

door mr. F. J. H. Schneiders

Mr. F. J. H. Schneiders, burgemeester van Almelo, bespreekt de oratie gehouden door prof. dr. W. E. Verdonk bij zijn openbare ambtsaanvaarding als hoogleraar in de bijbelse godgeleerdheid, de christelijke zedenkunde, de praktische godgeleerdheid en het Nederlands Hervormd kerkrecht aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam.

Burgerlijke ongehoorzaamheid

Christen Democratische Verkenningen heeft mij gevraagd om op grond van mijn eigen ervaringen in Almelo met uitingen van burgerlijke ongehoorzaamheid, een reactie te geven op de oratie van prof. dr. W. E. Verdonk. Deze oratie heeft als titel gekregen: Burgerlijke ongehoorzaamheid, een andere benadering van de verhouding kerk - staat.

Zoals prof. Verdonk in zijn oratie met nadruk schrijft, dat hij geen rechtsfilosofisch betoog zal houden omdat hem daartoe zowel de kennis als de bevoegdheid ontbreken, zo wil ik van mijn kant met nadruk stellen, dat ik niet beroepsmatig studie heb gemaakt van de christelijke ethiek. Ik zal mij daarom moeten beperken tot het geven van een reactie vanuit de hoedanigheden welke ik wél bezit. Deze hebben betrekking op mijn juridische scholing, op mijn functie als bestuurder (burgemeester) met o.a. de wettelijke opdracht tot het handhaven van openbare orde en op mijn deelname aan het overleg met de hoofdofficier van justitie en de commissaris van politie, het zgn. driehoeks-overleg.

Vanuit deze gezichtshoeken valt het mij op dat Verdonk in zijn oratie verschillende juridische begrippen hanteert zonder daar een definitie van te geven. Ik doel hierbij op begrippen als staat, rechtsstaat en rechtsorde.

Zelfs het begrip burgerlijke ongehoor-

zaamheid wordt niet gedefinieerd. Tenzij Verdonk aan het slot van zijn oratie in de derde conclusie bedoeld heeft een definitie van dit begrip te geven. Hier immers geeft hij als synoniem voor burgerlijke ongehoorzaamheid de bewuste, gerichte en openlijke overtreding van de wet op geweldloze wijze.

Hiermee zijn dan vier of hooguit vijf kenmerken van het begrip burgerlijke ongehoorzaamheid (b.o.) gegeven.

Prof. dr. C. J. M. Schuyt echter geeft in zijn boek 'Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid' 10 kenmerken van het begrip burgerlijke ongehoorzaamheid, verdeeld over vijf dimensies.

Deze 10 kenmerken zijn:

1. de handeling is illegaal
2. de handeling is gewetensvol
3. er is betekenisverband tussen bekritiseerd object en gekozen handelingwijze
4. de handeling is weloverwogen
5. de handeling geschiedt openlijk

6. men werkt vrijwillig mee aan arrestatie en vervolging
7. men aanvaardt het risico van een straf
8. men heeft te voren legale middelen geprobeerd
9. geweldloosheid
10. rechten van anderen worden zo veel mogelijk in acht genomen.

Burgerlijke ongehoorzaamheid zo bekeken, ligt in het midden van een continuum, dat zich uitstrekt van politieke onenigheid en legale protestvormen aan de ene kant, tot politiek geweld en revolutionair verzet aan de andere kant.

Essentieel hierbij is dat b.o. een vorm van protest is die weliswaar illegaal is maar waarbij de legitimiteit van het heersende gezag of de heersende staatsvorm erkend wordt. Bovendien is het protest niet gericht tegen alle wetten van de staat of tegen het rechtssysteem als geheel, maar tegen één specifieke wet of één specifiek stelsel van wetten (Schuyt).

De betekenis van deze b.o. in een democratie ligt volgens Schuyt, en ik onderschrijf dat, in zijn vervangingswaarde voor politiek geweld.

