

Piet Hein Donner

Geboren: 20 oktober 1948, Amsterdam

Opleiding:

- 1974: Afgestudeerd Nederlands recht, Vrije Universiteit van Amsterdam
- 1974-1975: Onderzoek aan de University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, Verenigde Staten

Loopbaan:

- 1976-1981: medewerker ministerie van Economische Zaken, Buitenlandse Economische Betrekkingen
- 1981-1990: raadadviseur ministerie van Justitie, Stafafdeling Wetgeving publiek recht
- 1990-1993: lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- 1993-1997: voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- 1998-2002: lid Raad van State
- 2002: informateur
- 2002-2006: minister van Justitie
- 2006-2007: lid Tweede Kamer (CDA)
- 2007-2010: minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 2010-2011: minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 2012-heden: vicepresident Raad van State

Huidige nevenfuncties:

- President Raad van Toezicht Oorlogsgravenstichting
- Lid Raad van Advies Carnegie-Stichting

Burgerlijke staat:

Getrouwd, drie zoons



Donners rechtsstaat:

‘Je moet kijken naar de gevoelens van burgers’

Vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner ziet spanningen in het statelijk bestel. De economische crisis is daar volgens hem de oorzaak van. Op het punt van wetgeving laat de regering volgens hem ‘zeker op een aantal punten steken vallen’. Tegelijkertijd relativeert Donner. De rechtsstaat is volgens hem niet in gevaar. ‘Zo zwaar zie ik het ook weer niet’



Sabine Droogleever Fortuyn

Beeld: Jiri Büller

Piet Hein Donner (65) heeft nooit met de gedachte gespeeld om advocaat te worden. ‘In mijn naaste omgeving heb ik veel juristen, maar geen advocaten. Zeker als je staats- en bestuursrecht en Europees recht studeert, gaat de belangstelling toch meer uit naar de overheid,’ zegt hij vanuit zijn werkkamer in Paleis Kneuterdijk, waar de Raad van State huist. Hij drinkt rooibos thee uit een glas.

Donner groeide op in een gereformeerde juristenfamilie. Vader André was jarenlang rechter in het Europees Hof van Justitie. Grootvader Jan was in

twee kabinetten minister van Justitie en later president van de Hoge Raad. Donners keuze voor een rechtenstudie lag voor de hand, al twijfelde hij even over wiskunde. Na zijn studie kreeg hij een baan bij het ministerie van Economische Zaken en later bij het ministerie van Justitie. Weer later werd hij lid en voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en was hij vier jaar lid van de Raad van State. In 2002, op 54-jarige leeftijd, begon hij zijn carrière als minister. Eerst Justitie, daarna Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken. Toen hij in 2011 werd gevraagd

Herman Tjeenk Willink op te volgen als vicepresident van de Raad van State zag hij ‘geen goede reden om “nee” te zeggen’. Donner: ‘In alle eerlijkheid, ik was negenenhalf jaar minister en op een goed moment loop je het gevaar dat je gaat denken dat alles weer terugkomt. Dan moet je wegwezen. Je bent dan niet meer alert genoeg, doet geen recht meer aan de problemen zoals ze dan zijn.’

In februari 2012 trad hij aan als ‘onderkoning van Nederland’ en dat bevalt. ‘Omdat je toch heel nauw betrokken bent bij het beleid zoals het gevoerd wordt, de wetgeving zoals die tot stand

komt, en ja, in deze functie heb je meer tijd om erover na te denken dan als minister.'

De combinatie van de van oudsher rechtsprekende en adviserende functie van de Raad van State is al jarenlang onderwerp van discussie. In 2010 werd een wetsvoorstel aangenomen waarin een vergaande scheiding tussen deze taken is geregeld. De ministers van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken hebben nu een wetsvoorstel aangekondigd dat erop is gericht de rechtsprekende en adviserende taken van de Raad van State verder te scheiden. Ook willen zij de drie hoogste bestuursrechters terugbrengen tot één. Het is het plan om de Centrale Raad van Beroep onder te brengen bij de gewone rechterlijke macht en om de rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven over te laten gaan naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. 'Ik denk dat de voorstellen zoals ze er nu liggen, winst zijn. Winst uit een oogpunt van de organisatie van de rechtspraak. Winst uit een oogpunt van de rechtsstaat zelf. En ik hoop dan ook dat de jarenlange discussie nu zijn beslag vindt.'

