

Toespraak vice-president van de Raad van State, mr. J.P.H. Donner tijdens de Algemene Ledenvergadering 'Vrede en Recht' van de Orde van den Prince op zaterdag 15 oktober 2016 in het Atrium Stadhuis in Den Haag

Grenzen en verdragen

Excellentie, dames en heren,

'Vrede en recht'; het is een gepast thema voor een apolitiek gezelschap als het uwe. Want vrede en recht, wie kan daar nu tegen zijn? En u hebt zojuist gehoord dat Den Haag bij uitstek de plaats is om daarover na te denken. Het is ook een actueel politiek thema.

We lijken het wat vrede en recht betreft nog nooit zo goed gehad te hebben. Europa kent een ongekennd lange periode van vrede. Rechtsorde, rechtsbescherming en rechtshandhaving hebben algemeen ingang gevonden. We hebben zelfs zoveel vrede en recht dat we het vanzelfsprekend zijn gaan vinden en dreigen te verwaarlozen. We zijn vrede en recht zozeer als gegeven gaan beschouwen dat andere waarden meer in tel zijn, ook als die daarmee schuren; zoals alles kunnen zeggen en doen en zelfontplooiing ten koste van alles. Ook schijnen we te denken dat vrede en recht gratis zijn; dat defensie niets mag kosten en tegenstellingen kunnen worden aangezet in plaats van beheerst. Napoleon waarschuwde: *Als volkeren vrede willen, moeten ze de speldenprikken vermijden die aan kanonschoten voorafgaan.* En recht? Recht lijkt zo alom tegenwoordig dat velen zich afvragen: 'kan het ook wat minder, al die regels en rechters?'

Buiten Europa is de ontwikkeling mogelijk minder spectaculair geweest en van recenter datum, maar er is wereldwijd sprake van gestage daling van oorlogsgeweld en van groei van de rechtsstaat. Natuurlijk, er zijn nog steeds oorlogshaarden en er zijn slachtoffers van geweld en onrecht; u leest het dagelijks in de pers. Maar de aandacht voor Syrië en andere plaatsen van oorlogsgeweld doet vergeten dat er per saldo over de jaren heen sprake is van een sterke afname van oorlogsgeweld.

Toch voelen vrede en recht in onze dagen minder zeker. Aan de randen van Europa voelt men de dreiging van oorlog; de Baltische staten hebben de dienstplicht weer ingevoerd. Op diverse plaatsen, niet alleen in China en Rusland, worden autocratische regimes versterkt. Dan denkt men al gauw aan Turkije maar ook binnen de Europese Unie zijn er helaas meer landen waar de rechterlijke onafhankelijkheid wordt aangetast en de wil van de politiek sterkste – de gekozen meerderheid – als recht wordt gezien. De werking van democratie stelt echter ook niet helemaal gerust als men de Amerikaanse verkiezingen ziet. De Britten hebben gekozen tegen de binding aan verdragen en een Europese rechtsorde. En zijn we zelf zoveel beter met het referendum en voorstellen om toetsing van wetten aan verdragen te schrappen en de Eerste Kamer af te schaffen omdat die de politieke meerderheid in de Tweede Kamer in de weg loopt?

Denk niet dat ik u nu even in twintig minuten zal vertellen hoe het zit; wat waar is en wat verdichting. We hebben ook maar beperkt zicht op de werkelijkheid elders, want we zijn daarvoor afhankelijk van berichten daarover. Die maken dat we ons scherper of minder scherp bewust zijn van wat er elders gebeurt; het is als de chill-factor bij het weer. Vroeger kon je een andere krant gaan lezen als het te somber werd. Met televisie, internet en sociale media gaat dat niet meer. En beelden van één incident lijken al gauw de hele werkelijkheid. Of het reëel is of vertekend, doet er niet toe; het voedt vooroordelen, veroordeling en angst over wat vreemd is. En angst erodeert op den duur de maatschappelijke basis voor vrede en recht.

