

Waarom en hoe de democratie in de Grondwet hoort.

Het staatsrecht aan zet

H.Ph.J.A.M. Hennekens¹

Dit artikel is een publicatie van verderdenken.nl, het platform van het CPO voor scherpe juristen.

Inleiding

In de loop van deze kabinetsperiode mocht een nadere reactie van de regering worden verwacht op het advies van de staatscommissie Parlementair stelsel. Dit advies betreft belangrijke veranderingen in de Grondwet. Door de staatscommissie gesignaleerde tekortkomingen bespreek ik in relatie tot de volkssoevereiniteit. Deze wordt in veel staten aangemerkt als de grondslag van de overheidsmacht. Rechtsfilosofische beschouwingen hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het staatsrecht. In de westerse wereld wordt de democratie als een ideale staatsinstelling gezien. In deze bijdrage zie ik of het concept democratie in haar algemeenheid voldoet aan wat volkssoevereiniteit² vereist. Daarbij is het staatsrecht in algemene zin van belang. Voor mijn toetsingscriterium ga ik te rade bij de studie van Jean-Jacques Rousseau.³ Zijn analyse biedt een hoeksteen voor een theorie van het staatsrecht. Over het algemeen wordt door de beoefenaars van het staatsrecht slechts volstaan met een beschrijving van de staatsinstituten. De praktijk van het staatsbedrijf is voornamelijk een politiek machtsspel en wordt niet beoordeeld naar normatieve staatsrechtelijke criteria. Deze ontbreken. Rousseau reikt, naast andere auteurs, een materieel criterium aan dat voor een normatief staatsrecht van dienst kan zijn.

Doelstelling van deze uiteenzetting

Mijn betoog richt zich op een normatief staatsrecht. Daarbij ga ik in op bestaande situaties. Tevens betrek ik daarbij voorstellen van de staatscommissie Parlementair stelsel.

1. Ons staatsrecht beperkt zich tot een beschrijving van de staatsinstellingen. Aldus wijkt het af van andere rechtsgebieden, zoals het civiele-, het straf- en het bestuursrecht. Het normatieve element van het recht komt in het staatsrecht slechts aan de orde voor verhoudingen binnen de staatsorganisatie. Voor het functioneren van de Staat ontbreekt een normatief staatsrecht. Het gaat dan om de criteria die voor een volwaardige democratische staat van pas komen. Het begrip ‘democratie’ zal daartoe gedefinieerd dienen te worden. Daaraan inherent verdient de juridische positie van het volk in de ‘actieve’ staatszaken een heldere grondslag. Dit is nodig wil zijn soevereiniteit bepalend zijn voor een democratisch staatsbestel.
2. De geschiedenis wijst uit dat degenen die overheidsmacht uitoefenden her en der in de wereld hun macht nogal eens ten eigen bate hebben aangewend. Soms zelfs met instemming van het volk, dat al dan niet gemanipuleerd was. Ook heden is machtsmisbruik in de democratische staten niet onbekend. In zijn ‘du Contrat social’ heeft Rousseau de volkswil geanalyseerd en in relatie met de overheid beschouwd. Hij heeft twee aspecten daarin onderkend. Zijn analyse van de volkswil in ‘volonté de tous’ en ‘volonté générale’ is waardevol. Deze neem ik als uitgangspunt voor het staatsrecht in een democratie van volkssoevereiniteit, om die naar mijn oordeel tot haar recht zou dienen te komen. Aanvaardt men dat ‘het volk als drager van de macht in de staat’ geldt, dan zal de volkswil een wezenlijke rol in het ‘staatsleven’ dienen te vervullen. Mijn doel is bouwstenen aan te reiken voor een ‘ideale democratie’. Een degelijke regeling van de rechtsverhouding tussen het volk en zijn overheidsleiders is dan vereist. Zij is

¹ Emeritus hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Radboud Universiteit en oud-lid van de Raad van State.

² Dit is in strikte en absolute zin een rechtsfictie. Onze Grondwet is niet gebaseerd op volkssoevereiniteit.

³ Hierbij beperk ik me tot de essentie van zijn betoog in ‘du Contrat social’. Een behandeling van zijn rechtsfilosofische beschouwingen blijft achterwege. Dat zijn betoog inconsistenties kent acht ik voor de grote lijn niet doorslaggevend.

nodig voor het normatieve toetsingskader. Overigens is duidelijk dat de ‘ideale staat’ een nastrevenswaardig doel is en zal blijven. Het is een opdracht aan de staatsinstellingen en de beoefenaars van het staatrecht om via een levend staatrecht daaraan een bijdrage te leveren.

3. De Grondwet pleegt vast te leggen waaraan een democratische Staat dient te voldoen. De staatscommissie Parlementair stelsel beoogt met aanpassingen in het bestaande systeem het huidige stelsel te verbeteren. Of haar voorstellen voldoende zoden aan de democratische dijk zetten ga ik na tegen de achtergrond van haar analyses en feitelijke vaststellingen. Als criteria ter toetsing hanteer ik het democratiebeginsel in de zin van volksoevereiniteit.

Het eindrapport van de staatscommissie in relatie tot democratie

De staatscommissie Parlementair stelsel heeft over het functioneren van ons democratisch bestel in december 2018 aan het kabinet in *Lage drempels, hoge dijken*⁴ verslag uitgebracht. Ter oplossing van door haar bevonden tekorten beveelt zij een aantal veranderingen aan. Op pagina 347 geeft zij ‘De top 7’ weer van veranderingen die zij ter versterking van onze democratische staat nodig acht. Deze zijn voor ons kabinet nauwelijks aanleiding geweest voor een standpuntbepaling. Zij houden het volgende in:

- “1. Aanpassing van het kiesstelsel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer.
2. Invoering van een correctief referendum.
3. Invoering van een gekozen formateur.
4. Invoering van een constitutionele toets ex post ... door een constitutioneel hof.
5. Invoering van de plicht voor politieke partijen ... over het gebruik van digitale instrumenten... in een Wet op de politieke partijen.
6. Verbetering van de democratische kennis en vaardigheden in het onderwijs en daarbuiten.
7. Invoering van een specifieke vorm van terugzendingrecht voor de Eerste Kamer.”

Voor de studie, analyse en aangedragen oplossingen kan men veel waardering hebben. De gedegen kwaliteit betreft de uitwerking van de opdracht. Deze had als uitgangspunt het functioneren van het parlementair stelsel. Er waren redenen om de positie van het volk in de staat nader te beschouwen.⁵ Ten principale wordt het soevereiniteitsbeginsel van het volk als uitgangspunt genomen, doch niet uitgewerkt. De commissie aanvaardt een normatief kader op grond van de ‘evidente samenhang tussen democratie en de rechtsstaat’.⁶ Dit houdt niet in dat het volk *rechtens* in de staat ‘aan het roer’ staat. Een *inhoudelijke* relatie tussen het volk en de overheid legt de staatscommissie niet. In Nederland is aanvaard dat het volk ‘de baas’ is, zoals de minister-president van ons land in een tv-vragenuurtje het uitdrukte, maar hoe dit in rechte gehonoreerd wordt valt te bezien. Hoe dan ook, de commissie doet voorstellen om lacunes in de verhouding tussen de Staat en het volk op te heffen.⁷ Als het volk voor de hoogste macht in de staat wordt gehouden ligt het in de rede de relatie tussen het volk en de macht in de Grondwet te regelen.⁸ Onze Grondwet doet dat niet. De relatie tussen volk

⁴ Boom, Amsterdam 2018. Te citeren als ‘Eindrapport (staatscommissie)’ waarin ruim gedocumenteerde informatie die ik in beginsel niet zal vermelden.

⁵ In het *Eindrapport* worden ook stellingen betrokken van normatieve aard. Zo schrijft de Staatscommissie o.m. “De democratische rechtsstaat omvat het geheel van funderende beginselen voor de wijze waarop de staat idealiter zou moeten worden ingericht om het algemeen belang op optimale wijze te kunnen dienen”, p. 29. In eerste lezing is het voorstel aanvaard tot invoering van een artikel in de Grondwet, luidend: “De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat”. Deze bepaling komt voort uit een aanbeveling van de *Staatscommissie Thomassen* in 2010.

⁶ Zie hoofdstuk 2 en pag. 340. Over de verbondenheid van democratie en rechtsstaat verwijst de staatscommissie naar P. Ronsalvallon, *Democratic Legitimacy, Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton/Oxford, 2011.

⁷ De staatscommissie stelt vast dat ‘het stelsel op dit moment *onvoldoende* (curs. HH) in staat is om een aanzienlijke groep burgers op een adequate manier inhoudelijk te vertegenwoordigen’, p. 27.