Hij benadrukt daarbij de eigen aard van het bestuursrecht en het belang om de rechtsmacht van de bestuursrechtspraak niet op te laten gaan in die van de civiele of cassatierechtspraak. 'Het is daarnaast van belang dat je de deskundigheid en synergie op het terrein van het constitutioneel recht, grondrechten, Europees recht, die je bij zowel de Afdeling advisering als de Afdeling bestuursrechtspraak nodig hebt, niet verliest.'

Vanuit het oogpunt van rechtseenheid heeft hij nog een idee. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak zou als raadsheer in buitengewone dienst bij de Hoge Raad moeten kunnen aanschuiven. Net zoals er nu al een lid van de Hoge Raad staatsraad in buitengewone dienst is. 'Dan heb je voor die gevallen, voor de problematiek van de

'Je moet constateren dat instituties onder druk zijn komen te staan'

rechtseenheid, een volstrekt hanteerbaar systeem.'

Het afgelopen halfjaar trokken rechtskundigen aan de bel. De rechtsstaat loopt volgens hen gevaar. Tijdens een expertmeeting in de Eerste Kamer spraken rechtskundigen als Herman Tjeenk Willink (voormalig vicepresident van de Raad van State), Alex Brenninkmeijer (voormalig Nationale ombudsman) en Geert Corstens (president van de Hoge Raad) zich hierover uit. In maart debatteerden senatoren over de staat van de rechtsstaat en dienden zeven moties in. Eerder protesteerden rechters in het Leeuwarder Manifest tegen de omstandigheden waaronder zij hun werk moeten doen. En advocaten protesteerden tegen voorgenomen bezuinigingen. Deelt Donner de zorgen over de rechtsstaat?

Crisis

De vicepresident constateert dat de regering op het punt van wetgeving 'zeker op een aantal punten steken laat vallen'. Het gevaar dreigt volgens Donner dat wetten te veel tot 'instrumenten' worden gemaakt. 'Tot instrumenten van snelle ingrepen. En vooral ingrepen die enkel en alleen gemotiveerd worden door geld dat je daarmee bespaart of andere overwegingen zoals efficiency of doelmatigheid. Je ziet dat dat gaat schuren met gevoelens van rechtvaardigheid,' zegt Donner. 'Maar dat de rechtsstaat in gevaar is, zo zwaar zie ik het ook weer niet.'

De zorgen komen volgens hem voort uit de economische crisis. 'Voor het eerst in de afgelopen zeventig jaar zitten we in een situatie waarin we niet méér moe-

ten verdelen, maar minder. Dat is een veel moeilijkere taak in een democratie dan het omgekeerde. Je moet vaststellen dat een regering die bezig is om vrij grondig de overheidsfinanciën om te buigen, en dat zal in een rechtsstaat ook lopen via recht en wet, weleens te veel de nadruk kan leggen op de bezuinigingen en op doelmatigheid. We proberen daar in de adviezen van de Raad van State op te wijzen.'

De vraag rijst wanneer de ondergrens bereikt is, en de rechtsstaat volgens Donner wél in gevaar komt. 'De rechtsstaat is één aspect van het statelijk bestel dat we hebben. De democratie is daar evenzeer een aspect van. En om die reden kun je niet zeggen: de rechtsstaat is in gevaar en de andere aspecten zouden dat niet zijn. Wat ik mis in de discussie over de rechtsstaat is dat de overwegingen op grond waarvan juristen, rechters, mensen die in het juridische bedrijf betrokken zijn, de rechtsstaat waarderen, uiteen dreigen te lopen met wat burgers waarderen in de rechtsstaat. De laatste groep wil dat er sneller recht gesproken wordt, wil strengere straffen en vindt bepaalde uitspraken volstrekt onbegrijpelijk. Om de rechtsstaat geaccepteerd te houden, zul je wel degelijk moeten kijken naar de gevoelens van burgers. Anders ontstaat op een gegeven moment de situatie dat iedereen zegt: "Die rechtsstaat, wat heb ik daar nu mee?"'

