



# *Pieter Omtzigt*

Cleveringa lezing 26 november 2020

## *De enorme uitdagingen voor de rechtsstaat, instituties en samenwerking in Europa*

Vandaag 80 jaar geleden zou professor Rudolf Pabus Cleveringa, decaan van de rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden de les moeten overnemen van zijn zojuist ontslagen collega professor Meijers, zijn zeer gewaardeerde leermeester.

Meijers was ontslagen omdat hij Joods was, en met hem vele anderen. Ook de joodse leden van de rechterlijke macht werden de deur gewezen. Door velen werd dit eerste begin van de Jodenvervolging geruisloos geaccepteerd. De Hoge Raad protesteerde niet tegen het ontslag van zijn Joodse president, mr. Visser. Ook de ariërverklaring werd door de overige raadsleden zonder onvertogen woord ondertekend. Zij deden dit, omdat zij vonden dat protesteren toch geen zin had en dat het doelmatiger was om in stilte goed werk te doen.

Zo niet Cleveringa. Anders dan vele anderen, koos Cleveringa ervoor om een principiële standpunt in te nemen. Hij nam de les niet over, maar hield zijn befaamde rede, waarin hij zich kristalhelder uitliet over de onrechtmatigheid en onrechtvaardigheid van het ontslag van Meijers:

*“Het is deze Nederlander, deze nobele en ware zoon van ons volk, deze mens, deze studentenvader, deze geleerde die de vreemdeling welke ons thans vijandiglijk overheerst, ‘ontheft van zijn functie’! Ik zeide u niet over mijn gevoelens te zullen spreken; ik zal mij eraan houden, al dreigen zij als kokende lava te barsten door al de spleten welke ik bij momenten de indruk heb dat zich, onder de aandrang daarvan, in mijn hoofd en hart zouden kunnen gaan openen.”*

Cleveringa wist dat hij hoogstwaarschijnlijk opgepakt zou worden en gevangen genomen zou worden. Hij wist dat hij zijn vrouw en 3 kleine kinderen lange tijd niet zou zien. En bovenal wist hij dat hij de Duitse bezetter niet zou overtuigen zijn Joodse collega Meijers weer in dienst te stellen. En zo geschiedde.

Zijn rede was dus, in de visie van velen, niet doelmatig. En toch sprak Cleveringa hem uit. Want wat Cleveringa scherper zag dan anderen, was dat meebewegen met de bezetter niet doelmatig, maar zinloos was, dat dat er toe zou leiden dat “men van geval tot geval gaande zich steeds meer gewonnen geeft aan wat niet hoort”, totdat er “geen recht meer” zou bestaan en de ‘Nederlandse wereld’ ten gronde zou gaan. En zo geschiedde. Want wat begon met het ontslag van alle joodse ambtenaren, zou uiteindelijk uitmonden in een massamoord op de meerderheid van de Nederlands joden.

En daarom trok hij aan de alarmbel en hij deed dat die dag niet voor de laatste keer. Zijn rede was geen opwelling, maar onderdeel van een zeer welbewuste en doorleefde zorg om recht, rechtsstaat en een vrij Nederland. Cleveringa protesteerde openlijk, omdat hij wist dat meebewegen geen zin had.

'Slechts de "principeelen" houding', zo schreef hij zelf, 'lijkt mij in dezen "doelmatig"'. Cleveringa wist beter dat het soms noodzakelijk was om grenzen te stellen om trouw te blijven aan de eigen principes, om de rust op de korte termijn op te offeren om grotere ellende op de lange termijn te voorkomen.

### Dames en Heren

Vandaag wil ik met u spreken over Europa, over de Europese samenwerking en over de Europese waarden. Heeft Europa toekomst? Kunnen we de huidige problemen te boven komen? En zo ja, op welke manier? De Cleveringalezing is hiervoor het uitgelezen platform, omdat juist de houding en de praktische, principiële en wetenschappelijke inzichten van Cleveringa als leidraad kunnen dienen voor het oplossen van de Europese problemen van vandaag.