⁸ ‘Vertegenwoordiging’ door de Staten- Generaal (art. 50 Grondwet) pleegt te worden verstaan als optreden ‘namens’ het volk. Die bepaling is historisch verklaarbaar en aan kritiek onderhevig. Zie hoofdstuk 3 van het *Eindrapport*.

en de Staat vindt haar regeling in niet meer dan de verkiezing van de volksvertegenwoordigers door het kiezersvolk. Dit is een mager aftreksel van wat het volk wil voor hetgeen na de verkiezingen door de Staat wordt beslist. Ten principale is voor soevereiniteit de *volkswil* relevant in de *uitoefening van de macht*. Het *handelen* van de overheid vindt dan zijn legitimatie in de volkswil. Op die titel kan men de overheid voor ‘democratisch’ houden. Op dit punt heeft Rousseau zijn studie gericht. De staatscommissie neemt gebreken waar in die legitimatie en doet voorstellen ter verbetering, maar de vraag naar de wijze waarop de volkswil tot zijn recht komt wordt niet beantwoord. Wel acht zij een tegenwicht nodig ter bescherming van de burger. De vertegenwoordigingsinstituten schieten in haar visie tekort om de burger in voldoende mate te beschermen.⁹

Een korte typologie van het staatsrecht

Het staatsrecht beschrijft de wijze waarop de staat is ingericht. In zoverre verschilt het van andere rechtsdisciplines. Over het algemeen treft men in de rechtsbeoefening een grotere activiteit aan. Deze betreft wetgeving, jurisprudentie en wetenschap. Er is een constante beweging ter ontwikkeling van hetgeen rechtens zou dienen te gelden. Het staatsrecht verschilt daarvan doordat het zich richt op de inrichting. Deze kent enkele ijkpunten waarbij de organisatie van de staatsorganisatie vastgelegd is. De wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht worden beschreven en toegelicht. Verder plegen bepaalde grondrechten ter bescherming van de burger tegen ‘ingrijpen’ van de overheid te worden besproken. De verhouding tot andere staten en de interne staatsstructuur worden belicht. Het gaat om recht in *organisatorische* zin, dat veelal in grondwetten zijn basis vindt. Twee elementen kan men daarbij onderscheiden: het ene, een formeel element, betreft het gebrek aan jurisprudentie.¹⁰ Het andere is van theoretische aard waarbij een rechtsfilosofisch uitgangspunt van historische oorsprong geldt: “1. overheidsgezag steunt op volkssoevereiniteit, 2. geen concentratie in één persoon, maar een scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke instanties en de bekleders daarvan, (en) 3. redelijke beginselen en gelijkheid van allen, vastgelegd in wetboeken, dienen rechtens te gelden”.¹¹ Het staatsrecht beperkt zich in hoofdzaak tot de relatie tussen volk en overheid door beschrijving van het kiessysteem. Wel komt het functioneren van het parlement in relatie tot regering aan bod. In het staatsrecht komt niet of nauwelijks aan de orde hoe door de overheid aan de volkswil wordt voldaan. Het referendum voor de uiting van de volkswil is in sommige landen daartoe ingevoerd.

Theorie van het staatsrecht schiet tekort

De vraag naar een *normatief* staatsrecht acht ik van belang. Aanmerkelijke verschillen manifesteren zich in de samenleving in verhouding tot – ruwweg – enige jaren na de Tweede Wereldoorlog. Zowel internationaal als nationaal zijn o.a. door opleiding, nieuwe technieken, communicatiemiddelen en wetenschappelijke ontwikkelingen bestaande structuren ingrijpend veranderd. Het staatsrecht blijkt die ontwikkeling te kennen, maar niet te verwerken in de beoefening van het recht. Het staatsrecht kiest geen normatieve weg inzake de soevereiniteit van het volk. Tot nu toe gaat dit de rechtsbeoefenaars niet aan, hoewel democratische vrijheden wereldwijd zijn afgenomen.¹² Het staatsrecht ‘ontloopt’ het onderscheid tussen recht en onrecht in de democratische praktijk. Met dit

⁹ Zie ook P. Ronsalvallon, *Democratie en tegendemocratie*, Boom, Amsterdam 2012.

¹⁰ Dit gaat voor ons land op. In veel andere landen is er dankzij constitutionele hoven wel staatsrechtelijke jurisprudentie.

¹¹ J.J. von Schmid, *Het denken over staat en recht in de negentiende eeuw*, Haarlem, De Erven F. Bohn N.V., 1939, p. 5/6. Hierbij zij aangetekend dat Von Schmid geen weergave van een bestaande staatsstructuur presenteert, maar duidt op een rechtsfilosofisch gegeven. Historisch blijkt dat de relatie tussen volkssoevereiniteit en democratie eerst na de Eerste Wereldoorlog her en der in Europa in zekere zin tot uitdrukking komt. In Amerika was dit eerder het geval zoals Alexis de Tocqueville bericht in zijn studie *Over de democratie in Amerika*, vertaling door Hessel Daalder en Steven van Luchene, bewerkt door Andreas Kinneging, Lemniscaat 2014. Tocqueville legt een relatie tussen democratie en volkssoevereiniteit.

¹² *Eindrapport staatscommissie*, p. 76 e.v. met verwijzing naar internationaal onderzoek ‘Varieties of Democracy’. Het optreden van uitvoerende machten in bepaalde democratische staten roept vragen op naar het ‘democratisch gehalte’. De staatscommissie baseert haar mededeling op een normatief inhoudelijk besef van wat democratie dient te zijn.

staatsrecht ‘in ruste’ kan naar mijn oordeel niet meer worden volstaan. Voorwerp van structurele studie dient naar mijn mening ook te zijn de wijze waarop staatsrechtelijk de macht wordt beheerst en het volk daarin participeert en het volk wordt beschermd tegen *misbruik* door de machthebbers in algemene zin en met name op het gebied van wetgeving. Staatsrechtelijke beschouwingen kunnen niet ontbreken om een bijdrage te leveren aan wat volkssoevereiniteit vereist. Per land zullen ongetwijfeld aanmerkelijke verschillen optreden in de aanvaarding daarvan. Uit de aard van het recht zijn normatieve vereisten voor het overheidshandelen onmisbaar. Op die basis kan nagegaan worden of en in welke mate staten de toets aan volkssoevereiniteit kunnen doorstaan. De democratie is aan een normatief staatsrecht toe.

Volkssoevereiniteit in het staatsrecht en in relatie tot de volkswil

Jean-Jacques Rousseau heeft ruim 250 jaar geleden een antwoord op de vraag naar de betekenis van de volkswil in de Staat gegeven. In zijn analyse van de volkswil¹³ onderscheidt hij twee elementen: de ‘volonté de tous’ en de ‘volonté générale’. Het volk kan zich uiten door de meningen van al zijn ‘leden’ kenbaar te maken.¹⁴ Dan is er een uiting van de volkswil als ‘volonté de tous’.¹⁵ De later in het staatsrecht algemeen erkende vrije verkiezingen door het volk van zijn vertegenwoordigers kent deze wijze van uiting van de volkswil. Het is een algemeen aanvaard systeem, waarmee veelal wordt volstaan. Daarmee is in het recht verbonden dat het om een *rechtsstaat* dient te gaan. Aan het recht komt een plaats in die staatsinrichting toe. Het recht als *integraal deel van de democratie* blijkt niet overall. Deze benadering verschilt van Rousseau. Hij acht de ‘generale volkswil’ wezenlijk voor en inherent aan een rechtvaardig handelende overheid. In ons staatsrecht wordt wel een onderscheid gemaakt tussen enerzijds democratie en anderzijds een ‘*rechtscategorie*’.¹⁶ Deze twee elementen zijn weliswaar met elkaar *verbonden*, maar anders dan bij Rousseau die ‘recht’ *inherent* verbonden acht met de generale volkswil in het overheidsbestel. Rousseau duidt aldus op erkenning van wat ten diepste de mens wenst *naast* een optelsom van wilsuitingen. De generale volkswil is van permanente aard, de volkswil bij verkiezingen is van incidentele aard. Zowel de ene als de andere wilsuiting dient een staatsrechtelijke plaats in het functioneren van de staat te vervullen. Rousseau ziet een verband tussen soevereiniteit en de volkswil. Hij schrijft daarover het volgende: “de soevereiniteit kan niet worden vertegenwoordigd om dezelfde reden als ze niet kan worden vervreemd; ze bestaat wezenlijk in de algemene wil en de wil laat zich niet vertegenwoordigen”.¹⁷ De ‘volonté générale’ is in zijn benadering ‘wezenlijk’. Hij laat zich niet vertegenwoordigen. In sommige landen is naar ‘een vorm van vertegenwoordiging’ van die wil gestreefd. Dit is geen vertegenwoordiging in feitelijke of juridische zin, maar een aparte institutie om die wil een plaats in het staatbestel toe te kennen. Zo’n

¹³ *Du Contrat Social ou Principes du droit politique*, Paris, Librairie de la bibliothèque nationale, 1882. Naar deze uitgave zal ik verwijzen. Zijn studie dateert van 1762. Zie ook Bert van Roermund in samenwerking met Sandra van den Braak *Jean-Jacques Rousseau, Het maatschappelijk verdrag of beginselen der staatsinrichting*, tweede uitgave, eerste druk, Boom /Amsterdam 2015. Door mij te citeren als Het maatschappelijk verdrag.

¹⁴ ‘De’ volkswil, zoals Rousseau deze theoretisch ontleed heeft, relateer ik aan democratie, hoewel hijzelf die relatie niet legt. In boek III, hoofdstuk 4 behandelt hij de democratie en schrijft: “Als men de term in zijn meest strikte zin neemt, heeft er nooit een echte democratie bestaan en zal er ook nooit een bestaan”, *Het maatschappelijk verdrag*, p. 116. Een oplossing zal gezocht dienen te worden in de wijze waarop de relatie tussen de volkswil in zijn beide elementen in de staatsorganisatie vorm kan krijgen. Rousseau geeft daaraan enige aandacht, waarop ik nog zal ingaan.