Maar daarom is er des te meer reden om stil te staan bij vrede en recht; wat bedoelen we en hoe borgen we die? We nemen de termen makkelijk samen in de mond zodat ze onafscheidelijk lijken: geen recht zonder vrede, geen vrede zonder recht. Maar is die relatie wel zo eenvoudig en eenduidig? Vrede zonder recht is heel wel mogelijk; Midden- en Oost-Europa kunnen erover meepraten. En recht impliceert niet vanzelf vrede. Vaak trekken we ten oorlog om het recht te waarborgen. President Wilson stelde in 1917 dat Amerika Duitsland de oorlog verklaarde *'Teneinde de beginselen van vrede en recht in het leven van de wereld te bevestigen tegenover machten van zelfzucht en zelfgenoegzaamheid'*. Vijfentwintig jaar later maakte Roosevelt zijn 'four freedoms' tot inzet van de Verenigde Staten in de oorlog.

We zijn kortom bereid om het recht te strijden en de vrede te offeren. *'Fiat iustitia et pereat mundus'* – recht geschiede ook al gaat de wereld er aan ten onder'. Maar let wel, het is makkelijker een oorlog te beginnen dan deze te beëindigen en vrede te stichten. Dat laatste, vrede stichten, gaat doorgaans niet zonder het rechtsgevoel van velen te kwetsen, omdat vrede meer waard is dan de bevrediging van het individueel rechtsgevoel. Zie de vrede die men in Colombia zoekt; terecht dat het Nobelcomité dat proces voor de vredesprijs heeft uitgekozen.

En wat bedoelen we precies als we spreken over vrede en recht? Is vrede de afwezigheid van oorlog, of meer? Vorig jaar hield de Israëlische schrijver David Grossman in indrukwekkende 5 mei-lezing, waarin hij betoogde dat er pas vrede is als er vrijheid is van angst, wantrouwen en vijandschap. En wat is recht; is dat iedere rechtsregel en wet, ook als ze een gevestigde orde beschermen die ongelijkheid en uitbuiting in stand houdt?

De relatie tussen vrede en recht is kortom vele malen ingewikkelder dan het spraakgebruik suggereert. Dat we de twee toch nauw associëren, is omdat ze beide samenhangen met de opkomst van de moderne staat. Want zonder de staat geen vrede en recht, ook al zijn staten vaak oorzaak van oorlog en onrecht. De staat ontstond in antwoord op een eeuw van feodale, dynastieke en godsdienstoorlogen, weinig anders dan de situatie thans in Syrië. Thomas Hobbes stelde dat dit geweld slechts bedwongen kan worden "als ieder zijn recht om te kiezen en te beslissen ondergeschikt maakt aan een soevereine macht die geautoriseerd is om voor allen te beslissen." Zonder dat: *'geen bedrijvigheid bij gebrek aan zekerheid dat men de vruchten daarvan kan oogsten, geen handel, geen wetenschap, geen kunst of cultuur; and the life of man, solitary, poor, nasty, brutish and short'*. Pas binnen de staat werden vervolgens ontwikkelingen mogelijk; zoals het ontstaan van nationale eenheid, scheiding van machten, recht, en inzicht in de relatie tussen wetgeving en maatschappelijke ontwikkeling (Montesquieu). Maar het absolutisme van Hobbes was niet duurzaam; het lokte een roep om politieke gelijkheid en democratische besluitvorming uit. Democratie riep echter weer de behoefte op aan bescherming tegen het despotisme van meerderheden; dat leidde tot het concept van de rechtsstaat. Bij de invulling daarvan ontstond het besef dat de staat niet alleen eigendom maar ook bestaanszekerheid dient te beschermen, en niet alleen politieke gelijkheid maar ook sociaaleconomische gelijkheid dient na te streven. De overheidsmacht die dit vergde, riep de behoefte op aan bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Het is met zevenmijslaarzen door een ontwikkeling van eeuwen heen lopen, maar het maakt duidelijk waarom het denken in termen van vrede en recht nauw verweven is met de staat waarin we leven. Dat blijkt ook; als we zeggen in vrede en recht te leven, dan doelen we op het land waar we wonen, en bedoelen niet dat er alom in de wereld vrede en recht is.

Maar laten we het niet mooier maken dan het is; de staat is voorwaarde voor vrede en recht, maar is niet minder vaak oorzaak van oorlog en onrecht. Binnenlands hebben staten met succes het handelingsvermogen weten te organiseren om vrede en recht te brengen, maar in de externe relaties is dat vaak mislukt. En het nationaal handelingsvermogen kan ten goede, maar ook ten kwade worden gebruikt; dan is nationaal recht niet voldoende om dit

tegen te houden. Een bestel van nationale, soevereine staten waarbij ook ernstige binnenlandse misstanden als interne aangelegenheid worden beschouwd en onderlinge verhoudingen door kracht en niet door recht worden bepaald, is niet in staat gebleken internationaal duurzaam vrede en recht te bewaren. Dat is onze tijd alleen nog maar minder geworden. Want we leven inmiddels als gevolg van technische en maatschappelijke ontwikkelingen in een wereld waarin het grensoverschrijdend maatschappelijk verkeer vaak niet minder intensief is dan het binnenlands verkeer en het voor steeds meer activiteiten er nog maar weinig toe doet of andere partijen naast de deur wonen of aan het andere einde van de wereld.

