

De hoofdstukken 2 en 3 vormen samen een zo uitgebreid mogelijk overzicht van mogelijke instrumenten van de weerbare rechtsstaat. Zie het als een eerste kaart van het ‘veld’ van constitutionele waarborgen en hun effectiviteit. Het doel is om de wereld van de weerbare rechtsstaat makkelijker te ‘navigeren’ te maken. Wat weten we bijvoorbeeld over de rol van rechterlijke toetsing bij het tegengaan van democratische erosie, of over eeuwigheidsclausules? Ook bieden we inzicht in wellicht onvermoede constitutionele waarborgen tegen democratische erosie, zoals sterke parlementen. Maar ook in de onvermoede manieren waarop ‘bekende’ constitutionele waarborgen als rechterlijke toetsing en grondrechten juist wel of niet werken.³² En we identificeren de ‘lege’ plekken op de kaart: grondwettelijke waarborgen waarvan over de effectiviteit nog maar weinig bekend lijkt te zijn. Door het boek heen zijn een zestal tabellen opgenomen waar in de verschillende hoofdstukken naar verwezen wordt: ze bieden in een oogopslag inzicht in de verschillende waarborgen.

We pretenderen geen volledigheid. Wel denken we een substantiële eerste kaart te kunnen presenteren – een eerste ‘scan’. Zodat we beter weten waar we het over hebben, als we over de weerbare rechtsstaat en de verdediging van de democratische rechtsstaat spreken. De appendix ‘Methodologie en beperkingen’ en bijlage A aan het eind van het boek laten in meer detail zien hoe we, op basis van een afgebakende set aan studies, tot de selectie aan ‘weerbare-rechtsstaat-waarborgen’ in hoofdstuk 2 gekomen zijn. Ook lees je daar hoe onze uitspraken over hun effectiviteit in hoofdstuk 3 moeten worden geïnterpreteerd. Een overzicht van die set aan studies is, naast de algemene literatuurlijst, toegevoegd als bijlage B.

Hoofdstuk 4 sluit af met een overzicht van de gevonden instrumenten van de weerbare rechtsstaat en van de algemene constatering die we kunnen doen over de effectiviteit van de grondwettelijke waarborgen. Met die nieuwe kaart in de hand richten we, tot slot, de blik op de vangrails in onze eigen Grondwet, ofwel: op de weerbaarheid van de Nederlandse rechtsstaat.