¹⁵ « Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale: celle-ci ne regarde qu’à l’intérêt commun, l’autre regarde à l’intérêt privé, et n’est qu’une somme de volontés particulières; mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s’entre détruisent », p. 44. Zie ook *Het maatschappelijk verdrag*, p. 76.

¹⁶ Ernst Hirsch Ballin verwoordt dit aldus in zijn bijdrage aan de bundel *Een vitale rechtsstaat* onder redactie van Frank van den Heuvel & Patrick Overeem, onder de titel *De rechtsstaat: wat een democratische constitutie in leven houdt*, Valkhof Pers, Thijmgenootschap 2019, p. 113: “Democratie en rechtsstaat zijn ... niet los verkrijgbaar”. In zijn dissertatie schrijft R.A.V. baron van Haersolte: “Over <volkssoevereiniteit> te spreken ligt ... minder voor de hand. (...) Het beste is eigenlijk om over <rechtsovereiniteit> te spreken (...)” en ook: de *volonté générale* duidt op het volk als ‘idee’, *De staat als zuiveren vorm des menschen*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1946, resp. p. 170 en 283.

¹⁷ *Het maatschappelijk verdrag*, p. 142. Dit lijkt een vorm van sofisme. Hij stipuleert ‘ondergeschiktheid’ aan die wil.

democratische institutie ziet toe op de rechtmatigheid en in zeker opzicht ook op rechtvaardigheid van de wetgevende en de besturende overheid. In zijn studie vermeldt Rousseau enkele fenomenen van dien aard, waaraan ik nog zal refereren. Ook in het verre verleden blijkt al nagedacht te zijn over de wijze waarop democratische waarden beschermd konden worden.

De ‘volonté générale’ in de staat en in het staatsrecht

De door Rousseau aangebrachte onderscheiding acht ik zinvol voor een democratische staat in de huidige tijd.¹⁸ De door het volk ervaren gemeenschappelijke overtuiging merkt Rousseau aan als de wil dat ‘rechtvaardig’ bestuurd wordt. De uitdrukking ‘democratische rechtsstaat’ zou als tautologie aangemerkt kunnen worden.¹⁹ De in het bewustzijn van het volk levende overtuiging ziet Rousseau als grondslag en legitimatie voor de uitoefening van de macht in de staat. Die machtsuitoefening ligt in handen van wetgever, regering en rechterlijke macht. Ieder van deze dient in de democratische staat met de algemene volkswil rekening te houden. Van Roermund schrijft over die volkswil dat in de visie van Rousseau: “de uiteindelijke bron van de macht in de samenleving verinnerlijkt wordt in het bewustzijn van de burgers en niet louter uitwendig blijft”. Van Roermund acht dit een keuze “voor bewoordingen die eerder aan een totalitaire dan aan een democratische omgang doen denken met een verwijzing naar het transsociale”.²⁰ Naar mijn oordeel is met de ‘volonté générale’ niet per definitie een totalitair systeem²¹ gegeven. Hirsch Ballin schrijft: “Een rechtsstatelijke constitutie is nodig om een democratie te kunnen doen slagen als een ordening voor en van ieder burger en niet slechts van een groep die zich de politieke macht heeft toegeëigend”.²² Hierin komt eveneens tot uitdrukking de erkenning van de twee door Rousseau onderscheiden aspecten van de ‘volkswil’. Rousseau aanvaardt ‘toe-eigenen’ van macht door een politieke groep niet en evenmin dat de macht wordt *toevertrouwd aan de vertegenwoordigers* van het volk. Aan deze vertegenwoordigers wordt de opdracht (‘commission’²³) gegeven om de ‘volonté générale’ uit te voeren. Men zou aan het ancien régime denken als de inbreng van het volk na een gang naar de stembus ten einde zou zijn en verder de diverse machten hun gang zouden kunnen gaan. Dat kan Rousseau niet aanvaarden.²⁴ De moderne samenlevingen vereisen meer en de overheden gaan daarin ook mee. Na de Tweede Wereldoorlog

¹⁸ Over de gemeenschappelijke overtuiging schrijft hij onder meer: « De lui-même, le peuple veut toujours le bien; mais de lui-même, il ne le voit-pas toujours. La volonté générale est toujours droite; mais le jugement qui la guide n’est pas toujours éclairé », p. 57. Van Roermund schrijft in zijn boek *Volkvertegenwoordiging*: “Rousseau houdt erkenning van wat in de harten leeft voor ‘de belangrijkste soort wetten’”, Damon 2000, p. 138/9. Men kan de wens naar een ‘eerlijk, rechtvaardig en op gelijke behandeling van gelijke gevallen’ gericht handelen als de algemene volkswil omschrijven. Zie *Het maatschappelijk verdrag*, p. 177-188, voor het standpunt van Rousseau inzake godsdienstige invloeden en gebruiken in relatie tot de volkswil.

¹⁹ In dit verband is een verwijzing naar andere landen interessant. De Duitse grondwet spreekt niet van een democratische rechtsstaat. Het eerste lid van artikel 20 luidt: “Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.” en de Franse constitution stelt in de eerste titel lid 2: “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale”. Volgens Larousse betekent “démocratie: gouvernement où le peuple exerce la souveraineté”. Hierin komt tot uitdrukking dat de volkssoevereiniteit element is van de democratie. Over de algemene volkswil schrijft Rousseau: “ongetwijfeld is er een universele rechtvaardigheid, die uit de rede alleen is voortgekomen, maar die rechtvaardigheid moet wederkerig zijn om onder ons toegelaten te worden” en dit: “door middel van wetgeving in beweging zetten”, *Het maatschappelijk verdrag*, p. 84. Rousseau ‘eist’ van de wetgever rechtvaardig handelen.

²⁰ *Volkvertegenwoordiging*, p. 122. De uitdrukking ‘democratische omgang’ roept bij mij vragen op.

²¹ Dat onder de tot nu toe bekende democratische staatsregelingen totalitaire systemen mogelijk waren is bekend. Wordt verondersteld dat ‘democratie’ - zoals momenteel ingevuld - een garantie zou kunnen zijn dat een ‘totalitaire omgang’ uitsluit? ‘Democratie’ sluit niets uit, het is een term geworden voor een staatsrechtelijke grabbelton.

²² Zie voornoemd artikel, p. 114. Een tegenstelling tussen ‘politiek’ en ‘de rechterlijke macht’ die zich de macht zou toe-eigenen wordt door Rousseau niet gedeeld. Zij vindt ook in de heersende leer geen aanhang. De rechterlijke macht is een van de drie *democratische* machten in de staat met een beperkte taakstelling. Misbruik kan ook deze macht plegen.

²³ A.w, p. 80. Die opdracht komt elders aan de orde. ‘Opdracht’ verschilt van ‘overdracht’ en van ‘mandaat’.

²⁴ “Dat de burgers slechts een schijnbare vrijheid bezitten wanneer hun enige politieke zeggenschap erin bestaat naar de stembus te gaan om vertegenwoordigers te kiezen. Op dit punt lijkt Rousseau bepaald niet de kampioen van wat wijde moderne, representatieve democratie noemen”, schrijft Van Roermund Inleiding, *Het maatschappelijk verdrag*, p. 25.

zijn historische verbanden geslaakt.²⁵ Het staatsrecht heeft daarop niet adequaat gereageerd. Dat komt door een gebrek aan inhoudelijke normatieve postulaten. Hoe goed informerend het staatsrecht ook beoefend wordt, met zijn grote hoeveelheid verwijzingen en uiteenzettingen wordt geen normatieve inbreng geleverd.

Overheidsinstellingen en hun bekleeders hebben bevoegdheden nodig om hun taak te verrichten, hun macht is geen eigen macht. De overheid ontleent in een democratische staat aan de wil van het volk haar macht en dient in overeenstemming daarmee haar macht uit te oefenen. De verhouding tussen het volk en de gezagsdragers berust op het vertrouwen van het volk in zijn overheid. Dan kan niet uitsluitend berusten op verkiezing, maar zal met name gebaseerd dienen te zijn op de wijze van uitoefening van de overheidsmacht.²⁶ Rousseau stipuleert dat de generale volkswil door de overheid gerespecteerd wordt. Het gaat hem erom dat aan de ‘volonté générale’ wordt voldaan, ook al kan die niet vertegenwoordigd worden.²⁷

Verkiezing, volksvertegenwoordiging, politieke partijen en politieke macht in onze staat

In democratische staten doen zich tekorten voor. Enerzijds door manipulatie en niet controleerbare wijzen van beïnvloeding van de kiezer. Anderzijds is de kiezer grotendeels afhankelijk van de partij die de verkiesbare kandidaten selecteert. Aan beide aspecten heeft de staatscommissie Parlementair stelsel aandacht besteed. Zij heeft voorstellen ter verbetering gedaan: vernieuwing van het kiesstelsel en een Wet op de politieke partijen. Het gaat om aanpassingen in het geldende stelsel²⁸, aangevuld met het advies tot invoering van een bindend correctief referendum. Zij acht dit een oplossing voor ‘een serieuze tekortkoming in het parlementaire stelsel’. Deze oplossing betreft de ‘volonté de tous’ over een ‘onderwerp’. Of anderszins de volkswil tot zijn recht kan komen heeft de commissie niet gezien. Het staatsrecht biedt haar daarvoor ook geen handvat. De zorg voor redelijke beginselen en gelijkheid naar ieders situatie zou als ijkpunt voor een goed functionerende staat aandacht verdienen hebben. Dat betreft het rechtvaardigheidsgehalte en het doelmatigheidsgehalte van het wetsproduct. Dit is van een geheel andere orde dan een methode om het volk in een referendum te laten beslissen over de inhoud van een wet.²⁹ Het is een vorm van de ‘volonté de tous’.