Sinds het einde van de Napoleontische oorlogen is de wereld, in het bijzonder Europa, op zoek naar mechanismen, samenwerking en afspraken in aanvulling op het stelsel van nationale staten om daarin vrede en recht beter te waarborgen. Diverse instellingen hier in Den Haag vinden daar hun oorsprong. De vooroorlogse pogingen daartoe zijn ondergegaan in de gruweligheden van twee wereldoorlogen. Sindsdien is een nog fijnmaziger netwerk van afspraken ontstaan, zijn er internationale uitvoerende en rechterlijke instanties ontstaan en ontstond de Verenigde Naties als overkoepelende organisatie die ook zou moeten kunnen ingrijpen. Alleen in Europa is echter de oplossing gekozen die Hobbes al voorstelde. In het kader van de Europese Gemeenschap werd nationale autonomie op beperkte terreinen ondergeschikt gemaakt aan een gemeenschappelijke autoriteit. Het heeft een ongekende maatschappelijke groei en ontwikkeling mogelijk gemaakt en geleid tot het ontstaan van een Europese rechtsorde waarin de nationale rechtsorde is verankerd zodat deze een beter tegenwicht biedt tegen nationale machten.

In de afgelopen decennia heeft de Europese integratie echter een steeds meer intergouvernementeel karakter gekregen. Dit beperkt het handelingsvermogen van de Unie om antwoord te bieden op crises. De kracht van die Europese samenwerking is daardoor verminderd, terwijl de geloofwaardigheid daarvan door de *Brexit* ernstig is aangetast.

De crises van de afgelopen zes jaar – groeiende welvaartsverschillen, grote migratiestromen en dreiging van terrorisme – hebben de mechanismen om in de internationale samenleving vrede, recht en veiligheid te waarborgen in het ongerede gebracht. De neiging om terug te vallen op structuren van de nationale staat neemt toe; niet alleen in Europa, maar ook elders – beluister de heer Trump slechts. Dat klinkt logisch maar het is een illusie; nationale grenzen en autonomie bieden geen bescherming meer. Alleen Noord-Korea lukt het nog zich te isoleren, maar vraag niet ten koste van wat. We zijn voor onze veiligheid, welvaart en maatschappelijk welzijn afhankelijk van wat elders gebeurt. Geen van de vraagstukken waar overheden thans mee worden geconfronteerd, kan nog adequaat door enige overheid alleen worden beantwoord; zelfs niet de grootste. Vrede, recht en veiligheid zijn nauw verweven met wat elders gebeurt. Onrecht of oorlogsgeweld in één gebied trekt sporen in aanliggende en verder afgelegen landen, terwijl de kwetsbaarheid van het maatschappelijk leven, en daarmee de gevoeligheid voor geweldpleging, enorm is toegenomen. Zie slechts de ontwikkelingen in het afgelopen jaar in Europa. Nationaal handelingsvermogen kalft steeds verder af; maatschappelijke ontwikkelingen zijn steeds minder voorspelbaar, economische en sociale verschillen nemen toe en de democratie raakt in diskrediet. De democratische rechtsstaat verliest daardoor zijn bindende kracht jegens grote groepen burgers. En als we terugvallen in een stelsel van nationale staten is er één zekere verliezer: de rechtsstaat, want die verliest haar Europese verankering en daarmee haar stevigheid jegens de politieke waan van de dag.