De Europese samenwerking, zoals wij die nu kennen, dateert van vlak na de oorlog. Na de eindeloze ellende, de terreur en de massamoord zetten de Europese landen in no time een aantal instellingen op om vrede, rechtsstaat en democratie in Europa te bewerkstelligen en te waarborgen.

Winston Churchill gaf hier al in 1946, het jaar dat hij uit handen van Cleveringa een eredoctoraat ontving, in een rede in Zürich, de eerste aanzet toe:

*"Our constant aim must be to build and fortify the United Nations Organisation. Under and within that world concept we must recreate the European family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe, and the first practical step will be to form a Council of Europe."*<sup>2</sup>

De Raad van Europa, die tot doel heeft de mensenrechten en democratie te bevorderen, werd in 1949 opgericht. Een paar jaar later begint het langzame bouwen aan wat later de Europese Unie zou worden. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1952, de Europese Economische Gemeenschap in 1957, Euratom in 1958.

Jarenlang leek het alleen maar vooruit te gaan. Nadat de rechtse Zuid-Europese dictaturen in Spanje, Portugal en Griekenland al eerder vervangen waren door democratieën, viel in 1989 de muur en kwam er een einde aan de communistische dictaturen in Europa. Een periode van ongekend politiek optimisme brak aan en dit mondde uit in snelle verdere stappen, zoals het verdrag van Maastricht in 1992. Daar werd besloten om een monetaire unie op te richten en er werd zelfs gestreefd naar een politieke unie. Vele voormalige dictaturen traden in de loop der jaren toe tot de Europese Unie.

Maar 25 jaar later is van dit ongekende, politieke optimisme weinig meer over. Dit jaar verliet er voor het eerst een land de Europese Unie. Tussen de overige landen worden de verschillen steeds groter. De opvattingen over de rechtsstaat, de Euro en de toekomst van de Europese Unie lopen steeds verder uiteen. Het gezaghebbende freedom house classificeert Hongarije niet meer als een volledig vrij land. Politici van de oppositie, universiteiten, rechtbanken en NGO's hebben allemaal te maken gehad met restricties, als zij niet in overeenstemming met de visie van de regering denken en handelen. Nederland levert op last van de internationale rechtshulpkamer voorlopig geen verdachten en veroordeelden aan Polen uit, omdat de Nederlandse rechters ernstig twijfelen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en dus een eerlijk proces in Polen. Deze week spraken Hongarije, Polen en Slovenië hun veto uit tegen de Europese meerjarenbegroting, hetgeen de crisis in de Unie compleet maakt. Zij deden dit omdat zij het

---

<sup>2</sup>(Churchill, University of Zurich, 19 September 1946)

rechtsstaatsmechanisme wilden blokkeren, waarmee de EU subsidies kan opschorten of korten, wanneer een land niet voldoet aan de rechtstatelijkheids-eisen of te corrupt is. Hierbij zijn nu drie belangrijke voorstellen geblokkeerd: de meerjarenbegroting die op 1 januari zou moeten ingaan, het Coronafonds en het rechtsstatelijkheidsmechanisme.

Met de Raad van Europa is het weinig beter gesteld. Gedurende het politieke optimisme tussen 1990 en 2001 traden vele nieuwe lidstaten toe. Dat waren niet alleen de Midden- en Oost-Europese staten, die ook lid van de Europese Unie zouden worden, maar bijvoorbeeld ook Rusland, Oekraïne en Azerbeidzjan.

Het Statuut van de Raad van de Europa vermeldt expliciet dat:

*“Every Member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms”.*

Maar het kan moeilijk volgehouden worden dat alle lidstaten hieraan voldoen.

Rusland is, bijvoorbeeld, bepaald geen schoolvoorbeeld van een democratische rechtsstaat. In 2008 bezette Rusland na een oorlog met Georgië de facto Zuid-Ossetië. Hoewel Rusland zich in de Raad van Europa heeft verplicht om met de andere lidstaten te streven naar vrede en in goed vertrouwen samen te werken (“to collaborate sincerely and effectively”), werd de Krim bezet en ingelijfd bij Rusland, terwijl het toebehoorde aan een andere lidstaat: Oekraïne. Het leidde niet tot serieus optreden tegen Rusland in de Raad van Europa.

