

Redactionele kanttekeningen

Ruw spel en zijn spelregels

T. Koopmans, 'Ruw spel en zijn spelregels', in: Juridisch Stippelwerk, Deventer: Kluwer, 1991, pp. 448-450.

'Denkt men zich het gehele apparaat van politie en justitie weg, denkt men zich ook dat het eigenbelang in het geheel niet zou meebrengen solidair te zijn, en dat de gelegenheid zich ten koste van anderen te bevoordelen op niet moeilijk te verwezenlijken wijze zich voordoet, denkt men zich in deze situatie goed in, dan kan men zich eerst een voorstelling maken welk een rol de werkelijk morele krachten in de tegenwoordige maatschappij spelen. Ik vermoed dat niemand, die enig verstand van mensen en dingen heeft — een kennis die men niet alleen in studeerkamer of laboratorium kan opdoen — dan optimistisch zal zijn.' Aldus Bongers in zijn inaugurele rede, in 1922 (Verspr. Geschr. II p. 26).

Hoe aandoenlijk-archaisch, hoe evident ook, zou deze tekst hebben geklonken als hij twintig jaar geleden was geciteerd. Omstreeks 1981 ligt 'het apparaat van politie en justitie' echter zozeer in het kruisvuur, dat de tekst weer rijkelijk actueel klinkt. Niet alleen om wat er gebeurt: oude koelkasten die in de dakgoot staan te wachten wanneer deurwaarder en politie een ontruimingsvonnis ten uitvoer willen leggen; een burgemeester die zoveel verstoring van de openbare orde vreest bij de tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis dat hij eerst hooggeleerd advies vraagt om te weten of hij wel echt daartoe verplicht is; een hooggeplaatst magistraat die publiekelijk getuigenis aflegt van de gevoelens van onzekerheid die zijn ambtsgenoten en hem bevangen wanneer zij zien dat hun beslissingen wegens vrees voor geweld terzijde worden gesteld. Ook om wat er gedacht wordt: optreden van het openbaar ministerie wordt in een wip als politieke justitie gebrandmerkt; grote groepen behouden zich het recht voor zelf na te gaan of geldig totstandgekomen besluiten wel legitiem zijn, en weigeren niet alleen gehoorzaamheid maar komen ook in verzet wanneer zij die besluiten niet met hun consciëntie kunnen rijmen; en dat de gewetenspuzzels van de een op een heel ander onderwerp betrekking hebben dan die van de ander (kernenergie, abortus, wapenning, woonruimteverdeling, stadsvernieuwing) maakt de zaak er niet gemakkelijker op, en heeft ook wel de neiging de discussie wat schimmig te maken, omdat bezwaarden nogal eens een blind oog hebben voor bezwaren van anderen.

Het is vooral daarom zo curieus, omdat juist in Nederland tot zo'n vijftien à twintig jaar geleden een traditie bestond waarin een vrijwel onbeperkt vertrouwen werd gesteld in het fatsoen van de autoriteiten. Veel van onze wetgeving werd gekenmerkt door ruime bevoegdheidstoedelingen, waarbij uitvoerende organen naar bevind van zaken konden handelen zonder aan duidelijke criteria gebonden te zijn — vaak zonder mogelijkheid van beroep, soms ook zonder verantwoordingsplicht, zoals in het geval van de burgemeester. In de justitiële sfeer was het van hetzelfde laken een pak: het bestaan van het opportuniteitsbeginsel werd toegejuicht, naar de hantering ervan werd nauwelijks gevraagd; tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen werd vrijwel geheel in handen van OM en Departement van Justitie gehouden; voorlopige veroordelingen en invrijheidstellingen leidden tot nauwelijks definieerbaar toezicht op de levenswijze van delinquent-cliënt.

De weg naar de willekeur lag zodoende open, maar wij waren er, geloof ik, in het algemeen van overtuigd dat de uitoefening van al die ruime of ongedefinieerde bevoegdheden met de beste bedoelingen, in het algemeen belang, en met zoveel mogelijk oog voor de bijzondere situatie van de betrokkenen zou geschieden. Ik herinner mij mijn verbazing toen ik in 1961 door de aanstellingsprocedure bij de Europese Gemeenschappen heen moest, met twee dagen vergelijkend examen; voor mijn aanstelling bij Justitie had ik slechts een gesprek gehad met de secretaris-generaal en twee afdelingshoofden (zo heette dat toen nog). Zoiets ging, in Nederland, in goed vertrouwen. Ik herinner mij ook de oprechte verontwaardiging van Nederlandse ambtenaren toen, bij de bespreking van het vrij verkeer van werknemers in de EEG, het Nederlandse woonvergunningenbeleid aan de orde kwam en andere delegaties suggereerden dat dit er best toe zou kunnen leiden dat buitenlandse werknemers zouden worden achtergesteld: zo'n idee lag toen nog buiten het gemiddelde Nederlandse gezichtsveld — het sprak vanzelf dat de gemeentelijke organen fatsoenlijk zouden optreden. Er werd, in die tijd, veel geaccepteerd.