Als Verdonk in het begin van zijn oratie de relatie legt tussen b.o. en de grote gewelddadigheid tussen politie en jongeren dan heeft hij het over iets anders dan over b.o. in de omschrijving van Schuyt.

In het WRR-rapport 'Democratie en geweld' wordt mijns inziens een voortreffelijke analyse gegeven van de oorzaken van deze gewelddadigheden.

Hier wordt namelijk een onderscheid gemaakt naar de verschillende typen van geweld. Er is geweld van de buiten haar grenzen getreden b.o. Er is het geweld omwille van het geweld. Er is het geweld om op politieke motieven de rechtsorde omver te werpen en tenslotte is er het geweld dat zijn oorzaken vindt in de dynamiek van de situatie.

Veel mensen vrezen dan ook niet dat – zoals Verdonk meent – door burgerlijke ongehoorzaamheid een brug naar anarchie wordt geslagen, maar juist door het *politiek geweld*. Bovendien doet Verdonks stelling, dat veel mensen in de titel 'Uw rechtsorde is de onze niet' van een klachtenboek over de politie, een rechtvaardiging van het geweld tegen de gevestigde (rechts)orde zien, onrecht aan diegenen die de rechtsorde niet als een statisch begrip zien. Ik doel hiermee op de marges die reeds lang bestaan bij de naleving en de handhaving van de rechtsorde.

Bij hen gaat het om een democratische rechtsorde, om een rechtsorde die zich met de samenleving méé ontwikkelt, waarin ruimte voor verschil van mening bestaat. Voor de autoriteiten belast met de handhaving van de rechtsorde bestaat er immers van oudsher al een marge waarbinnen wetsovertreding en verstoring van de rechtsorde geaccepteerd worden.

Zij hanteren namelijk het beginsel van de opportuniteit. En zelfs deze marge is in ontwikkeling. Zo wordt nu algemeen onderschreven dat justitiële repressie geen doel op zichzelf behoort te zijn, maar dat vervolging en straf gehanteerd kunnen worden als één van de middelen, die gebruikt kunnen worden om te bevorderen dat gedrag in strijd met de rechtsorde binnen aanvaardbare grenzen blijft (jaarverslag procureurs-generaal 1970 en volgende).

Ook voor de burgers is er een marge gegroeid voor wetsovertreding als aanvaard middel om

– wijziging in de rechtstoepassing te bewerkstelligen in geval van sterk gewijzigde omstandigheden en opvattingen;

– maatschappelijke wantoestanden aan de kaak te stellen, waarin wet en bestuurlijke procedures niet doeltreffend voorzien.

Deze benadering van het begrip rechtsorde betekent dat steeds in concrete situaties afgewogen zal moeten worden of de rechtsorde het best gediend is met een op-

treden van de overheid of juist niet. Deze benadering van de rechtsorde hanteren wij ook in Almelo bij demonstraties en acties tegen de UCN-fabrieken.

Een democratische rechtsstaat waarin een zodanige rechtsorde gehandhaafd wordt, vraagt niet om volstreekte eerbied, noch aan haar zelf, noch aan de wet. De theorie van Hobbes, – welke Verdonk bespreekt – evenals die van vele anderen hebben bijgedragen aan theoretische fundering van de staat en het staatsgezag, maar geen van die afzonderlijke theorieën is echter in staat om de huidige democratische rechtsstaat en de daarin gelegen gezagsverhoudingen volledig te verklaren. Dit wordt eerst duidelijk wanneer wij ons verdiepen in de verschillende theorieën en in de ontwikkeling van de staat en het staatsgezag onder invloed van die theorieën door de eeuwen heen. (Het zou te ver voeren om hier nu dieper op in te gaan.)