Willen we vooruit met vrede en recht, dan zal de ontrafeling van de Europese integratie gestopt moeten worden. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, want er is geen panacee en een goede afloop is niet verzekerd. Maar zoals Willem van Oranje, de Prins, ooit zei; *'Men hoeft niet te hopen om iets te ondernemen, noch te slagen om te volharden'*. Het is ook daarom zo moeilijk, omdat het probleem deels verweven is met de structuur van de

Europese samenwerking. Toen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal werd opgericht, werd deze voorzien van een bevoegdheid om in markten in te grijpen en deze te ordenen. In de economische gemeenschap werd daarin niet structureel voorzien. Alleen voor de landbouw ontstond een marktordening. Voor het overige bleef de inzet steken in het wegnemen van belemmeringen en het bevorderen van mededinging. Economische groei en de economische theorie steunden die aanpak. Het valt ook niet meer terug te draaien. Techniek maakt dat grenzen, afstand en ruimte steeds minder betekenis hebben in het economisch verkeer.

Steeds grotere groepen burgers krijgen echter het gevoel dat zij zonder bescherming achterblijven. Als gezegd, de economische samenwerking voorziet maar zeer beperkt in het vermogen om ordenend en sturend op te treden. Niet omdat het vergeten is; het was doorgaans een bewuste keuze. Toen vorig jaar de immigratie steeg, heette het dat de controles aan de binnengrenzen wel waren opgeheven, maar men vergeten was de buitengrens te versterken. Het omgekeerde is waar. Vijfentwintig jaar geleden was de grootste weerstand tegen het Schengenverdrag gelegen in de vrees dat dit Europa tot fort zou maken. Ministers moesten de Tweede Kamer bezweren dat dit niet zou gebeuren. U ziet: het kan verkeren. Als het nog niet te laat is, zal de Unie zich moeten voorzien van een adequaat handelingsvermogen. Want als de Unie het niet kan, zullen burgers de bescherming weer bij de nationale staten gaan zoeken. Die zullen daar weliswaar niet in kunnen voorzien, maar zij zullen dat onvermogen aan Europa wijten en het proces van ontrafeling versnellen.

Bescherming bieden is één; recht doen aan de verscheidenheid binnen de Unie en deze juridisch hanteerbaar maken, is echter van niet minder belang. Het Europese project is vaak te veel gedacht als het vervangen van nationale staten door een gemeenschappelijke staat, al dan niet een federale. Men meende dat dit vanzelf ging, mits men maar grenzen wegnam en de Unie voorzag van democratische en rechtsstatelijke organen. De werkelijkheid is anders. Europese samenwerking is nodig om nationale overheden beter in staat te stellen aan hun functie te beantwoorden. Een grenzeloze wereld biedt maar weinig houvast en zekerheid. Grenzen zijn mede een afgeleide van verschillen die we waardevol achten. Zij zijn de keerzijde van onze behoefte aan gemeenschap, zelfbestemming, bescherming en solidariteit. Grenzen wegnemen of ontkennen, kan dan ook niet de inzet zijn. Het gaat erom er mee te leren leven en er zo mee om te gaan dat ze geen hinderlijk obstakel worden in het dagelijks leven en tot scheiding en verdeling tussen mensen leiden. Een structurele oplossing is er niet, maar binnen de Unie zijn die verschillen beter beheersbaar en controleerbaar geworden. Ook om die reden is het stoppen van de ontrafeling van de Europese integratie van vitaal belang, want zonder die zal ook regionale grensoverschrijdende samenwerking, zoals tussen Nederland en Vlaanderen, steeds moeilijker worden en geleidelijk afnemen door steeds scherpere grenzen.

Omgaan met grenzen is één aspect van omgaan met verscheidenheid. De wijze waarop in de samenleving achter die grenzen en over die grenzen heen met verscheidenheid wordt omgegaan, is echter belangrijker. Alleen als grenzen tussen landen niet samenvallen met fundamentele levensbeschouwelijke, politieke of sociale verschillen is het mogelijk om pragmatisch met die grenzen om te gaan. Anders verwordt het tot een systeem van sociaal culturele apartheid. Ooit is dat geprobeerd met de vrede van Augsburg van 1555: *'Cuius regio, eius religio'* – *in wiens land men leeft, diens geloof men heeft*. Het heeft tot de meest gruwelijke godsdienstoorlog geleid die Europa heeft gekend; de Dertigjarige Oorlog. Pluriformiteit moet niet samenvallen met landsgrenzen, maar achter die landsgrenzen of over die landsgrenzen heen plaatsvinden. Aan een grensoverschrijdend gezelschap dat enerzijds uitgaat van de eenheid van taal en cultuur maar anderzijds van pluralisme, en dat tolerantie en amicitia in de zinspreuk draagt, hoef ik dat niet uit te leggen, neem ik aan. Toch neemt tolerantie in Europa snel af onder invloed van de angst voor terrorisme en politieke partijen die deze angst electoraal trachten uit te buiten. Naast inburgeren, moet men in Nederland

binnenkort ook de kernwaarden van Nederland ondertekenen, hoewel ik meen dat een van die kernwaarden nu juist is dat we dat soort verklaringen weigeren te ondertekenen. Ook het strafrecht wordt steeds meer gebruikt om opvattingen die men gevaarlijk acht te bestrijden.