Op tal van gebieden zijn dat vertrouwen en dat aanvaarden intussen meer en meer verdwenen, en vaak hebben zij plaats gemaakt voor openlijk wantrouwen, een enkele keer tot verdachtmaking toe, en voor handelen dat met dit wantrouwen correspondeert. Het politieke spel wordt harder gespeeld, niet zozeer door kamerleden en ministers als door groepen uit de samenleving die opvattingen of belangen te verdedigen hebben. En het ziet er niet naar uit dat die ontwikkelingslijn op korte termijn zal worden omgebogen. Men kan daarover allerlei soorten oordelen vellen, maar het is de vraag of het niet meer zin heeft stil te staan bij de consequenties die aan het wegsmelten van het vertrouwen in de eigen overheid moeten worden verbonden.

Op zichzelf kan een politiek systeem zeer wel zonder dat vertrouwen bestaan — er zijn voorbeelden genoeg van. Wil een samenleving echter niet desintegreren in facties die zichzelf elk hun eigen rechtsorde toemeten, dan is waarschijnlijk een correctiemechanisme nodig. Dat kan erin bestaan dat een centraal gezag een tijd lang niet of tolerant tegen ongehoorzaamheid en verzetsacties optreedt, maar tenslotte toch, als geen andere oplossing bereikbaar lijkt, en als puntje bij paaltje komt, betrekkelijk meedogenloos de toestand die het als de wettige ziet totstandbrengt of herstelt. Men zou dat de Franse oplossing kunnen noemen (met alle gevaar dat aan zo'n generalisatie kleeft), en zij lijkt voor ons land ongeschikt: niet alleen omdat wij geen traditie hebben van een sterk centraal gezag, maar ook omdat het centraal gezag in de grond van de zaak partij is bij vrijwel alle conflicten die onze samenleving verdeeld houden. Als het het centraal gezag is dat de optie voor de kernenergie heeft uitgebracht, is het niet in een erg goede positie om te beoordelen hoever belemmeringsacties van tegenstanders mogen gaan. Er is een andere mogelijkheid, die men als Anglo-amerikaans zou kunnen kwalificeren: men laat een ruime plaats aan alle mogelijke vormen van oppositie, tot de meest virulente toe, maar men verlangt in beginsel onvoorwaardelijke gehoorzaamheid aan rechterlijke uitspraken. De rechter treedt als het ware als arbiter op om de naleving van spelregels in het veld van de maatschappelijke conflicten te verzekeren.

Ik vraag mij af of wij in Nederland die richting niet moeten inslaan. Naarmate de spelregels vager of lossier zijn, en het spel harder wordt gespeeld, is er een grotere behoefte aan gehoorzaamheid aan de scheidsrechter. Nergens is dat duidelijker dan in het Britse Lagerhuis, waar de chaotische taferelen, het boegeroep en het schelden, lachen en juichen alleen maar mogelijk zijn omdat iedereen weet dat alles stil zal vallen als de 'speaker' opstaat en — nauwelijks hoorbaar in het wegstervende tumult — 'order' zegt. Er is trouwens ook een voor de hand liggende parallel met de ontwikkeling van het voetbalspel, van vorm van ontspanning

naar professionele balkrijg – de dreiging met de rode en gele kaarten maakt dat het nog mogelijk blijft met evenveel man het veld te verlaten als men eropgekomen is, en het spel kan alleen maar voortgang vinden omdat de deelnemers van elkaar weten dat zij de bal en elkaar met rust zullen laten zodra de scheidsrechter fluit. Als wij met tumult en ruw spel moeten leven, ontstaat meer behoefte aan arbitrage; en als alleen die arbitrage het spel gaande kan houden, moet men zich bij de uitslag daarvan neerleggen. In een maatschappij als de onze kan die arbitrage moeilijk van een ander komen dan van de rechter.

Een dergelijke houding zou ook gevolgen kunnen hebben voor de marge van tolerantie voor oppositioneel gedrag. Als ministers, burgemeesters, inspecteurs van volksgezondheid, politie-inspecteurs en andere strijders in de frontlinie van het overheidsapparaat weten dat ook hun tegenpartijen rechterlijke uitspraken zullen eerbiedigen, kunnen zij het zich veroorloven meer toe te staan voordat het zover komt.

Voorlopig deze conceptie omhelzend, meen ik dan ook dat niet-naleving van een rechterlijk oordeel principieel iets anders is dan niet-naleving van wet of verordening (anders dan o.a. de Rechtswinkel Amsterdam, zie *NJB* 1980 pp. 385-388). Juist als (en in mijn visie juist *omdat*) er ruimte moet zijn voor vele, vergaande en eventueel onaangename vormen van oppositie, met inbegrip van ongehoorzaamheids- en belemmeringsacties, moet de rechterlijke uitspraak worden nageleefd – niet omdat hij juist zou zijn, de prioriteiten goed zou stellen of het gelijk legt waar het hoort, maar omdat hij tot inzet heeft de spelregels te handhaven. Ruw spel eist gehoorzaamheid aan de scheidsrechter.