Een tweede zwakte in de inbreng van het volk door middel van verkiezingen houdt verband met de passieve zijde van het kiesrecht. Politieke partijen zijn over het algemeen niet representatief voor de kiesgerechtigden.³⁰ Bovendien bepalen zij standpunten ten aanzien van wat aan het volk al dan niet wordt ‘geboden’. Waar een bepaald districtenstelsel van toepassing is maakt uiteindelijk één partij uit wat het volk ‘wil’. In een meer partijen-constellatie blijkt coalitievorming door enkele partijen tot macht-concentratie. Mede hierdoor wordt minder gewicht toegekend aan de verkiezingen: zij kunnen niet méér zijn dan een basis om de instellingen voor wetgeving en bestuur te ‘bemensen’. Ook hier wijst de staatscommissie op een ‘democratisch tekort’.³¹ Een gekozen informateur zou de oplossing volgens haar enigszins kunnen brengen. Naar mijn oordeel biedt het

²⁵ Zie *Eindrapport*, p. 345, H.D. Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen*, Prometheus, 2019 alsmede Sybe Schaap, *Rechtsstaat in verval. Over de lange mars door de instituties*, Damon, 2016. Inzake ontwikkelingen elders volsta ik hier met te verwijzen naar Steven Levitsky en Daniel Ziblatt, *How democracies die*, Crown Publishing Group, NY, 2018.

²⁶ Het is niet gebruikelijk een onderscheid te maken tussen gezag en macht. Voor een goed begrip komt het van pas.

²⁷ Uiteraard is dit theoretisch standpunt in de praktijk niet zonder problemen. Als uitgangspunt kan het evenwel van dienst zijn om zoveel mogelijk waarborgen te creëren in de staatsinstituties.

²⁸ *Eindrapport staatscommissie*, p. 132-134.

²⁹ De Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties heeft in 2019 een Indiase minderhedenwet onrechtvaardig en discriminerend geoordeeld. Een meerderheidsoordeel bij referendum zou die wet niet veranderen. Zie over aspecten van het referendum o.a. P.C. Gilhuis, *Het referendum*, diss. Leiden 1981. Bij referenda is de ‘volonté de tous’ aan de orde. De invloed van sociale media en de oncontroleerbaarheid van informatie uit binnen- en buitenland brengen extra problemen teweeg. Voorts is misleiding en manipulatie ook daarbij niet onbekend. Wie herinnert zich dat op 10 april 1938 bij een volksraadpleging 99,6 % van de Oostenrijkse bevolking zich uitsprak voor aansluiting bij het Duitse Rijk?. Friederike Kraus, *Nach dem Anschluss: Erste Konsequenzen*, Kulturmagazin (Wien) 2019, p. 22-25.

³⁰ Ca. 315.000 leden van de bijna 13 miljoen Nederlandse kiesgerechtigden telden de partijen op 1 januari 2019.

³¹ *Eindrapport*, p. 171 e.v.

voorstel geen zinvolle bijdrage voor betrokkenheid van het volk bij en invloed op het overheidshandelen. Duidelijk is dat door een verkiezing niet meer beoogd wordt dan het veroveren van macht door politieke partijen, die zich niet druk plegen te maken over de normatieve staatsbedrijvigheid. Hier en elders doet zich dat fenomeen voor. Een gekozen formateur komt daar niet onderuit. Wat zou zijn positie normatief betekenen?

Voor een goed functionerende democratie is wenselijk en nodig dat de macht op gezag steunt *tijdens* de machtsuitoefening. De macht kent uit eigen beweging geen ‘natuurlijke grenzen’. Democratisch schiet het systeem tekort als volstaan wordt met een regeling van de wijze waarop de machthebbers de overheidsstoel gaan innemen. Met marginale aanpassingen wordt geen garantie geboden voor begrenzing van de macht. De situatie in diverse *democratieën* laat zien een macht met dictatoriale neigingen. In ‘democratische landen’, zoals Rusland, Turkije, de VS, Israël, Polen en Hongarije treft men dit aan. Daarbij komt dat wie de macht heeft deze nogal eens wenst te behouden en liefst wenst uit te breiden. In het ene land lukt dit beter dan in het andere, maar het verschijnsel is van algemene bekendheid. Hoe groter de macht van de bekleeders des te meer is kans op een haperende democratie. De bedreiging van de democratie is gelegen in de organisatie van de staat. De ‘volonté de tous’ kan zó gebruikt worden door de machthebbers dat het volk het goede spoor bijster wordt.

Tekorten in de scheiding van de machten, hun bekleeders en de bewaking ervan

Een pijler van de staatsmachtverdeling betreft de trias politica.³² Deze beoogt een evenwichtige uitoefening van overheidsmacht. Die theorie is door de praktijk overmeesterd. In de democratische staten is de uitvoerende macht verreweg de machtigste. Zij vervult een grote rol in de wetgevende macht. Zij neemt veelal het initiatief en zoekt daarvoor steun in het parlement. De ambtenaren zijn ondergeschikt aan de uitvoerende macht. Met hun hulp, door aanwending van financiële middelen en door benoemingen van leden van de rechterlijke macht is de uitvoerende macht ook in dat gebied overheersend. Verder staat het geweldgebruik ter beslissing van de uitvoerende macht. De scheiding in lidmaatschap tussen leden van het parlement en de regering biedt, waar aanwezig, geen garantie voor een afdoende controle op de uitvoerende macht. Het staatsrecht beschrijft een en ander, doch laat het hierbij en stelt ook geen criteria ter effectuering van die controle. De staatscommissie wijst op dit tekort in de verhoudingen tussen parlement en regering,³³ maar stelt geen verbeteringen voor. In sommige landen maakt één partij uit wat ‘het volk wil’. Dit wordt als ‘voldoende’ democratisch aanvaard.³⁴ Naar vast gebruik kent een meerpartijstelsel een minderheid in het parlement.³⁵ Het oordeel over het optreden van de uitvoerende macht is dan voornamelijk aan de trouwe meerderheid.

Ambtsmisbruik verdient beoordeeld te worden door een onafhankelijk en onpartijdig instituut. Het staatsrecht stelt die eis niet. Criteria voor het gedrag van hen aan wie de macht is opgedragen dienen zoveel mogelijk wettelijk vast te liggen, maar zijn er ook staatsrechtelijk niet. Onafhankelijk toezicht zou nodig zijn ter naleving van die criteria.

³² Deze term gebruikt Kant als eerste, ontleend aan de beschrijving van de toenmalige Engelse staatsinrichting door Montesquieu, Von Schmid, *Grote denkers over staat en recht*, Haarlem, De Erven F. Bohn N.V., 1948, p. 230.

³³ Zie *Eindrapport* o.a. p. 58 e.v. Wie bovendien de rechterlijke macht wenst te plaatsen buiten het democratisch gehalte van de staat, miskent de betekenis die aan democratie toekomt en algemeen aanvaard is. Dat miskennen op verzet stuit blijkt o.m. in Polen en Hongarije. Rousseau duidt ‘overheid’ dan ook als: ‘zowel de wetgevende als de uitvoerende als de rechterlijke macht’, Van Roermund, Inleiding, *Het maatschappelijk verdrag*, p. 30.

³⁴ De behandeling van de impeachment- procedure tegen Donald Trump in 2019 levert hiervan een duidelijk voorbeeld. De beoordeling van abus en détournement de pouvoir door politieke voor- en tegenstanders is onwenselijk en staatsrechtelijk in normatieve zin intrinsiek onjuist. Dat geldt de beoordelaars en de beoordeelde. Particratie wordt onvoldoende erkend als een gevaar voor en een beperking van de democratie. Een wet op politieke partijen acht ik geen oplossing.

³⁵ Minderheidsregeringen zijn niet onbekend, maar de voor de machtscheiding gunstige vorming ervan is uitzondering. Zie o.m. *Eindrapport staatscommissie*, p. 182 – 18. In bepaalde kiessystemen kunnen zelfs minderheden leiden tot meerderheidsmacht. Men kan ten aanzien van deze systemen de vraag opwerpen naar de relatie tot de ‘volonté de tous’.

Ook de wijze waarop het klachtrecht is geregeld over rechterlijk handelen voldoet niet. Het gebrek aan objectiviteit doet zich hier voor en roept wantrouwen op.³⁶ Dat geldt ook voor het OM. Deze instantie pleegt in hoge mate haar eigen grenzen te bepalen inzake de nakoming van het recht.³⁷ De advocatuur laat van haar ongenoegen blijken, maar resultaten blijven uit. Ook hier zou het staatsrecht een bijdrage tot verbetering kunnen leveren.

