

Jorieke Manenschijn

INTERVIEW MET JURIST JORIEKE MANENSCHIJN

**‘VERGEET NIET HOE BELAN
HET ONTWERP VAN DE STA**

Jorieke Manenschijn schreef samen met Bastiaan Rijpkema en Steven Bruintjes het boek *Weerbare rechtsstaat*.^{*} Later dit jaar promoveert zij op een onderzoek naar constitutionele veranderingen in het Verenigd Koninkrijk en de weerbare rechtsstaat. *Maatschappij & Politiek* sprak met Manenschijn over de vangrails in de Nederlandse Grondwet en het belang van constitutionele waarborgen in de democratische rechtsstaat.

IVO PERTIJS

Weerbare rechtsstaat is een complex begrip. In de huidige literatuur en discussies in kranten en wetenschap zie je dat mensen het begrip rechtsstaat verschillend gebruiken. Achter het begrip rechtsstaat gaan diverse en door elkaar heen lopende concepten van het begrip rechtsstaat schuil. Het begrip wordt vaak gebruikt zonder dat mensen het definiëren. Het is lastig om het terug te brengen tot één definitie die iedereen kan accepteren, vertelt Jorieke Manenschijn. Voor hun boek hanteren de drie auteurs naar eigen zeggen een 'smal' begrip van de weerbare rechtsstaat: 'Als de verdediging tegen democratische erosie door politieke actoren'. Dit werken ze in *Weerbare rechtsstaat* vervolgens uit.

Manenschijn: 'Mensen die menen dat het begrip ook over een brede mensenrechten-catalogus gaat stemmen nooit in met een dunne definitie van de rechtsstaat.

Doordat iedereen andere definities gebruikt, blijft het concept rechtsstaat diffuus. Dit maakt de discussie over de weerbaarheid van de rechtsstaat lastig. Het is essentieel om te weten wanneer er sprake is van een dreiging van de rechtsstaat, maar die vraag kun je niet beantwoorden als je niet weet wat die rechtsstaat is.'

Vindt u dit frustrerend?

'Ja, want we krijgen kritiek op ons werk van mensen die vanuit een andere definitie van de rechtsstaat vertrekken. Ik snap de kritiek als je vanuit zo'n definitie redeneert, maar ik hanteer een andere. In het boek doen we een eerste aanzet om het begrip weerbare rechtsstaat verder in te kaderen. Mijn proefschrift is een pleidooi om in het kader van weerbaarheid van een beperkte definitie van de rechtsstaat uit te gaan zodat we ons maximaal voor de kern kunnen inzetten. Als het gaat om maatregelen die tegen de democratie in kunnen gaan, dan moet je voorzichtig zijn hoe je die inzet.'

In het boek beschrijven jullie het onderscheid tussen weerbare democratie en weerbare rechtsstaat. Wat is het grootste verschil?

'Weerbare democratie gaat over de kern van de democratie zoals stemrechten, het wisselen van de macht en de vrijheid van meningsuiting. In het debat over de weerbare democratie zie je hetzelfde als

'VOOR WEERBARE RECHTSSTAAT IS DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING ESSENTIEEL, TERWIJL WEERBARE DEMOCRATIE DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING OOK WIL KUNNEN INPERKEN.'

bij de discussie over de weerbare rechtsstaat. Zo is er de theorie van Bastiaan Rijpkema¹ die uitgaat van een beperkte opvatting die de kern van de democratie beschermt. De weerbare rechtsstaat focust zich op een iets bredere schil van een rechtsstaat die de democratie inkapselt. In mijn proefschrift is dat mijn kritiek op de weerbare democratie, namelijk dat de maatregelen van de weerbare democratie eigenlijk in de rechtsstaat zijn vervat en daarmee zelf onbeschermd blijven. De weerbare rechtsstaat is de schil die ook tot doel heeft om de kern van de democratie te beschermen. Het is een extra laag bescherming. In de Weimarperiode zeiden partijen dat ze de democratie wilden afschaffen. Nu is dit veel subtieler. De dreiging is verplaatst van het aanvallen van stemrechten en verkiezingen naar meer morrelen aan de rechtsstatelijke aspecten. Hierdoor moet je de focus verleggen: we moeten andere delen van de democratische rechtsstaat ook beschermen.'

GRIJK

AT IS'

Ik las dat sommige elementen van de weerbare democratie kunnen schuren met elementen van de weerbare rechtsstaat, bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting.