Verdonk noemt als tweede argument, dat de angst voor burgerlijke ongehoorzaamheid o.a. bij juristen voedt, dat b.o. volgens de tegenstanders bijdraagt tot polarisatie. Dit argument construeert hij middels de redenering dat de mens via de, zoals Verdonk ze beschrijft, verschillende staatsapparaten zoals de school, de rechterlijke macht en de kerk tot aanpassing aan de heersende opinie (en dat is de opinie van de heersenden) wordt gebracht. Daarmee wordt de integriteit van de bestaande orde aangetast en de protestbewegingen die dit aan de orde stellen werken zo de polarisatie in de hand.

Deze redenering echter lijkt mijns inziens niet goed houdbaar in de rechtsstaat zoals wij die bijv. in Nederland kennen. Hier immers is o.a. onder invloed van de Franse revolutie een scheiding der machten tot stand gebracht (wetgeving, rechtspraak en bestuur) en een grondwet tot stand gekomen waarin grondrechten zijn vastgelegd. Dergelijke waarborgen voor de bur-

gers in hun relatie tot de overheid zijn immers essentiële kenmerken voor een rechtsstaat.

Zo is (in Nederland) bijv. ook de onderwijswetgeving ontstaan die nog steeds in beweging is en met erkenning ook van het recht op buitengewoon onderwijs. Mét in de gemeente onderwijscommissies van de raad, mét meesprekrecht van oudercommissies en leerlingenraden. En ook met een vergaande democratisering in het w.o. Het lijkt dan niet houdbaar om te stellen dat de staat via het (onderwijs)apparaat de burgers tot aanpassen aan de opinie van de heersenden brengt. Een dergelijke redenering zou wellicht wel opgaan in een meer totalitair regiem zoals bijv. een dictatuur kan zijn.

Tenslotte menen de tegenstanders van b.o. aldus Verdonk, dat de democratie wordt ondergraven wanneer de b.o. op grond van ethische overwegingen dicht in de buurt van de gewapende terreur komt, waarbij men anderen met onwettige middelen een bepaalde moraal dwingend wil opleggen. En Verdonk vervolgt: 'de tegenstanders werpen zich dan ook op als verdedigers van de rechtsstaat waarin alleen een democratisch genomen besluit wordt uitgevoerd'.

Deze benadering van de rechtsstaat lijkt niet aan te sluiten bij de tegenwoordige gedachten over de rechtsstaat. In de huidige democratische rechtsstaat erkent men immers juist dat er democratische, zo men wil emancipatorische krachten aan het werk mogen en zelfs moeten zijn.

Mr. J. Willems, wetenschappelijk medewerker van de werkgroep staatsrecht aan de Katholieke Hogeschool in Tilburg, schreef daarover in 'Open forum' van de Volkskrant van 16 december 1980 en zei daar dat de overheid in een rechtsstaat de rechtsstatelijke idealen moet hoog houden en praktiseren en dat kan betekenen: ander recht – morgen.

Willems wijst er op dat daar het span-

ningsveld ligt, namelijk tussen *geldend* recht en *wenselijk* recht en hij zegt dat juist in een democratische rechtsstaat spanningen daar niet tot een explosie hoeven te leiden omdat die rechtsstaat immers een aantal idealen biedt, die waarborgen inhouden voor verandering.

Maar daar zeg ik dan bij, dat er dan wel anticiperend en consistent gedacht moet worden in de overheidswereld.

Bovendien lijkt het mij, dat het louter op ethische gronden bepleiten van het gebruik van geweld – zonder een aansluitende koppeling dus aan een politieke en wetenschappelijke argumentatie – terwijl men kan weten dat dit repercussies heeft voor de samenleving in haar geheel, onethische consequenties kan hebben.

Vervolgens besteedt Verdonk aandacht aan de macht van het recht waarbij de trefwoorden zijn: rechtsvrede en loyaliteit (ten opzichte van de overheid).