Onze rechtsstaat is volgens Donner niet los te zien van onze democratie. Sterker nog, de democratie legitimeert de rechtsstaat, zegt hij. Veranderingen onder de bevolking moeten volgens hem doorwerken in de wetten en regels, in het recht. Maar is een democratische rechtsstaat er dan niet voor bedoeld om bepaalde waarden die zich door de eeuwen heen hebben opgebouwd te waarborgen? Om de rechten van minderheden te beschermen bijvoorbeeld? Om verdachten of veroordeelden te beschermen tegen volkswoede? 'Dat is het punt. Als men objectieve waarden

maakt, vertaald in wetten, en dan zegt: ook als negenennegentig procent van de bevolking het niet wil, dan moet het nog. Waar berust dat dan op?' In een democratische rechtsstaat bestaat volgens de vicepresident dan ook geen onbetwiste, objectieve vorm van rechtvaardigheid. Persoonlijk kent hij wel objectieve waarden toe aan rechtvaardigheid. 'Maar dat is waar *mijn* idee van rechtvaardigheid op berust. Voor een belangrijk deel is dat geloof en mensbeeld. De essentie van democratie is nu juist dat dat nooit bij alle mensen hetzelfde zal zijn. En hoe verzinnen we een mechanisme zodat we, ook als mensen fundamenteel met elkaar van mening verschillen, tot besluitvorming kunnen komen? Daar is democratie een aspect van, maar recht evenzeer. Een belangrijk element van democratie is dat het zich in recht vertaalt.'

Spanningen

De rechtsstaat is volgens Donner dus niet in het bijzonder in gevaar, omdat hij de rechtsstaat ziet als onderdeel van een groter systeem, de democratische rechtsstaat. Wel spreekt de vicepresident van spanningen binnen het statelijk bestel. 'Onmiskenbaar, in de financiële en economische crisis die we de afgelopen tijd hebben doorgemaakt, en bij alle veranderingen die in gang zijn gezet, moet je constateren dat verschillende instituties onder druk zijn komen te staan. De rechterlijke macht. Maar ook de traditionele rol van de Tweede en Eerste Kamer en die van politieke partijen. Dus het is niet verbazingwekkend dat wat dat betreft sommige mensen het gevoel hebben van: wat gebeurt er? Gaat dit wel goed? Op sommige momenten kun je heel wel je vraagtekens plaatsen bij wat er gebeurt.'

De vicepresident schrikt ervoor terug om concreet te worden. Op plannen van de regering, zoals het voornemen om het Wetboek van Strafvordering op de schop te nemen en daarmee het strafvorderlijke legaliteitsbeginsel in te



perken, wil hij niet reageren als voorzitter van de Afdeling advisering van de Raad van State. ‘Laat ik wachten tot we de voorstellen voor advies binnen hebben gekregen, om te kijken hoe groot en omvattend ze zijn.’ Ook de verschillen tussen het functioneren van het huidige ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Justitie onder zijn ministerschap (2002-2006) wil hij niet benoemen.

Is Donner het eens met de veelgehoorde kritiek van Kamerleden en senatoren dat de regering adviezen van de Raad van State vaak niet goed gemotiveerd ter zijde schuift? ‘Het is aan de Kamerleden om de regering daarover te bevragen. Adviezen zijn mede daarvoor bedoeld. Het enkele feit dat Kamerleden op die basis vervolgens de regering weer eens het vuur nader aan de schenen leggen, is het bewijs dat adviezen, ook al worden ze niet volledig overgenomen door de regering, een functie hebben.’

Maar ook Donner heeft het gevoel dat de wetgever soms te lichtvaardig aan adviezen van het belangrijkste adviesorgaan voorbijgaat. ‘Maar dat is één kant van het verhaal. Ik wijs op de voorstellen voor de invoering van de kostendekkende griffierechten in 2011. Die zijn niet doorgegaan na advies van de Raad van State.’ Donner vindt dan ook niet dat de Raad van State meer macht moet krijgen. ‘Dan krijgt de Raad van State als adviseur een andere rol. Je krijgt dan eigenlijk een prealabele rechterlijke functie. Als je constateert: “Ja luister eens, als wij zeggen dat een wet niet mag, dan mag die niet”, zou dat onmiddellijk vragen oproepen over de manier waarop de Raad van State nou eigenlijk is samengesteld. Ook is het mijn ervaring dat als de Raad van State in een advies echt, althans, vrij duidelijk zegt: “Ja, dit is in strijd met die en die bepalingen”, de Eerste Kamer zo’n wetsontwerp in de regel niet zal vaststellen.’