Op gelijke wijze kan Turkije, lid sinds 1949, doen wat het wil. Hoeveel oppositiepolitici er ook in de cel zitten, hoeveel journalisten er ook in de cel zitten en hoeveel tienduizenden ambtenaren er ook ontslagen zijn, van de Raad van Europa ondervindt Turkije nauwelijks hinder.

Op de democratie in lidstaat Azerbeidzjan valt eveneens veel te merken. Vader en zoon Aliyev zijn al sinds 1993 president. En de vice-president is de echtgenote van de president. Politici van de oppositie worden zeer regelmatig gevangengenomen. Desondanks blijft het land lid van de Raad van Europa.

De corruptie in het land bracht bovendien de rot in de Raad van Europa zelf aan het licht. Azerbeidzjan heeft miljarden opzij gezet in een fonds. Dat geld wordt ook gebruikt om West-Europese politici om te kopen, waaronder politici die een functie uitoefenden in de Raad van Europa. Drie jaar geleden initieerde ik samen met Frank Schwabe, nu de fractievoorzitter van de sociaal democraten, een onderzoek naar deze corruptie. Meer dan tien politici uit West-Europese landen, lid van gewone middenpartijen, bleken omgekocht en werden jarenlang geschorst. Een aantal van hen wordt nu gelukkig vervolgd.

De Europese samenwerking, die gebaseerd zou moeten zijn op rechtsstaat, op democratie, op mensenrechten en vrij zou moeten zijn van corruptie, biedt dus een desolaat beeld in 2020. Waarom dreigt, na jaren van vooruitgang, de Europese samenwerking nu op een dood spoor terecht te komen?

Voor het antwoord op deze vraag moeten we terug naar Churchill, naar de rede die hij in 1946 in Zürich uitsprak. Churchill was er zich van bewust dat er al eerder een poging was gedaan om tot een bovenstatelijke, internationale ordening te komen. Maar die totaal was mislukt: de na de eerste wereldoorlog opgerichte Volkenbond. Churchill legt in zijn rede uit waarom de Volkenbond tot niets had geleid:

---

<sup>3</sup>(Churchill, University of Zurich, 19 September 1946)

*“The League did not fail because of its principles or conceptions. It failed because those principles were deserted by those states which brought it into being, because the governments of those states feared to face the facts and act while time remained.”<sup>3</sup>*

Deze opvatting van Churchill staat dicht bij die van Cleveringa. Beiden wezen op het belang van trouw aan de eigen principes, niet vanwege een morele verhevenheid, maar vanuit een praktisch oogpunt: soms is enkel de principiële houding doelmatig. Als er op de belangrijke momenten niet een streep in het zand wordt gezet – tot hier en niet verder –, als er op dat moment niet de confrontatie wordt gezocht, gaat de hele rechtsordening ten onder.

Instituties falen wanneer zij hun eigen, fundamentele waarden niet langer verdedigen, maar opofferen aan de lieve vrede. Instituties falen wanneer zij niet langer optreden wanneer andere leden van die instituties de vooraf afgesproken grenzen zichtbaar overtreden. Instituties falen wanneer de politieke wil ontbreekt om zelf pijn te lijden voor je idealen.

We moeten ons dan ook afvragen in hoeverre Europa nog trouw is aan haar eigen idealen. We moeten ons afvragen of instituties in staat zijn zich principieel op te stellen tegen leden die vooraf afgesproken grenzen overtreden. En we moeten ons afvragen of die instituties zelf ook nog binnen hun eigen grenzen handelen.

De mogelijkheden om op te treden, om grenzen te stellen, zijn er wel degelijk. De Raad van Europa heeft de mogelijkheid om leden die stelselmatig de democratische beginselen of de mensenrechten schenden, uit de raad te verwijderen<sup>4</sup>. Maar ondanks deze bevoegdheden, wordt landen als Rusland, Turkije of Azerbaidzjan weinig tot niets in de weg gelegd, laat staan uit de Raad van Europa gezet. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, onderdeel van de Raad van Europa, doet wel uitspraak in vele relatief kleine zaken van individuele burgers, maar er is nog steeds geen definitieve uitspraak over de zaken tussen de staten Georgië en Rusland na de oorlog. Bovendien weet iedereen dat Rusland zich toch niet aan de uitspraak zal houden als het Hof oordeelt dat het de bezette gebieden moet opgeven.