Volksvertegenwoordigers plegen op hun ‘ambtsplicht’ slechts gecontroleerd te worden door hun politieke partijen.³⁸ De betekenis hiervan is in normatieve zin uitermate gering. Wederom ligt er een opgave voor het staatsrecht.

Onze Grondwet stelt weinig eisen aan de volksvertegenwoordigers en bewindslieden

De Grondwet geeft een regeling voor het gedrag van overheidsbekleders. In de door hen af te leggen eed of belofte eist de Grondwet ‘getrouwe vervulling van hun ambt’ (resp. art. 49 en 60). De vraag is wat daarvan terecht komt. Voor gemeentelijke bestuurders wordt in ons land aandacht gevraagd ten aanzien van hun integriteit. Dit blijkt voor landelijke bestuurders en volksvertegenwoordigers minder het geval te zijn. Toch is kwetsbaarheid van landelijke overheidsbekleders groter dan die van plaatselijke. Aan de politieke partijen is ter beoordeling het doen en laten van hun ‘eigen’ leden in het parlement. De zorg voor integer handelen als minister en staatssecretaris is eveneens grotendeels overgelaten aan het parlement.³⁹ Juist op centraal overheidsniveau doet zich de mogelijkheid voor om macht en geld voor eigen gewin aan te wenden. Her en der in de wereld zijn daarvan heel wat voorbeelden bekend uit verleden en heden. Het getuigt van weinig realiteitszin te denken dat in ons land een dergelijk gevaar zich niet zou aandienen. Hier ligt voor het staatsrecht een taak om een ‘objectieve’ en effectieve wijze voor het afleggen van verantwoording te bevorderen.

De Staat in een democratisch bestel

In democratische staten treft men uiteenlopende structuren aan. Het verleden toont aan dat met veranderingen in het *functioneren van de macht* de kwalificatie van de staat veranderde. Polybius uit Megalopolis (204-122 v.C.) vermeldt dat de ontwikkeling in de staatsstructuur als volgt verliep. De monarchie was de oudste macht over een volk. Tirannie trad in vanwege machtsmisbruik door de koning. Verzet daartegen boden aristocraten. Zij vestigden een oligarchie. Als reactie daarop volgde democratie, die door corruptie leidde tot een ochlocratie. Daarna volgde weer een monarchie. De Romeinse geschiedenis laat eveneens heel wat opeenvolgende staatsvormen zien.⁴⁰ Aristoteles acht die vorm welke het algemeen belang behartigt het criterium. Hij acht de behartiging het best gelegen in handen van een monarch, een aristocratische structuur of een republiek. De tirannie, de oligarchie en democratie ziet hij als behartiging van het eigen belang.⁴¹ Anders dan in het verleden blijkt in onze tijd de democratische staat voor de juiste staatsvorm gehouden te worden. Maar binnen dat begrip gaan heel wat vormen schuil. In sommige opzichten blijkt het door Polybius beschreven model zich ook nu in diverse landen af te tekenen. Wezenlijk is niet de vorm noch de naam, maar de wijze waarop de macht wordt uitgeoefend. De staatscommissie neemt zelfs waar dat een *autoritaire*

³⁶ Zie *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, onder redactie van P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen en Th.J.M. Mertens, Serie rechtspleging KUN, Kluwer, Deventer 2003 en de dissertatie aan de RUN van P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief*, Kluwer 2011.

³⁷ Zie over het O.M. o.a. mijn artikel *Grenzen aan het opportuniteitsbeginsel. Een verkenning in relatie tot het drugsbeleid*, Liber amicorum A.J. Machielse, *Ad hunc modum*, Kluwer, Deventer 2013, p. 97 – 105.

³⁸ “Politici zouden zich moeten bekommeren om een eerlijk en rechtvaardige samenleving waarin gelijke behandeling en het algemeen belang voorop staan”, *Eindrapport*, p. 91. Zie het jaarverslag van Europese commissie, NJB 2020/2388/34.

³⁹ Vervolg van ministers/staatsecretarissen en parlementsleden ex art. 119 Grondwet heeft nooit plaats gevonden.

⁴⁰ Behalve naar geschiedschrijvers zij verwezen naar Wolfgang Kunkel, *Geschiedenis van het Romeinse recht*, uit het Duits vertaald door mr. R. de Lauwere, Aula-boeken, Utrecht- Antwerpen, Het Spectrum 1965.

⁴¹ Zie Von Schmid, a.w. 1948, p. 36. Voor Plato's Politeia wordt in onze taal *De ideale staat* gebruikt in de vertaling van Gerard Koolschijn, Athenaeum-Polak & Van Gennep, Amsterdam 2010, terwijl niet het instituut ‘staat’, maar het rechtvaardig besturen hierin behandeld wordt. Omdat die uitdrukking aanspreekt, heb ik mij er ook van bediend.

democratie wereldwijd in opkomst is en ons land zou kunnen treffen.⁴² Is dat ‘democratie’? Het staatsrecht stelt niet vast wat democratie betekent. Onder die benaming doen zich verschijnselen voor die in het verleden geduid zouden zijn als o.a. vormen van monarchie, despotisme of oligarchie.⁴³ Het zet geen zoden aan de ‘dijk van de democratie’ als er geen criteria gelden voor ‘democratisch’. De voorstellen van de commissie acht ik daarom niet afdoende voor wat van een democratie is. Zij beperkt zich tot een beperkt begrip en stelt geen eisen waaraan een democratische staat *inhoudelijk* dient te voldoen. Juist momenteel blijkt van een gemis aan criteria en de behoefte aan definities.

Bij gebreke van staatsrechtelijke criteria tegen ‘onaantastbaar’ machtsgebruik ontstaat een lacune. Soms is in het verleden en wordt nu nog door revoluties ‘het recht’ door het volk bevochten. Dit is niet zonder meer uit te sluiten. Toch is het de moeite waard te streven naar een bevredigender wijze. Het volk heeft een in de staat betrouwbare instelling ter naleving van de volkswil. Zo’n instelling dient niet in dienst van de partijpolitiek noch van de macht te staan. Een algemeen gerespecteerd ‘ambt’ dat steunt op erkenning van het volk zal die positie dienen in te nemen. Dit dient de basis te bieden om spanningen tussen volk en macht te ‘beteugelen’. Niet meer is de vraag *of* het nodig is ‘die volkswil’ een permanente plaats rechtens toe te kennen, maar *hoe* dit geschiedt.⁴⁴ Hier ligt een opdracht voor het staatsrecht die tot op heden niet vervuld wordt.

Van een passieve erkenning naar een actieve volkswil in de democratische staat

De verkiezing van volksvertegenwoordigers in de Staat vereist een actieve daad van de kiezers. Nadien treedt een passieve betrokkenheid in van het volk. In dit opzicht zijn er verschillen per land. De Grondwet stelt daarvoor regels. Onze Grondwet is een moeilijke wet⁴⁵ waarin de werking van de volkssoevereiniteit niet tot uitdrukking komt. De opvatting van Rousseau over de wil van het volk in het staatsbestuur is hier noch elders gevolgd. Zijn ideeën voor de introductie van een controlerend instituut zijn in ons land geheel ontgaan. Hij acht het nodig de ‘volonté générale’ te beschermen: « IL sert quelquefois à protéger le souverain contre le gouvernement, comme faisaient à Rome les tribuns du peuple⁴⁶; quelquefois à soutenir le gouvernement contre le peuple, comme fait maintenant à Venise le conseil des dix; et quelquefois à maintenir l’équilibre de part et d’autre, comme faisaient les éphores à Sparte». ⁴⁷ Van Roermund verbaast zich hierover: “Het is op zijn minst opvallend te noemen dat Rousseau kennelijk de waarde inzag van een soort buffer tussen overheid en onderdanen, juist om hen hun plaats als burgers te waarborgen.”⁴⁸ Rousseau gaf zich rekenschap van het feit dat de behartiging van rechtvaardig overheidshandelen een instituut vereist waarin die volkswil tot zijn recht kan komen. Hij zocht naar een weg die ingeslagen kon worden en geeft daartoe een indicatie. Ook Alexis de Tocqueville onderkent die zorg: “ (...) de meerderheid zelf is niet almachtig. Boven haar staan, in de morele wereld, de menselijkheid, de rechtvaardigheid en de rede, in de politieke wereld de verkregen rechten. De meerderheid erkent deze twee grenzen en als zij die een enkele keer

⁴² P. 344. ‘Autoritaire democratie’ lijkt eufemistisch voor antidemocratisch. Hier blijkt het gebrek aan een definitie.

⁴³ Wie nagaat hoe o.a. in Rusland, de VS, Turkije, Israël, Polen en Hongarije de ‘democratie’ momenteel functioneert zal twijfel over de relatie met wat democratie geacht wordt te zijn kunnen ervaren. Informatief over het moderne Rusland is *De nieuwe Tsaar* van Steven Lee Meyers, 7^e druk, Prometheus 2017. Zou Hitler nu nog worden gehouden voor een *democratisch leider*?