Verdraagzaamheid kent grenzen. Zoals gezegd, vrede is ook de afwezigheid van angst en wantrouwen. Houdingen die bedreigend zijn voor personen of essentiële instituties van de samenleving, zoals democratische waarden en de rechtsstaat, moeten bestreden kunnen worden. Maar het kan snel verworden tot instrument om gelijkvormigheid te bevorderen en andersluidende opvattingen te weren. Dat dreigt snel wanneer tolerantie niet meer is dan onverschilligheid of relativisme; dat is geen werkelijke verdraagzaamheid, maar gemakzucht.

Tolerantie is samenleven met andere opvattingen, ook als men die gevaarlijk onjuist acht. We beroepen ons voor verdraagzaamheid in onze landen vaak op de houding van Prins Willem van Oranje. Die hield op de avond van 31 december 1564 in de Raad van State een gepassioneerd pleidooi voor zelfbestuur en de vrijheid van geloof. (En denk nu niet: wat een uitslovers om op oudjaarsavond te vergaderen; het nieuwe jaar begon in die tijd nog op 1 maart.) De Prins stelde: *'vorsten (moeten) niet willen heersen over het geweten van mensen en ze de vrijheid van geloof ontnemen'*. Nu vinden we dat weinig opzienbarend. In de tijd waarin die woorden werden uitgesproken, werden de protestantse kettters echter minstens zo gevaarlijk geacht voor de binnenlandse vrede en de veiligheid van burgers als fundamentalistische moslims nu. Dan krijgen die woorden een andere betekenis. Het was zo ongehoord dat de toenmalige voorzitter van de Raad van State, Viglius van Ayta, er diezelfde avond een beroerte van kreeg.

Van tolerantie is pas sprake, als het ook meningen betreft die we gevaarlijk achten; niet als het alleen om meningen gaat waar we de schouders over ophalen. Let wel: tolerantie kan niet onbegrensd zijn, maar de eventuele grenzen moeten hun basis vinden in de grondslag van tolerantie. Dat is niet relativisme en onverschilligheid voor andere meningen, maar respect voor menselijke waardigheid en het doel van de samenleving om mensen in verscheidenheid tot recht te laten komen. Dat kan niet als men zich voortdurend bedreigd voelt. Om diezelfde reden kan men niet grenzen stellen aan verdraagzaamheid maar met een beroep op meningsvrijheid alles kunnen willen zeggen.

Tot besluit

'Een vreedzame wereld is niet een wereld zonder conflicten. Conflicten zijn wezenlijk voor het leven; waar leven is, is strijd', zei prof. Röling ooit. Conflicten hangen samen met eigenheid, verscheidenheid en identiteit. Ze willen voorkomen of wegnemen, kan dan ook niet inzet van vrede zijn, maar alleen om ze op vreedzame wijze te beslechten. Vrede is daarom dat we de beslechting van geschillen, als we er onder elkaar niet meer uitkomen, laten beslechten volgens aanvaarde normen en afgesproken regels en niet volgens het recht van de sterkste. Daar is recht voor nodig, maar het vergt bovenal dat we ons recht om te kiezen en te beslissen daar onherroepelijk aan onderwerpen. Recht alleen is daar niet voldoende voor. Pascal zei ooit: *'Recht zonder kracht is machteloos; kracht zonder recht is tiranniek. Men moet dus macht met recht verenigen en het zo maken dat hetgeen rechtvaardig is, machtig is of hetgeen machtig is, rechtvaardig zal zijn'*. De vereniging tussen vrede en recht loopt via de staat, maar de nationale mechanismen die we daarvoor hebben ontwikkeld, zijn niet meer afdoende. In een internationale samenleving behoeven zij aanvulling op internationaal niveau. Daarom moeten we met inzet van al onze krachten voorkomen dat we verliezen wat we op dat terrein op Europees niveau tot stand hebben gebracht.