En iedereen lijkt zich daar bij neer te leggen. Dit betekent dat ze niet alleen de Raad van Europa niet serieus meer nemen maar ook de fundamentele waarden waarvoor zij staat - mensenrechten en de democratie.

Om te zien dat het ook anders kan, hoeven we alleen een korte blik achterom te werpen op de geschiedenis. Op 21 april 1967 grepen een aantal kolonels de macht in Griekenland. Griekenland was op dat moment lid van de Raad van Europa. In de assemblee van de Raad van Europa zat op dat moment een principiële Nederlandse parlementariër. Zijn naam: Max van der Stoep. Zijn inspiratiebron: professor Cleveringa.

Als zestienjarige had Max van der Stoep het optreden van Cleveringa van dichtbij meegemaakt. Hij was een klasgenoot van Cleveringa's dochter op het stedelijk gymnasium in Leiden en ze maakten het huiswerk Grieks en Latijn bij Cleveringa thuis. Hij zag met eigen ogen wat de protestrede teweeg bracht.

*“Zijn proteststem”, zo herinnerde Van der Stoep zich later, “werd door de studenten snel vermenigvuldigd en over het hele land verspreid. Om op dat moment, ongeacht de consequenties, zo'n principieel standpunt in te nemen, dat vond ik heel indrukwekkend”*

---

<sup>4</sup> “Any Member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such Member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a Member of the Council as from such date as the Committee may determine.”

En dus koos Van der Stoep in 1967, toen hij Kamerlid was, voor het principiële standpunt. Hij liet zich tot rapporteur inzake Griekenland benoemen en schreef een gedetailleerd rapport over de mensenrechtenschendingen en bewerkstelligde dat de Assemblee met overgrote meerderheid opriep Griekenland uit de Raad van Europa te zetten. Na dit rapport en voor de stemming van de Lidstaten, stapte Griekenland zelf uit de Raad van Europa. Voor de kolonels was Van der Stoep de vijand, bij de Griekse democraten was hij een grote held.

Merkt ook op dat Nederland het toen samen met Denemarken, Zweden en Noorwegen aandurfde om een rechtszaak aan te spannen tegen NAVO bondgenoot Griekenland om die streep in het zand te zetten, ter willen van de democratie, ter wille van de mensenrechten. Gewoon middenin de koude oorlog.

En dit principiële standpunt, dit verdedigen van de eigen, fundamentele waarden, zorgde ervoor dat de Raad van Europa een effectief en geloofwaardig orgaan bleef om de mensenrechten en de democratie in Europa te bevorderen. En dat is precies, waar het nu misgaat.

En hetzelfde gebeurt in de Europese Unie.

De Eurozone functioneert niet goed en veel landen houden zich niet aan de regels. Het is helder dat lidstaten in de huidige crisis tijdelijk extra geld moeten uitgeven om de economie te stabiliseren. De gemaakte afspraken in het stabiliteitspact, dat lidstaten bindt aan begrotingsevenwicht of surplus en maximaal 3% tekort en maximaal 60% schuld, kunnen tijdelijk los gelaten worden.

Het probleem is dat ze al volstrekt niet werden nageleefd voor de Corona crisis. Neem bijvoorbeeld Italië, dat een staatsschuld van boven de 130 procent van het bbp heeft - meer dan twee keer zo veel als is toegestaan volgens de Europese begrotingsregels. Door nu nog meer schuld op te bouwen komt Italië nu echt in de gevarezone en doemt de vraag op of het in staat is dit eigenstandig te dragen. Dit is de consequentie van het structureel niet handhaven van regels. En we hebben gezien waar het structureel niet nakomen van de regels bij Griekenland toe geleid heeft: tot een grote crisis en financiële pijn in Griekenland, maar ook, nee juist ook in de andere eurolanden. Dit soort problemen worden namelijk alleen groter en pijnlijker wanneer zij niet tijdig aangepakt worden.