'Ja, want voor weerbare rechtsstaat is de vrijheid van meningsuiting essentieel, terwijl weerbare democratie de vrijheid van meningsuiting ook wil kunnen inperken. Vanuit een rechtsstatelijk aspect is die vrijheid juist fundamenteel. Daarom is het van belang om dit in relatie tot elkaar te bezien. Uiteindelijk moet je naar het totaalpakket kijken: wat zijn de kernwaarden van de democratische rechtsstaat? Zo omzeil je ook het debat over wat precies democratie en wat rechtsstaat is. In samenhang kijken we naar welke maatregelen we aan de constitutie kunnen toevoegen. Op deze manier voorkomen we dat de ene maatregel ervoor zorgt dat een ander aspect juist kwetsbaarder wordt.'

Een ander voorbeeld dat jullie noemen is het recht op politieke partijen en het partijverbod.

'Dat bijt elkaar ook. Vanuit rechtsstatelijk oogpunt is het recht op het vormen van een politieke partij belangrijk, maar aan de andere kant is het begrijpelijk dat als partijen echt kwaad in de zin hebben je ze vroegtijdig wilt verbieden. In mijn proefschrift stel ik dat het doel van de weerbare democratie is het voorkomen dat dit soort partijen groot worden. Maatregelen vanuit de weerbare democratie komen eerst. Hierbij kun je denken aan een partijverbod. Als dat niet werkt, dan komen partijen op een plek waarop ze daadwerkelijk de rechtsstaat kunnen aantasten. Daarvoor heb je een machtspositie nodig. Kleine partijen waarop maatregelen van de weerbare democratie zijn gericht hebben die positie nog niet. In termen van de rechtsstaat zijn ze nog niet zo schadelijk. Door de positionering

**'DE NEDERLANDSE
GRONDWET IS
EEN VRIJ STATISCH
EN VEROUDERD
DOCUMENT.
ER IS ZEKER
RUIMTE VOOR
VERBETERING.'**

van de maatregelen kun je ontkomen aan die tegenstrijdigheid. Het recht op partijvorming is belangrijk in algemene zin, maar een verbod op specifieke kleine partijen is misschien wel gelegitimeerd. Als partijen eenmaal groot zijn, dan is dit niet meer aan de orde. Die vraag is dan gepasseerd.'

Jullie onderscheiden drie waarborgen: de samenstellingswaarborg, de systematische en de hiërarchische. Wat maakt deze indeling zo krachtig?

'De samenstellingswaarborg gaat over wie er mee mag spelen, de systematische gaat over welke zetten je mag zetten en de hiërarchische gaat over de hogere regels van het spel. Deze waarborgen maken inzichtelijk op welke aspecten we waarborgen in de constitutie kunnen inbouwen. Het is ook krachtig, de focus ligt vaak op rechterlijke toetsing, grondrechten en eeuwigheidsclausules. Dit zijn allemaal hiërarchische waarborgen, terwijl empirische studies aantonen dat de waarde meer in systematische en samenstellingswaarborgen lijkt te liggen. Door het gebruik van drie categorieën zien we dus dat er veel aandacht op één soort waarborg ligt.'

Jullie prijzen de Nederlandse waarborgen, maar merken ook op dat deze eigenlijk flinterdun zijn. Dit klinkt paradoxaal.

'De lof richt zich op dat er al veel is. In deze nieuwe politieke tijd wordt er ook het nodige over de weerbaarheid van de Nederlandse rechtsstaat gesproken. We kunnen ons focussen op de dingen die we niet hebben, zoals de toetsing van formele wetten aan de Grondwet. Verder hebben we een vrij magere en verouderde Grondwet als het over grondrechten gaat. We hebben ook veel dingen wel. De waarborgen gebruiken we tevens voor het signaleren van achteruitgang als je weet wat er belangrijk is. Als politieke partijen wijzigingen in de Grondwet aanbrengen, dan kunnen we zo in de gaten houden of ze aan waarborgen raken waarvan we aanvankelijk niet wisten hoe belangrijk deze voor de rechtsstaat waren. De Nederlandse Grondwet is een vrij statisch en verouderd document. Er is zeker ruimte voor verbetering.'

Het blijkt lastig om de meerwaarde van wat jullie noemen 'de vangrails in de Grondwet' empirisch aan te tonen. Vond u dit verrassend?