Dat de Eerste Kamer te veel partijpolitieke afwegingen maakt, in plaats van de bredere algemene politieke

overwegingen van voorheen, is geen punt waar Donner zich aan stoort. De Eerste Kamerleden maken volgens hem gebruik van hun staatsrechtelijke bevoegdheid. En door de verbroekeling van de politiek in de Tweede Kamer, is hun ruimte toegenomen.

Tegengeluid

De ontwikkelingen binnen de rechtsstaat raken ook de advocatuur. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) ziet het daarom als een belangrijke taak om voor de rechtsstaat op

‘Als je door je oogharen kijkt, zie je een grote overeenkomst tussen landen’

te komen. Bijvoorbeeld om een tegengeluid te laten horen tegen de bezuinigingen die de toegang tot het recht belemmeren of tegen voorstellen die een gevaar vormen voor de van de staat onafhankelijke positie van de advocatuur. Ook Donner denkt dat de Orde hierin een rol heeft, maar aan die rol zijn volgens hem grenzen verbonden. ‘De Orde is er primair voor om de advocatuur te laten functioneren als onderdeel van de rechtspraak, om ervoor te zorgen dat advocaten die kwaliteiten waarborgen, zodat rechters, als ze een advocaat voor zich hebben, op hun deskundigheid en beroepsintegriteit kunnen vertrouwen.’ Dat de Orde zich ook in adviezen uitlaat over wetsvoorstellen, is volgens Donner vanuit de beroepsorganisatie goed te begrijpen. ‘Maar al gauw ontdek je dat de ene groepering binnen de advocatuur er heel anders over denkt dan de andere. En de Orde van Advocaten blijft wel een dwangorganisatie. Je moet er lid van zijn, je kunt

er niet buiten. De Orde vervult in die zin een publieke functie.’ Daarom is Donner van mening dat de Orde zich beter niet kan mengen in politieke discussies waar verschillende groeperingen binnen de advocatuur anders over kunnen denken, zoals een discussie over de straffoogte. ‘Als de Orde als belangenorganisatie deel wil nemen aan het debat, dan kan de Orde moeilijk nog meer als algemene publieke organisatie functioneren. Althans, daar zit een spanning tussen.’

Zouden er volgens Donner Europese standaarden moeten komen voor een rechtsstaat? ‘Die hebben we voor een deel al. Enerzijds in het Verdrag van Rome, anderzijds in het Europees Handvest. En de rechters in Nederland, meer nog dan vaak rechterlijke colleges in andere landen, maken daar gebruik van om beleid en wetgeving aan te toetsen.’ Uniforme regels op Europees niveau zouden volgens Donner meer weerstand dan winst creëren. ‘Bovendien denk ik dat je dan uit het oog verliest, dat als je door je oogharen kijkt, er al een vrij grote overeenkomst is tussen de verschillende landen. Als je regels wilt gaan vastleggen, ga je ruzie maken over de tien of twintig procent waarin je van mening verschilt. Daarin misken je de tachtig procent waar je het eigenlijk over eens bent. En dan schep je tegenstellingen in de staart, die zullen doorwerken in de hoofdmoot.’

Donner vindt het dan ook ‘helemaal niet zo slecht’ om op bepaalde terreinen eerst via rechtspraak van geval tot geval te beslissen en te komen tot ‘een verzameling, een lichaam van uitspraken, om daar vervolgens de regels uit te destilleren. Zo hebben we het bijvoorbeeld ook in het stakingsrecht gedaan. Omdat, als je op die terreinen begonnen was om te gaan discussiëren over de regels, je er nooit uitgekomen was’.

Een rechtsstaat volgens Donner luistert naar de stem van het volk en past – in het licht daarvan – daar het recht op aan. ‘Recht om recht te zijn, moet ook kunnen veranderen.’