De ECB heeft een rol op zich genomen, waaraan toch overduidelijk getwijfeld moet worden of dit binnen haar mandaat past – zie de recente uitspraak van het Duitse Grondwettelijk Hof. De bedoeling was dat de ECB een soort Bundesbank zou worden, zonder monetaire financiering zoals neergelegd in artikel 123 van het verdrag. Inmiddels heeft het Europese stelsel van centrale banken, zonder additioneel mandaat, obligaties en andere papieren opgekocht ter waarde van meer dan 60% van het BBP van de hele Eurozone. En deze dynamieken versterken elkaar – het toestaan van het opbouwen van schuld door lidstaten en het opkopen van deze schuld door de ECB. Totdat het in elkaar stort. Daarom moet er in de herstelfase een strak plan komen ter afbouw van schulden.

Want ook hier lijkt het principiële standpunt te zijn losgelaten uit doelmatigheidsoverwegingen. We doen “whatever it takes” om de Eurozone aan de gang te houden en accepteren daarbij dat het mandaat van de ECB wordt ingevuld op een manier die steeds verder afwijkt van de oorspronkelijke bedoeling. Maar ook

als we zo de problemen provisorisch oplossen, als we zo voorthobbelen, van incident naar incident, blijft het kernprobleem op tafel liggen: waar ligt de grens? Hoe vaak accepteren we dat begrotingsafspraken niet worden nagekomen, zonder dat sancties volgen? Tot hoever laten we toe dat de ECB haar mandaat nog verder oprekt?

Bij de rechtsstaat van Polen en Hongarije gebeurt hetzelfde. Stapje voor stapjes wordt die uitgehold. En elke keer de schouders ophalen wanneer dat gebeurt, betekent dat de weg terug naar een minimumniveau van rechtsstatelijkheid langer wordt. En we krijgen er nu zelf last van doordat we geen mensen aan Polen kunnen uitleveren.

Ook als er deze dagen een compromis komt, is het probleem niet opgelost, maar wachten we gewoon tot de volgende verslechtering.

Zonder duidelijke grenzen, zonder afspraken die worden gerespecteerd of kunnen worden afgedwongen, wordt de kern van de Europese Unie, de rule of law, uitgehold en verzwakt daarmee de hele Unie. Zonder afdwingbaarheid hebben rechtsregels weinig waarde, zijn ze zelfs, in de opinie van Cleveringa, in het geheel geen recht. Juist daarom ging hij zich in het latere deel van zijn carrière zich voornamelijk toeleggen op het procesrecht, “vanwege de sterk bij hem levende overtuiging dat het materiële recht slechts recht is bij de gratie van goede procedureregels waardoor het geëffectueerd kan worden”.<sup>5</sup>

De weg die Cleveringa ons wijst in de huidige crisis in de Europese instituties is dus tweeledig. Enerzijds moeten we ervoor zorgen dat afspraken kunnen worden afgedwongen, ongeacht of dit nu afspraken over het stabiliteitspact zijn of afspraken over de rechtsstaat en rechterlijke onafhankelijkheid. Daaraan schort het nu. De instantie die op de naleving van de regels moet toezien, de Europese Commissie, heeft nauwelijks een democratisch mandaat. Een democratisch gekozen regering zal zich aan zo'n commissie minder gelegen laten liggen dan aan de eigen kiezer. We zagen dat bij Duitsland en Frankrijk over het stabiliteitspact, we zien dat nu bij Hongarije en Polen over de rechtsstaat. Dus een stap in het proces zal moeten zijn dat een instituut met een groter democratisch mandaat die naleving gaat afdwingen.

Anderzijds kunnen we van Cleveringa leren dat we de moed moeten hebben om grenzen te stellen, om soms de confrontatie te verkiezen boven de lieve vrede, om het principiële pad te bewandelen, niet uit een soort van morele verhevenheid, maar juist omdat de principiële weg in sommige gevallen de enige doelmatige weg is.