Als voorbeeld analyseert Verdonk één van de geschriften van Luther 'Ob die Kriegsleute auch in seligen Stande sein können'. Centraal hierin wordt de loyaliteit ten opzichte van de overheid gesteld. Deze absolute loyaliteit wordt door Luther als noodzaak voor het grote doel van het recht gezien namelijk de vrede, de rechtsvrede.

In dit verband wil ik niet onvermeld laten de bijdrage van G. H. ter Schegget aan het themanummer van *Wending* over burgerlijke ongehoorzaamheid en sociale verdediging (april 1981). Hij schrijft hier in relatie tot Romeinen 13 'dat men van de overheid verwacht, wat men van haar als zelf aan God ondergeschikte macht verwachten mag, dat zij de vrede dient. Dat wordt haar factisch ten goede gehouden, dat wil zeggen bij twijfel krijgt zij het voordeel van de twijfel. Het factische respect dat de overheid afdwingt moet men bereid zijn te tonen, die tol moet betaald – maar dit respect is gefundeerd in de eerbied voor God aan wie de overheid zelf

of zij dat weet of niet ondergeschikt is. Het respect vindt dus zijn grond en zijn grens in het dienaar zijn van God van de overheidspersonen. Gaan zij zichzelf als goden gedragen, dan is de grens overschreden. De *gehoorzaamheid* is dus uiterst kritisch, omdat zij opgaat in de liefde.' Dezelfde kritische gehoorzaamheid blijkt ook uit het WRR-rapport.

De loyaliteit zo beschouwd voorkomt mijns inziens dat de rechtsvrede zich verwezenlijkt ten koste van de gerechtigheid. Als een overheid dus voorbijbaat aan de nood der armen – en dat niet alléén in geld, maar ook aan de zwakke in de maatschappij, aan de ongerusten over kernwapens – met andere woorden zich 'liefdeloos' opstelt, dan verliest zij het respect, het natuurlijk overheidsgezag.

Als de wetgevende macht – gevoed ook door de politiek – op dat terrein machteloos is verdient zij het, – heeft er zelfs recht op – door demonstratie en protest wakker geschud te worden. Gaat zij dan nog niet serieus aan het werk (vergelijk het kraakprobleem) en laat zij de zwakken in de kou staan, dan is ook die laatste stap namelijk burgerlijke ongehoorzaamheid nog tolerabel. Maar dan ligt de uiterste grens daarvan bij het geweldloze naar de opvattingen binnen onze rechtsorde.

In dit verband wordt in het WRR-rapport 'Democratie en geweld' opgemerkt, dat de b.o. zo een positieve signalerende functie kan hebben en dat zij bijdraagt tot bijstelling van de juridische werkelijkheid; die niet altijd samenvalt met de ontwikkeling van de maatschappelijke werkelijkheid. Misschien mag je zelfs stellen dat deze ideële, morele, en zedelijk gewortelde b.o. een rechtsbron is in de democratische rechtsstaat.

Na de 'macht van het recht' komt het 'recht van de macht' aan de orde. De trefwoorden hierbij zijn de gerechtigheid en de bescherming. Hiertoe analyseert Ver-

donk één van de geschriften van Karl Barth namelijk 'Rechtfertigung und Recht'. Barth komt tot de conclusie dat 'de kerk' zich op grond van de rechtvaardiging door het geloof op geen enkele wijze kan onttrekken aan haar verantwoordelijkheid voor macht en machtsuitoefening, voor overheid en staat. 'De erkenning, de bevordering, de verdediging en de uitbreiding van het menselijk recht, die haar opdracht is, vergt van haar dat ze opkomt voor de rechtsstaat.' Het Woord kan het fundament voor, de onderhouding en het herstel van werkelijk alle mensenrechten scheppen, aldus Barth. Verdonk komt hier evenals bij Luther tot drie grote problemen waarvan ik er hier één wil noemen.