⁴⁴ Momenteel wordt volstaan met demonstratierecht. Dit biedt geen voldoende *rechtserkenning van de volkswil*.

⁴⁵ De Grondwet kent een juridisch-technische terminologie wat de mogelijkheid van delegatie betreft. Zie over deze juridisch-technische delegatieterminologie o. a. C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Tweede druk, Kluwer, Deventer 1987, p. 30-34, 255-257 en 333-335. Een dergelijk product spreekt het volk niet aan. Om aan het voorstel tot verbetering van kennis tegemoet te komen is heel wat nodig. Zie ook Van Haersolte, a.w., p. 298.

⁴⁶ Zie voor de introductie en betekenis hiervan Wolfgang Kunkel, : “Het ambt van de *tribuni plebis* was er...van begin af aan toe bestemd op te komen voor de belangen van de plebs tegenover de heersende patricische families”, a.w., p.35.

⁴⁷ A.w., p. 164, zie voor de vertaling en nadere uitwerking van dat fenomeen p. 170-172.

⁴⁸ *Volksvertegenwoordiging*, p. 94, positiever is zijn benadering in de *Inleiding, Het maatschappelijk verdrag*, p. 33: “Met enige goede wil zou men er de trekken van een ombudsman-achtig instituut kunnen ontwaren, dat inderdaad tot taak heeft de onderdanen tegen de overheid te beschermen (...) en zo de soevereiniteit van de burgers als collectief dient.”

overschrijdt, is dat omdat zij, als ieder mens, hartstochten heeft en, net als iedereen, het kwade kan doen ook al weet zij wat het goede is.”⁴⁹ Het lijkt geen twijfel dat een juiste balans tussen het volk als soeverein en de machtsdragers in de staat moeilijk gevonden kan worden. Rousseau stipt dit in boek 4 du Contrat social aan. Hoofdstuk I van dit hoofdstuk draagt het opschrift: ‘Que la volonté générale est indestructible’, waarop volgt: “Het gemeenschappelijk belang treedt alom zonneklaar naar voren en eenieder met gezond verstand kan het als zodanig herkennen. Vrede, eenheid en gelijkheid zijn vijanden van politieke spitsvondigheden”.⁵⁰ Ter realisering daarvan acht Rousseau nodig ‘een met wijsheid gematigd tribunaat (als) de stevigste stut van een goede staatsinrichting’.⁵¹

Een constitutionele regeling voor een democratische staat met erkenning van de volkswil

De grondslagen van de democratische staat plegen in een Grondwet vast te liggen. In relatie tot Rousseau ga ik kort in op de Grondwetten van Duitsland en Frankrijk. Artikel 20, lid 2 Duitse Grondwet luidt: “Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehende Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt”. In artikel 3 van de Franse Constitution is bepaald: “La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s’en attribuer l’exercice.” Deze grondslagen zijn zinvol voor de wijze waarop het democratische beginsel wordt erkend. Door constitutionele hoven wordt in beide landen bescherming geboden ter naleving hiervan. In ons land is de wetgever vrij in de wijze waarop hij de Grondwet ‘naleeft’.⁵² Dit is een ernstig gebrek in naleving van de Grondwet. De staatscommissie volstaat met de aanbeveling voor zo’n hof als *een rechtsinstituut*. Dit sluit wel aan bij de visie van Thorbecke die nu gelijk zou kunnen krijgen. Hij wilde de Grondwet als hoogste norm erkend zien, hetgeen geheel past in haar positie als hoogste wet in het staatsbestel.⁵³ Zelfs daaraan wenst onze regering noch enige politieke partij tegemoet te komen. Uit een oogpunt van democratie-bewaking zou momenteel bovendien evenwel het moment aangebroken zijn om ook de aandacht te richten op de betekenis die na de Tweede Wereldoorlog aan constitutionele hoven wordt toegedacht. Wie de soevereiniteit⁵⁴ van het volk aanvaardt zal een constitutioneel hof wensen dat ook als bewaker van die soevereiniteit kan optreden. Dit hof zou een oordeel dienen te geven over de wijze waarop de machthebbers zich van hun taak kwijten. De overheid dient op een rechtvaardige en doelmatige wijze het algemeen belang te dienen en het hof *controleert* die opdracht. Aldus wordt aan de soevereiniteit van het volk inhoud gegeven en een volwaardige positie aan zo’n hof als sluitstuk toegekend. De opdracht aan het hof dient gebonden te zijn aan toetsingsgronden. Deze zullen een zekere vaagheid hebben en in de praktijk geconcretiseerd dienen te worden.⁵⁵ De overheid zal met

⁴⁹ *Over de democratie in Amerika*, Lemniscaat, vierde druk 2014, p. 421, zie nabeschuiving van Andreas Kinneking over constituties naar een goede en slechte variant op p. 1093. Naar mijn indruk pleegt het ‘kwaad’ met name in verkiezingstijd de kans te krijgen. “Als de gerechtigheid opzij wordt geschoven, wat zijn de koninkrijken dan anders dan grote, misdadige bendes” zegt Augustinus in *Zijn mooiste citaten*, samengesteld door Henk Florijn, tweede druk, Boekencentrum, Zoetermeer 2010, p. 217.

⁵⁰ *Het maatschappelijk verdrag*, p. 151. Ook voor moderne democratische staten gaat op.

⁵¹ *Het maatschappelijk verdrag*, p. 171.

⁵² Het in noot 5 vermelde ongenummerd grondwetsartikel verandert daaraan niets. Dit is geen normatieve regel.

⁵³ Zie o.a. *Bijdrage tot herziening der Grondwet*, nieuwe uitgave met notitie en bijlagen van prof. Mr. C.W. de Vries, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff 1948, p. 62-63.

⁵⁴ Thorbecke wilde van een volkssoevereiniteit niets weten, hetgeen in die tijd alleszins past. Zijn opvatting dat de wet aan de Grondwet getoetst zou moeten worden was voor hem boven alle twijfel verheven. G. Schimmelpenninck was in die tijd premier – bepaald geen vriend van Thorbecke – en wenste onschendbaarheid der wet, terwijl de Raad van State zich met een nietszeggend advies had onthouden van een inhoudelijk oordeel, aldus schrijvend: “Het artikel vestigt een beginsel, om al verdere gezag aan banden te houden. De Raad heeft hierin berust”, zie o.a. *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, Leiden, P.H. van den Heuvel 1848, p. 175. Verwezen zij ook naar P.J. Oud, *Honderd jaren*, 1840 – 1940.

⁵⁵ Open normen plegen een belangrijke plaats in te nemen. De in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur zijn van belang gebleken in het bestuursrecht. In het civiele recht is toetssteen voor een onrechtmatige daad ‘hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt’ (artikel 162, lid 2 BW).

een beroep op de uitslag van verkiezingen zich niet meer tot heer van het volk kunnen verheffen.⁵⁶ Democratie is méér en zal meer moeten zijn dan een ‘volonté de tous’. Dat is inmiddels onomstreden. Het vizier dient daarom gericht te worden op de vraag hoe ervoor te zorgen dat het volk de iure ‘de baas’ is. Tot nu toe is dit niet gebeurd. De tijd is ernaar om aan de ‘volonté générale’ een positie toe kennen in de staatsrechtelijke doctrine. Het besef ontstaat dat in *normatieve zin* aan een staat gestalte dient te worden gegeven. Het staatsrecht zou daarvoor bouwstenen kunnen leveren.

Enige bouwstenen voor een modern constitutioneel hof

Als de soevereiniteit van het volk in het staatsrecht wordt erkend ligt een instituut dat *voor het volk* toeziet op de machtsuitoefening van de overheid voor de hand. Naast instituties voor wetgeving, bestuur en rechtspraak zijn constitutionele hoven in heel wat landen ingevoerd.⁵⁷ Na de Tweede Wereldoorlog is het besef doorgedrongen dat een constitutionele voorziening nodig is om negatieve uitwassen van overheidsmacht tegen te gaan. Het door Hans Kelsen in 1920 ontworpen model heeft vruchten afgeworpen in Europese landen na de ervaringen in de Tweede Wereldoorlog.⁵⁸ Onze staatsinrichting is daaraan geheel voorbijgegaan.

Door de staatscommissie is het *democratisch* belang van een constitutioneel hof niet ten principale aan de orde gesteld. Zij heeft zich gericht op een *rechterlijke* taakstelling. Dat is een beperkte taak. Taak, samenstelling en bevoegdheden van zo’n hof dienen verder te reiken. Het gaat erom dat de overheid gecontroleerd wordt op onrecht. Tot enkele vrij basale aspecten beperk ik mij. Het hof dient qua samenstelling een representatieve afspiegeling te zijn van de verhoudingen in de maatschappij. Structurele onafhankelijkheid van de wetgevende en uitvoerende macht zal blijvend gegarandeerd moeten zijn. Een beperkte termijn voor de uitoefening van het lidmaatschap past tevens daarbij. De bevoegdheden dienen limitatief in de Grondwet te worden vastgelegd. Daarbij dient duidelijk te zijn dat niet louter een juridische toets wordt aangelegd. Ook dient te worden bepaald wie zich binnen welke tijd tot het hof mag wenden en op welke gronden. Het Franse systeem⁵⁹ biedt aan een kleine minderheid van het parlement de bevoegdheid zich tot de Conseil constitutionnel te wenden bij een omstreden voorstel van wet. Dit lijkt een goede oplossing voor omstreden voorstellen. Voorstellen inzake organieke wetten dienen naar Frans voorbeeld aan de constitutionele raad steeds te worden voorgelegd. Ook dit past in onze staat vanuit een oogpunt van democratie. Onze decentrale staat is een speelbal van de wetgever met als gevolg verlies van eigenstandigheid en verantwoordelijkheid.⁶⁰

⁵⁶ Hoe zeer de gevolgen van een oorlog een volk kunnen treffen en blijvend herdacht worden is bekend. Het volk is het slachtoffer van de ‘macht’. Zou het reeds op grond hiervan niet gewenst zijn dat vóór de macht zich van een ‘oorlog bedient’ het volk de machthebbers kan laten controleren?