Concreet betekent dit dat we ons dus moeten inzetten voor een vernieuwing van de democratie in Europa gebaseerd op de fundamentele principes van democratie. In navolging van Cleveringa, gaat dit onder andere over de juiste procedures die gevolgd dienen te worden om een weerbare en levende democratie te hebben. Democratische processen doen ertoe. Openheid doet ertoe. En wederzijds vertrouwen doet ertoe.

Daarom moeten we strepen trekken in het zand bij de twee hoofd dossiers, namelijk bij de financieel-economische en monetaire ordening en bij de rechtsstatelijkheid. En vaak het is heel simpel: niet nieuwe afspraken maken, maar gewoon de gemaakte afspraken nakomen en dat afdwingen. We moeten echt ophouden met constant maken van nieuwe afspraken als schaamlap wanneer niemand nakoming van de oude afspraken afdwingt.

---

<sup>5</sup> H. Drion: *Levensbericht R.P. Cleveringa*, in *Jaarboek Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 1981-1982, Amsterdam*, pp. 188-194.

Maar er zijn ook meer stappen nodig om de Unie te laten functioneren:

1. Vergroten van de openheid te beginnen bij de Raad van Ministers die nu geheim is. Wetgeving die niet openbaar tot stand komt is werkelijk ongehoord en past niet binnen een democratie. Ondanks onze pogingen – ook dit dossier trek ik samen met Renske Leijten – en ondanks de steun van meer dan 20 Europese parlementen, bewegen de regeringen nog niet. Maar wij hebben wat ervaring met hard trekken.
2. Verantwoording afleggen: Het Europees Parlement kan de Commissie in haar geheel ontbinden na een motie van wantrouwen, maar alleen de voorzitter kan het ontslag aanvragen van een individuele commissaris. In een normaal parlement kan een disfunctionele minister gewoon naar huis gestuurd worden.
3. Participatie bevorderen: Een fundamentele pijler van de democratie is de actieve deelname van de burgers aan het politiek debat. Dit vergt dat het democratische debat toegankelijk is en gevoerd wordt in een gemeenschappelijke taal en discussieruimte. En het vereist dat duidelijk is hoe nieuwe wetgeving, die direct in de EU landen doorwerkt, tot stand komt
4. Terugbrengen van wederkerigheid als fundamentele principe van democratische omgang om de geest van samenwerking weer springlevend te maken. We zien een gebrek aan wederkerigheid en dus constructieve samenwerking op meerdere terreinen. Malta en Cyprus hebben jaren veel geld verdiend aan de verkoop van gouden paspoorten aan soms criminele mensen van buiten de unie, die vervolgens vooral elders in de Unie gingen wonen en daar bijvoorbeeld veiligheidsproblemen veroorzaken. Meerdere landen, waaronder Nederland, proberen via constructies hoofdkantoren of brievenbusfirma's of andere zaken aan te trekken, die ervoor zorgen dat er in andere unielanden minder of geen belasting betaald wordt.

Laten we dus, met deze inzichten van Cleveringa, een volwassen debat voeren over de toekomst van Europa. Wanneer er kritiek is op het handelen van Europese instituties, wordt het debat te vaak gesmoord door dit als "eurosceptisch" af te doen. Maar oprechte kritiek is juist nodig om ervoor te zorgen dat instituties hun fundamentele waarden niet uit het oog verliezen. Niemand wist dat beter dan Cleveringa. Want hoewel deze grote, rechtvaardige geleerde een fel en doorleefd verdediger van de rechtsstaat was, schroomde hij gedurende zijn hele carrière niet om niet mis te verstane kritiek te leveren op rechterlijke uitspraken. Daarvoor had hij – in de woorden van Langemeijer - "een bepaald mindere eerbied"<sup>6</sup>, juist omdat hij het recht zo belangrijk vond. Laat ons met dezelfde blik naar de Europese instituties kijken, juist omdat de Europese samenwerking zo belangrijk is.

**Dank u wel.**

---

<sup>6</sup> Langemeijer geciteerd in H. Drion: *Levensbericht R.P. Cleveringa*, in *Jaarboek Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 1981-1982, Amsterdam, pp. 188-194.*