Barth laat ten onrechte staat en rechtsorde samenvallen, aldus Verdonk en hij vervolgt met 'maar de rechtsorde kan niet dienen tot legitimering van de staat. Juist de nationale staat is in zijn historische toevalligheid maar al te gemakkelijk een bedreiging van de rechtsorde. Iedere staat is onderworpen aan het recht.'

In zijn bijdrage aan het themanummer van Wending over b.o. schrijft Verdonk in dit verband dat het recht namelijk niet dient tot legitimering van de bestaande toestand, het is niet het wapen dat de sterken tegen de zwakken kunnen en mogen gebruiken, dat de meerderheid tegen de minderheid kan uitspelen.

Daaraan wordt in b.o. vastgehouden. We hebben hier te maken met een vorm van politiek handelen waarin fatalisme en wanhoop worden doorbroken, doordat niemand wordt vastgepind aan zijn rol. Maar ieder wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid. En dan vervolgt hij met: 'Het is onbegrijpelijk dat juist dit politieke handelen aan 'de straat' wordt overgelaten. Waarom zou de rechter die beter weet dan wie ook wanneer hij door zich aan de letter van de wet te houden, de verdrukte verdrukt en de onderdrukker

vrijuit laat gaan, niet al de rek in de wet brengen die maar mogelijk is.' En dan vraagt hij zich verder af: 'Waarom zou de bestuurder dat niet doen. Waarom zou de politiemans dat niet doen, want het komt volgens Calvijn juist de lagere overheden toe, recht tegenover orde te stellen.'

Het zou te ver voeren om hier uitvoerig op in te gaan. Wel wil ik een zin uit de oratie van Verdonk in herinnering roepen. 'Gerechtigheid', zo stelt hij, 'is geen abstracte theorie, die in de veilige beslotenheid van een studeerkamer kan worden opgesteld.'

Ik onderschrijf dit ten volle. Het is alleen merkwaardig dat deze zin geschreven is door iemand die blijkt niet te onderkennen dat rechters, officieren van justitie en bestuurders iedere dag opnieuw *juist* aan die gerechtigheid werken.

Zie in dit verband bijv. de ontwikkeling van het eigendomsrecht dat door jurisprudentie, beperkende wetgeving, burgerlijke ongehoorzaamheid – kraakacties – en de gloednieuwe leegstandswet in feite een wezenlijk andere inhoud heeft gekregen dan 'het recht om op volgestrekte wijze over een zaak te beschikken en daarvan het genot te hebben'.

Verdonk besluit zijn oratie met de volgende conclusies.

1. Er is geen loyaliteit mogelijk tegenover een staat of een wetgeving waar de rechtsbescherming, die vooral gemeten wordt aan het lot van de arme, onvoldoende is. Burgerlijke ongehoorzaamheid kan dan zelfs noodzaak worden.

Uit het voorgaande moge blijken dat juist in een democratische rechtsstaat, de verschillende overheidsapparaten er alles aan doen om de rechtsbescherming voor de burger ten opzichte van de overheid zo groot mogelijk te doen zijn. Ik volsta hier dan ook met nog eens te wijzen op de door mij gesignaleerde ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsorde in zijn

algemeenheid en op de ontwikkelingen met betrekking tot de grondrechten, het leegstaan en kraken van woningen en het stelsel van de sociale rechtsstaat. (Zie sociale zekerheidswetgeving, wet openbaarheid van bestuur, AROB, ombudsman, bescherming privacy enz. enz.).

2. Het is onmogelijk dat de rechtsbescherming gaat plaatsvinden ten koste van de loyaliteit. Een nationale staat lijkt een van de grootste belemmeringen voor een werkelijke verbetering van het recht. Dat is de basis waarop b.o. plicht kan zijn. Deze conclusie doet vermoeden dat de heersenden in de nationale staat om met Verdonk te spreken, in het geheel geen oog hebben voor de rechten van derden, voor de rechten van de zwakken, de minderheden in de wereld, voor hun rechtsbescherming.