⁵⁷ Nederland neemt ten opzichte van heel veel landen een uitzonderingspositie in ten aanzien van constitutionele hoven. Er is een onderscheid tussen het Amerikaanse en het Europese model. De studie van Hans Kelsen over de Oostenrijkse constitutie van 1920 houdt het Europese in, dat ook in België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje gehanteerd wordt. Het VS-model wordt in Zwitserland, Griekenland, Denemarken, Zweden en Noorwegen gevolgd. Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2009 een ‘Supreme Court’ dat constitutionele bevoegdheden heeft naast andere.

⁵⁸ Over de oorsprong en aanleiding citeer ik: « Ce sont, tout d’abord, les terribles leçons des expériences nazi et fasciste qui sont directement à la source de la création des Cours constitutionnelles en Allemagne et en Italie, et du rétablissement de la Cour autrichienne. C’est également la volonté d’établir une véritable démocratie après le périodes de dictature qui explique sans doute la création des Tribunaux espagnol et portugais », Louis Favoreu, *Les Cours constitutionnelles*, Presses Universitaires de France, Paris 1986, p. 11. Zie voor Duitsland en Frankrijk: artikel 94 GG. en 56 Constitution.

⁵⁹ Artikel 61 Constitution. Ook de reglementen van orde van het parlement dienen aan de Conseil constitutionnel voorgelegd te worden. Artikel 61-1 is later toegevoegd en in de wet van 10 december 2009 nader geregeld.

⁶⁰ In relatie tot het Europees Handvest inzake lokale autonomie kan ik onder meer verwijzen naar mijn artikel *Fundamental Rights, Fundamental Principles and Local Government* in *Fundamental Rights and Principles*, Liber Amicorum Pieter van Dijk, onder red. van Marjolein van Roosmalen, Ben Vemeulen, Fried van Hoof en Marten Oosting, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013, p. 511-524.

De staatscommissie wenst een beroep op het hof na inwerkingtreding van een wet. Dit roept veel complicaties op.⁶¹ Na mijn oordeel verdient na vaststelling door de Tweede Kamer dit beroep de voorkeur. Het hof zou ook op misbruik van macht en naleving van de Grondwet dienen te oordelen. De Duitse Grondwet kan als voorbeeld dienen.⁶² Juist op dat aspect is in het verleden van tekorten gebleken. Overigens geldt hier: hoe minder het hof behoeft op te treden, hoe beter de ‘gewone instituties’ hun taak vervullen. De aanwezigheid van zo’n hof kan een positieve invloed uitoefenen op het gedrag van de overige machtsbekleders. Onze overheid en ook de politieke partijen wensen zo’n hof niet. Wenst Nederland een rechtens onderontwikkelde staat?

De vertrouwensrelatie tussen volk en overheid

Vertrouwen van het volk wordt gebouwd op rechtvaardig handelen van de overheid: ‘iustitia est fundamentum regnorum’. Dit is ‘in de harten der mensen gegrift’ en komt overeen met de ‘volonté générale’, die Rousseau als essentieel onderdeel van zijn studie aan de orde heeft gesteld. Lange tijd heeft hij geen ‘navolging’ gekregen. Toch zijn er tekenen die in zijn richting wijzen zonder dat hij ten tonele wordt gevoerd. Normatief is er een *democratisch recht* van het volk jegens de overheid op rechtvaardig handelen. Dit is in toenemende mate van betekenis en zeker niet minder dan het altijd is geweest. Het is ook geconcretiseerd in heel wat overheidsregelingen.⁶³ Als een voorbeeld noem ik het non-discriminatie-beginsel. Heel wat voorbeelden kunnen gegeven worden. Het staatsrecht kan er in redelijkheid niet omheen om zich in te laten met een fundamentele visie op de relatie tussen het volk en zijn overheid. Twee benaderingen kan men bij de beoefening van het recht onderscheiden. Rechtsfilosofische studies en onderzoek in disciplines van staatkundige, historische, economische en sociale aard kunnen bouwstenen leveren voor het recht. In het actieve recht pleegt ook gereageerd te worden op feitelijke ontwikkelingen en deze te leggen langs een normatieve meetlat. Het staatsrecht kan door gebruik te maken van die twee manieren de overheid stimuleren en bijdragen leveren aan de realisering van democratische doelstellingen en aspiraties. Het vertrouwen van het volk in de overheid kan aldus worden gediend.

Ter afsluiting

Ter afsluiting plaats ik enkele samenvattende opmerkingen.

1. De iure constituendo dient het staatsrecht zich toe te leggen op een normatieve benadering. In algemene zin kan het bepalen aan welke eisen voldaan dient te worden door democratische staten. Daarbij kunnen variaties aan de orde komen. Voorwaarden waaraan minimaal moet worden voldaan dienen duidelijk te zijn. Zonder een theoretisch concept is er geen houvast voor de praktijk. Dan is er onzekerheid en is het volk ‘overgeleverd’ aan wat de macht zich ‘veroorlooft’. Uitwerking is nodig van de scheiding der drie machten en hun bekleders. Het

⁶¹ Verwezen zij naar het *Eindrapport*, p. 195 – 216.

⁶² Lid 3 van artikel 20 Grundgesetz luidt: “Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmässige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden”. De binding aan het recht is meer dan louter een rechtsaangelegenheid. Zie ook artikel 1, lid 3. Recht als ‘droit’ en niet als ‘loi’. In dit kader komt ook aan de orde of het gewenst is aan een leider in de staat immuniteit toe te kennen. Is normatief aanvaardbaar dat de president van Suriname zich kan onttrekken aan zijn ambtsplicht met een beroep de ‘volonté de tous’?

⁶³ De vraag naar de oorsprong van dit recht is even moeilijk te beantwoorden als die naar het onderscheid tussen goed en kwaad. Duidelijk is wel dat dit onderscheid algemeen aanvaard wordt en in heel wat staten als basis heeft gediend voor strafbepalingen, zij het met verschillen. Dit gaat ook op voor de ‘volonté générale’ in de zin die Rousseau daaraan gaf. Rechtvaardigheid is fundamenteel voor de democratie. D.F. Scheltens schrijft: “Het recht dat aan het gepositiverde recht voorafgaat is natuurlijk zelf geen positief recht. Het is veeleer een norm die aan het positief recht wordt gesteld en waarmee het op zijn rechtvaardigheidsgehalte kan worden getoetst”, *Mens en mensenrechten*, eerste druk, tweede oplage, Samsom uitgeverij, Alphen aan den Rijn/Brussel 1983, p. 113. Zie mijn artikel *De wet arbeid vreemdelingen en het recht op arbeid* in *Issues that matter*, Liber amicorum voor prof. R. Fernhout, Wolf Legal Publishers 2013, p. 353 – 361 over het recht op arbeid. De Afdeling bestuursrechtspraak RvS is op haar eerder standpunt teruggekomen in o.a. haar uitspraken van 13-08-2013, AB 2013/315 en 5-10-2016, AB 2017/23. Blijk van waardering van ook dit mensenrecht.

recht zal tevens dienen te formuleren aan welke eisen de bekleeders ervan hebben te voldoen.⁶⁴ Een instituut dat specifiek op verzoek bevoegd is toe te zien op de naleving hiervan kan een oordeel geven over de wijze waarop de machthebbers voldoen aan hun opdracht. Dit instituut dient onafhankelijk te zijn, aan strenge eisen te voldoen en heeft als opdracht toezicht te houden op de taakuitoefening van de bekleeders van de macht.