'Niet per se, omdat empirisch juridisch onderzoek ingewikkeld is. Vaak gaat het bij empirisch onderzoek om experimenten, maar dat is hierbij lastig. We leven in een complexe maatschappij waarin je geen juridische experimenten kunt doorvoeren. Stel dat we nu plotseling constitutionele toetsing krijgen, dan kun je een mooie vergelijking tussen Nederland voor en na deze toetsing maken. Je kunt dit echter niet omwille van een experiment invoeren. Juridische systemen zijn ingewikkeld. Alles grijpt in elkaar. We krijgen vaak de vraag welke aanpassingen we moeten invoeren. Zo simpel is het niet. We verwachtten dat het empirisch onderzoek met haken en

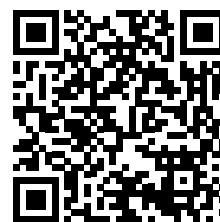
advertentie

Geef jongeren een stem in de politiek!

Motiveer jouw leerlingen voor het Provinciaal Jeugddebat.

Ben jij maatschappijleerdocent en **wil je jouw leerlingen laten ervaren** hoe ze **écht impact** kunnen **maken in de politiek**? Het Provinciaal Jeugddebat biedt jongeren tussen 12 en 18 jaar de kans om hun **stem te laten horen** in het **provinciehuis** en, wie weet, daarna zelfs **in de Tweede Kamer** tijdens het Nationaal Jeugddebat!

Benieuwd naar meer? Je vindt een flyer met meer informatie in de bijlage of scan de QR-code!



ogen kwam. We verbaasden ons over de hoeveelheid onderzoek en de rode lijnen die we alsnog ontwaarden. Dat heeft waarde voor nieuwe inzichten in de discussie en is een startpunt voor verdere normatieve theorieontwikkeling naar dit soort ideeën. Ondanks de beperkingen van empirisch juridisch onderzoek, kunnen we er veel mee.'

Is er een specifiek onderzoek dat u vooral opviel?

'Ik vind persoonlijk het werk van Mila Versteeg erg interessant. Zij combineert kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Versteeg onderzoekt kwantitatief de effecten van grondrechten en zet vervolgens kwalitatief onderzoek op een specifiek land in om te zien hoe het werkt. Ze combineert deze inzichten en komt er zo achter hoe grondrechten werken. Daar bleek uit, zoals wij schrijven, dat grondrechten met een groeps-karakter effectiever lijken te zijn dan grondrechten met een individueel karakter. Achter de vrijheid van godsdienst en vrijheid van vereniging staan groepen

die ervoor zorgen dat het grondrecht wordt gehandhaafd. Dit laat Versteeg mooi zien aan de hand van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Hiervoor is in Nederland weinig aandacht, terwijl de conclusies waardevol zijn, vooral als het gaat om het debat over het eventueel herschrijven van de grondrechtencatalogus. Hoe kun je de grondrechten zo herschrijven dat ze de meeste mensenrechtenbescherming bieden?'

Politieke partijen en niet-gouvernementele organisaties worden in onze huidige Grondwet niet genoemd.

'Daar is nu meer aandacht voor sinds de PVV in de regering zit. Hoe kan het dat we een politieke partij hebben die zelf niet democratisch is? Moeten we eisen stellen aan politieke partijen voordat ze mee mogen doen? Het gaat over dit soort gaten in Grondwet. Nu wordt er in de literatuur steeds meer aandacht aan de rol van politieke partijen besteed. Deze gedachtevorming is volop in ontwikkeling en is relevant om naar te kijken.'

In Nederland woedt al jaren de discussie over constitutionele toetsing. Waar zit precies de angel in de discussie?

'We pleiten in ons boek niet zozeer voor of tegen constitutionele toetsing of de komst van een constitutioneel hof, maar laten vooral de mogelijke gevolgen zien, zodat je op een normatief niveau kunt zeggen of deze gevolgen wenselijk zijn. De discussie in Nederland is lastig, omdat de rechterlijke cultuur in Nederland terughoudend is. Er is al toetsing aan Europese en internationale verdragen die nagenoeg alle Nederlandse grondrechten vervatten. De benadering van het vraagstuk was altijd wat pragmatisch: We hebben een goedwerkend systeem met een praktijk van toetsing van mensenrechten op basis van die verdragen. Waarom zouden we ons nationaal systeem dan overhoopgooien om dat te veranderen? Dit kost veel geld en tijd. Er was nooit een momentum voor de toegevoegde waarde van constitutionele toetsing. Dit veranderde na de Toeslagenaffaire.'