Eén van de gulden regels die de bestuurders zich trachten voor te houden is juist, dat het bestuur een zorgvuldig bestuur moet zijn. Als ik zelf moet optreden om de openbare orde te handhaven en dan uiteraard tevens een zorgvuldig bestuurder wil zijn, dan vraag ik mij af, of er in dat geval nog wel sprake is van een actuele situatie, waarbij actievoerders en burgers (en hun bedrijven en zaken) erop kunnen rekenen, dat zorgvuldig handelen over en weer jegens een ieders persoon of goed – in wederkerige loyaliteit – zo goed mogelijk gewaarborgd is. De bevolking heeft zichzelf immers een normenstelsel opgelegd en zij kan binnen die rechtsorde die zoals ik heb trachten aan te geven een sociale orde is, alleen veilig functioneren als dat stelsel ook daadwerkelijk gehandhaafd wordt.

Ook heb ik trachten aan te geven, dat de verschillende staatsapparaten (rechterlijke macht, justitie en bestuur) de orde 'optrekken' om recht te doen, juist aan de mening van de zwakken. De conclusie van Verdonk dat een nationale staat één van de grootste belemmeringen voor een werkelijke verbetering van het recht is, kan

ik dan ook allerm minst onderschrijven.

3. De rechtvaardiging van het recht geschiedt door de maat te bepalen, waarin rechtsvrede en gerechtigheid verwezenlijkt worden. Daaruit kunnen dringende redenen opkomen voor b.o. voor de bewuste, gerichte en openlijke overtreding van de wet op geweldloze wijze. Daaraan kan ook 'de kerk' zich niet onttrekken.

Als men er zoals Verdonk vanuit gaat dat de zin en het grote doel van het recht is realisering van de rechtsvrede en de gerechtigheid, dan lijkt het juist de rechtvaardiging van het recht te bepalen aan de hand van de mate waarin rechtsvrede en gerechtigheid gerealiseerd worden.

Daaruit kunnen dringende redenen opkomen voor burgerlijke ongehoorzaamheid en daaraan kan de kerk zich niet onttrekken, aldus Verdonk. Eerder in zijn oratie zegt Verdonk dat de erkenning, de bevordering, de verdediging en de uitbreiding van het menselijk recht zelfs de opdracht van de kerk is. Bij deze stelling zet ik dan toch wel enige vraagtekens.

Mijns inziens is de opdracht van 'de kerk' de Evangelie-verkondiging. Is de bemoeienis van de Islamitische leider Khomeini met de uitbreiding van het menselijk recht niet een – zij het een extreem – bewijs van de stelling dat staat en kerk een eigen opdracht te vervullen hebben. Overigens onder erkenning van Ter Schegget's stelling dat wanneer de staat zijn recht op respect verliest, burgerlijke ongehoorzaamheid toelaatbaar is.

Mijn tweede opmerking is dat zoals men niet generaliserend over 'de staat' kan spreken, men ook niet generaliserend over 'de kerk' mag spreken, los van tijd en plaats. Ook binnen 'de kerk' kennen we immers verschillende denominaties met divergerende opvattingen in binnen- en buitenland. Was het ook niet 'de kerk' die onder Mussolini de wapenzegening voor de invasie in het toenmalige Abessinië gaf?

Wel ben ik van mening, dat alvorens men tot burgerlijke ongehoorzaamheid mag overgaan, eerst alle middelen welke juist in een democratische rechtsstaat ter beschikking staan, moeten zijn 'geprobeerd'. De kenmerken van b.o. zoals die door Schuyt zijn gegeven vereisen dit ook, wil er tenminste nog sprake kunnen zijn van b.o.

Tot slot zou ik dan ook willen stellen dat

binnen de democratische rechtsorde, zo u wilt sociale orde, ruimte moet zijn voor burgerlijke ongehoorzaamheid die zijn grenzen vindt bij het verlaten van het kenmerk 'geweldloosheid'.