2. In de loop van enkele decennia is in Europees verband de vastlegging en bescherming van mensenrechten jegens de overheid ontwikkeld.⁶⁵ Dat betreft niet de bescherming het volk als geheel. Het verleden heeft uitgewezen dat de Volkenbond na de Eerste Wereldoorlog en de Verenigde Naties na de Tweede Wereldoorlog voortkwamen uit het besef dat een betere bescherming en meer garanties voor de burgers gewenst waren (geweest). Het zou beter zijn geweest als *vooraf* duidelijk was hoe machtsmisbruik te beteugelen. Daartoe had een definitie van democratie en daaraan te stellen eisen weliswaar niet tot een oplossing geleid, maar wel van pas kunnen komen.⁶⁶ Het zijn niet de burgers die geen vrede wensen. Ideologieën, misleidingen en machtsstrevingen van partijen en personen lenen zich bij uitstek om het volk vrijheden te ontnemen. Dit geldt voor ieder land, groot en klein. Reeds daarom is een staatsrechtelijke regeling van *normerende aard* onmisbaar.⁶⁷ Dan kan effectief optreden op basis van die normen voeten aan de grond krijgen. Zorg daarvoor vergt een niet-aflatende inzet.
3. In Europees verband kunnen beoefenaars van het staatsrecht basis-criteria formuleren voor een democratische staat. De Raad van Europa kan initiatieven nemen om het toezicht op de nakoming van democratische waarden veilig te stellen.⁶⁸ Zo'n voorziening is niet sacrosanct, zij is geen wondermiddel tegen alle kwalen en gebreken. Wel kan zij een belangrijke bijdrage leveren aan het democratisch gehalte van een staat. In een goed systeem kan slecht, in een slecht systeem kan rechtvaardig door de macht gehandeld worden. Dat doet evenwel niet af aan het belang van normen en instituties om misbruik van macht tegen te gaan.
4. In ons land doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat een herziening van de Grondwet ter versterking van het democratisch gehalte mogelijk is. Voorstellen vanwege het kabinet zijn er nauwelijks als reactie op het advies van de staatscommissie Parlementair stelsel. Ten opzichte van veel Europese landen is Nederland achtergebleven in een constitutionele toets op wetgeving.⁶⁹ Nederland is geen voorbeeld inzake bescherming van mensenrechten door de

⁶⁴ Er zijn maar weinig Mandela's onder de staatslieden te vinden. In zijn annotatie onder het Van den Bergh-arrest schrijft D.J. Veegens: "Sinds 1898 is onze ervaring op het stuk van staatsgrepen en gezamenlijk onconstitutioneel handelen van staatshoofden en parlementaire meerderheden belangrijk toegenomen. Zo ook de wetenschap, dat zij door de rechterlijke macht niet kunnen worden gekeerd", HR 27 januari 1961, NJ 1963, 248, p. 587. Deze constatering kan een aanzet zijn om door degelijke staatsrechtelijke regelingen staatshoofden en parlementaire meerderheden minder hun vrije gang te laten gaan en ervoor te zorgen dat de 'politiek' rechtvaardigheidsgrenzen in acht neemt.

⁶⁵ Het advies van de staatscommissie heeft slechts geringe betekenis vanwege de bevoegdheid van het EHRM. In het Benthem-arrest van 23 oktober 1985, AB 1986, 1 m.nt. Hirsch Ballin, werd met een beroep op van artikel 6 EVRM het Nederlandse Kroonberoep onrechtmatig geoordeeld. Tegen beperking van grondrechten door de wet kan in ons land de rechter niet optreden. Tijdens de coronacrisis is ten onrechte daarop niet geattendeerd: teken van gebrek aan kennis?

⁶⁶ In het recht zijn over het algemeen definities belangrijk om inzicht in en toepassing van de regels te bevorderen.

⁶⁷ Een voorbeeld van een 'volonté générale'-bepaling treft men aan in artikel 26, lid 1 van de Duitse Grondwet: "Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen. "Een dergelijke norm zou in wereldverband niet misstaan (hebben). Dat vraagt wel toezicht.

⁶⁸ Als uitgangspunt geldt: "De moderne politieke gemeenschap is een gemeenschap van alle mensen en stelt aan het volwaardig lidmaatschap geen enkele voorwaarde, behalve dat elk lid de andere leden in hun vrijheid niet hindert", Scheltens, a.w., p. 45. Het is een opdracht aan 'de politiek' zich daarom te bekommeren.

⁶⁹ Flagrant in strijd met de Grondwet (art. 124 en 132) is de wet 24 mei 2012, Stb. 2012, 233, in werking per 1-10-2012, Revitalisering generiek toezicht, waarvoor verwezen zij naar mijn bijdrage *Revitalisering van het generiek toezicht* in de bundel Interbestuurlijk toezicht onder redactie van Ine van Haaren – Dresens, Huub Spoormans en Jos Teunissen, voor de staatsrechtconferentie 2011, Publicaties van de Staatsrechtkring 16, WLP, Nijmegen, 2011, p. 63 - 85.

wet. In de Grondwet kent bepaalde mensenrechten⁷⁰, maar controle op de nakoming ervan door de wetgever is niet aanvaard.⁷¹ Het Europese Hof voor de rechten van de mens was en is de toeverlaat. Aan dit gebrek wil de staatscommissie een einde maken, maar onze regering blijft in gebreke en geen politieke partij die zich daarom bekommert. Ons staatsrecht zou het voortouw kunnen nemen. Het staatsrecht dient een rechtvaardig en doelmatig handelen van de overheid door alle instellingen te bevorderen. Dat is in het belang van de democratie in de ware zin van het woord, maar dit rechtsgebied blijft in gebreke. Regering en politieke partijen zijn in ons land niet bereid de deur naar een ware democratie grondwettelijk te openen. Het staatsrecht laat dit ‘gelaten’ op zijn beloop.

Tot slot

Door het formuleren van normen kan het staatsrecht een bijdrage leveren aan democratie en de erkenning ervan. Een definitie van democratie is staatsrechtelijk tot nu toe niet voorhanden. Daardoor ontbreekt er houvast. Er is geen grens te bekennen aan wat ‘democratisch’ is. Met een beroep op de ‘volonté de tous’ wordt volstaan en de macht voor ‘gelegitimeerd’ gehouden. Onvoldoende is het besef aanwezig dat het politieke partijen om de macht gaat, soms zelfs met minder geoorloofde middelen. Meer dan de ‘volonté de tous’ zal de ‘volonté générale’ in het staatsrecht en in het staatleven een degelijke plaats verdienen. De volkssoevereiniteit verdient het *rechtens beschermd* te worden. Dat is niet hetgeen politieke partijen hebben te voldoen. ‘Abus en détournement de pouvoir’ zijn bekende verschijnselen en dienen voor elk overheidshandelen aan de kaak te worden gesteld op grond van staatsrechtelijke normen. Ook staatsrechtelijk geldt de norm dat ieder mens tot zijn recht dient te komen. Invulling naar tijd en omstandigheden is nodig en nauwgezette beoordeling in een staatsrecht dat bij de tijd is. Het staatsrecht geldt als normatief kader voor het handelen van de machthebbers. Toezicht is steeds nodig om te kunnen ingrijpen in die gevallen waarin het gewone proces op problemen stuit of misstanden aan de dag komen.⁷² Wie nog meent dat dit voor ons land niet de moeite waard is⁷³, kan zich richten op bij voorbeeld Rusland en de VS.⁷⁴

Waar ook in de wereld: een normloos staatsrecht opent de deur voor een normloze staat. Die kan nu te gemakkelijk schuilgaan onder het mom van een democratische (rechts)staat.⁷⁵ Een volk dat tevreden is of tevreden wordt gesteld met de schijn van democratie kan van een koude kermis thuiskomen.

⁷⁰ Daarbij merk ik overigens met instemming op wat Scheltens schrijft: “Als ik dus gezegd heb dat wij nog niet weten wat de mensenrechten inhouden, dan gaat dit niettemin gepaard met een volstrekte zekerheid wat betreft het onderkennen van bepaalde vormen van onrecht” en “het recht van de mens bestaat hierin, de mens, ieder mens, tot zijn recht te laten komen”, a.w., p. 123. Juist voor *het bestrijden van onrecht* kan het staatsrecht bouwstenen aandragen.

⁷¹ In zijn artikel *Quis custodiet ipsos custodes? About the Institutional Position of Constitutional Courts*, beschrijft Willem Konijnenbelt in het kort de drie constitutionele hoven van de VS, Duitsland en Frankrijk alsmede het EHRM, Liber Amicorum Pieter van Dijk, a.w., p. 543-561.

⁷² Het is bovendien een algemeen bekend gegeven dat de kwaliteit van wetgeving al decennialang te wensen overlaat, zie in algemene zin o.a. A. M. Donner ‘*Inleiding*’ in *Problemen van wetgeving* onder redactie van W.F. de Gaay Fortman, Kluwer, Deventer 1982, p. 1- 16 en de afscheidsrede van J.J. Oostenbrink aan de VU op 27 maart 1992, onder de titel *Wetten, waarden en symbolen*. Zie in meer algemene zin Favoreu, a.w. “En outre, on ne craint plus de porter atteinte à la souveraineté du législateur car le législateur a failli à sa mission; il a montré qu’il pouvait être oppresseur ...”, p. 12.

⁷³ In onze staatspraktijk is noch wordt veel zorg besteed aan de uitwerking van theoretische desiderata. Onze Grondwet leidt een stiefmoederlijk bestaan. Onbekendheid bevordert waarschijnlijk zelfgenoegzaamheid in ons bestel. Het lijkt een karaktertrek van onze machthebbers te zijn anderen de leer voor te houden en zelf zijn (andere) gang te gaan.

⁷⁴ Overigens zal duidelijk moeten vaststaan dat toezichthoudende instituties niet aan de ‘gewone machten’ onderworpen mogen zijn. Het toezicht dient vrij te zijn om naar behoren te functioneren. In menig land is dat momenteel niet het geval.

⁷⁵ Enige informatie treft men aan in de jaarlijkse rapporten van Freedom House onder de titel ‘Freedom in the world’.