Kunt u een voorbeeld geven waaruit blijkt dat een vangrails in de Grondwet werkt?

'De asielnoodmaatregelenwet. De Kamer sloeg de weg waarvan werd gezegd dat die constitutioneel niet door de beugel kon niet in. Het tweekamerstelsel speelde als waarborg een belangrijke rol. Soms zie je dat er in de Tweede Kamer steun is voor een plan, maar in de Senaat niet. We benadrukken in ons boek dat de Eerste Kamer echt een tegenhanger kan vormen, met name als verkiezingen niet op hetzelfde moment plaatsvinden.'

Jullie pleiten voor de versterking van de rol van het parlement. Welke recente initiatieven zag u op dit gebied in Nederland?

'Een mooi voorbeeld is de door de Tweede Kamer opgerichte tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing. Deze commissie toetst vanuit het parlement aan de grondwettelijkheid van voorstellen. Een ander voorbeeld is artikel 68 van de Grondwet, het recht op informatie. Er kan naar de versterking van dit recht worden gekeken.'

Aan welke element uit jullie boek zouden docenten in hun lessen aandacht moeten besteden?

'In ons boek gaat het ook over de vraag of we het over de formele institutionele oplossingen voor de weerbare rechtsstaat moeten hebben of juist over de rechtsstaatscultuur. Er wordt weleens tegenovergesteld dat het leuk is om het over de Grondwet te hebben, maar dat uiteindelijk burgers de rechtsstaat moeten dragen. Het is ongelooflijk hoe slecht Nederlanders de Grondwet eigenlijk kennen. Er was een filmpje van het programma *Plakshot* waarin mensen op straat de vraag krijgen of iets uit de Grondwet kan worden gehaald.² De vrijheid van meningsuiting? Die kan er wel uit. De godsdienstvrijheid? Waarom staat dat er allemaal, die kan er ook uit. De belangrijkste boodschap van ons boek is: vergeet niet hoe belangrijk het ontwerp van de staat is. Het ontwerp heeft veel impact op hoe burgers met mogelijk verval kunnen omgaan. De discussie over formeel en informeel staat niet helemaal los van elkaar. Uiteindelijk vormen de Grondwet en de drie waarborgen het fundament van ons politieke systeem. Als dit fundament niet goed staat, dan is het voor burgers erg moeilijk om die rechtsstatelijke cultuur uit te dragen als het nodig is. Dit is een pleidooi voor de kennis van de Grondwet waar burgers in een rechtsstatelijke cultuur belang aan

hechten - mocht het ooit zover komen dat er aan de Grondwet wordt gemorrelt, dat burgers hier iets van vinden en de waarde van de Grondwet inzien.'

In het boek hebben jullie het regelmatig over hindernissen. Wat is het belang van deze zogenoemde hindernissen?

'Mensen vragen zich weleens af wat al die formele regels ertoe doen als partijen iets hebben besloten, zoals de asielnoodmaatregelenwet, die er volgens de PVV moest komen ongeacht wat de Raad van State daarvan vond. Hindernissen vertragen dit proces. Tijd is ontzettend belangrijk, ook voor groepen en organisaties om zich voor die rechtsstatelijke cultuur te mobiliseren. Hindernissen hebben een soort signalerende functie. Daarom zijn media zo belangrijk. Zij kunnen constateren die iets niet helemaal pluis is. Hindernissen kunnen worden omzeild, maar ze hebben belangrijke effecten in de strijd tegen rechtsstatelijk verval.' ♦

Noten

1. Zie bijvoorbeeld het interview met Bastiaan Rijpkema: Ivo Pertijs, 'Democratische alertheid is gerechtvaardigd. Interview met rechtsfilosoof Bastiaan Rijpkema', in: *M&P* 47 (2016) nr.2, pp.4-6.
2. www.youtube.com/watch?v=EFDf_7boRzM.

'HET IS
ONGELOOFLIJK
HOE SLECHT
NEDERLANDERS
DE GRONDWET
EIGENLIJK
KENNEN.'



* Het boek *Weerbare rechtsstaat: de vangrails in de Grondwet* verscheen eind vorig jaar bij uitgeverij Boom.