Over burgerlijke ongehoorzaamheid

Ed van Thijn
Burgemeester van Amsterdam. Hij schreef dit betoog als lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Reeds voordat de partijraad van de PvdA op 15 januari 1983 het partijbestuur vroeg om een onderzoek naar de mogelijkheden van burgerlijke en bestuurlijke ongehoorzaamheid binnen het kader van de oppositiestrategie, was binnen de kamerfractie de behoefte gebleken zich met het verschijnsel van de burgerlijke ongehoorzaamheid politiek bezig te houden. Aan Ed van Thijn *werd gevraagd de gedachtenwisseling daarover voor te bereiden in samenwerking met* Ien Dales. *Na het partijraadsbesluit ging het werkstuk van Van Thijn en Dales een gewichtige rol spelen in de voorbereiding van de rapportage door het PvdA-bestuur aan de partijraad (van 18 juni jongstleden).*

Daarnaast leverde het partijbestuur een rapport over de bestuurlijke ongehoorzaamheid aan de partijraad. Daartoe werd een tekst voorbereid door de Sectie Gemeente, Gewest en Provincie van de Wiardi Beckman Stichting. In dat rapport wordt 'bestuurlijke ongehoorzaamheid' als verweermiddel tegen onjuist of onbehoorlijk beleid van de centrale overheid afgewezen. Wel worden de mogelijkheden uitgewerkt van wat wordt genoemd: 'bestuurlijk tegenspel'. Daarbij gaat het om acties vanuit het lokale bestuur tegen wettelijke regels die nog niet in de uitvoeringsfase zijn gebracht; het duidelijk maken aan de burgerij wie voor maatregelen – bijvoorbeeld excessieve tariefsverhogingen – materieel verantwoordelijk is; het inventieve gebruik van de marges die gemeentebesturen hebben in de uitvoering van centraal genomen beslissingen. Tenslotte resteert, aldus het rapport, in uitzichtloze omstandigheden het terugtreden van wethouders uit het college.
De tekst van de notitie die de partijraad ontving over de burgerlijke ongehoorzaamheid is in feite een samenvatting geweest van het uitvoerige betoog, geschreven door Ed van Thijn ten behoeve van Tweede-kamerfractie en partijbestuur. In de PB-notitie werd ook het debat binnen het partijbestuur verwerkt, door een aantal leden daarvan voorbereid.
Gelet op het belang van Van Thijns betoog drukken wij zijn tekst hieronder volledig en letterlijk af.

Begripsomschrijving
De PvdA baseert sinds jaar en dag haar politiek handelen op de beginselen van de democratische rechtsstaat. Eén van de belangrijkste uitgangspunten daarbij is de bereidheid van burgers om zich te onderwerpen aan de, democratisch tot stand gekomen, wettelijke regels. Als die bereidheid ontbreekt, ontstaat er een situatie van rechteloosheid en willekeur die koren op de molen is van diegenen in de samenleving die als geen ander in staat zijn zichzelf te redden. Het recht van de sterkste treedt dan in de plaats van het 'recht voor allen', voor democratisch-socialisten een gruwel.
Deze keuze voor de democratische rechtsstaat betekent meer dan een, passieve, aanvaarding van een, soms wat ongemakkelijk, keurslijf. Democratisch-socialisten hebben van oudsher een groot vertrouwen in de wet als instrument van maatschappijhervorming. *'De wet is, naar de uitspraak van Tawney, de moeder van de vrijheid'.*[1] Waar ieder gelijk is voor de wet lijkt het wetgevend instrumentarium een probaat middel te zijn om de ongelijkheid in de samenleving terug te dringen. Niet voor niets is de totstandkoming van de verzorgingsstaat gepaard gegaan met de introductie van een groot aantal wettelijke maatregelen. Niet voor niets worden er in de achtereenvolgende verkiezingsprogramma's van de PvdA weer nieuwe wetten in het vooruitzicht gesteld. De keuze voor de democratische rechtsstaat is voor de PvdA niet alleen een zaak van beginsel, het is evenzeer een zaak van opportuniteit. Als geen ander zijn het de democratisch-socialisten die er belang bij hebben dat de burgers bereid zijn zich aan de wet te onderwerpen.
Tegen die achtergrond kan moeilijk gezegd worden dat het middel van de burgerlijke ongehoorzaamheid de PvdA op het lijf geschreven is. De burgerlijke ongehoorzaamheid moet dan ook scherp onderscheiden worden van de buitenparlementaire actie. Voor de PvdA is de totstandkoming van maatschappijhervormende wetgeving nooit een zaak geweest die alleen in het parlement moet worden bevochten. Niet zelden is wetgeving de uitkomst van een maatschappelijk bewustwordingsproces. Buitenparlementaire acties en sociale strijd hebben daarbij hun betekenis bewezen. Het is dan ook geen wonder dat de PvdA als maatschappijkritische beweging aan deze buitenparlementaire strijdmiddelen een grote waarde toekent. Zij heeft dan ook steeds voorop gelopen om te bewerkstelligen dat dit soort actiemiddelen (demonstratievrijheid, stakingsrecht, en dergelijke) erkenning krijgen als legale uitingsvormen van maatschappelijk protest en nu een even fundamenteel bestanddeel van onze rechtsstaat zijn als de vrijheid van meningsuiting en het recht op vereniging en vergadering.
Buitenparlementaire actie kan zich heden ten dage in onze democratische rechtsstaat afspelen zonder dat het beginsel dat wettelijke regels in acht dienen te worden genomen in het gedrang komt. Daaruit vloeit voort, dat er wel zeer dringende omstandigheden aanwezig moeten zijn om het actiemiddel van burgerlijke ongehoorzaamheid te kunnen rechtvaardigen. Een keuze voor de democratische rechtsstaat houdt in, dat burgerlijke gehoorzaamheid regel, burgerlijke

ongehoorzaamheid uitzondering is. Of, om het in de woorden van *Mahatma Gandhi* te zeggen: *'Burgerlijke ongehoorzaamheid veronderstelt de gewoonte om gewillig aan de wetten te gehoorzamen'.*[2]
Deze notitie gaat dus niet over het brede spectrum van legale actiemiddelen, waarvan de toepassing als zodanig tegenwoordig niet of nauwelijks omstreden is. Zij gaat over één specifieke actievorm die wij als volgt zouden willen omschrijven: *Een in beginsel geweldloze, welbewuste wetsovertreding, in alle openheid gericht op het wijzigen van een bepaalde wettelijke regeling of een door de overheid gevoerd beleid.*[3]
Essentieel in deze definitie is het beginsel van de geweldloosheid. Zodra een actie van burgerlijke ongehoorzaamheid een gewelddadig karakter aanneemt, houdt zij op een actie van burgerlijke ongehoorzaamheid te zijn. Voor de PvdA is dat niet louter een kwestie van begripsafbakening maar ook een kwestie van begrip: het toepassen van geweld als middel om bepaalde doeleinden na te streven, strookt in geen enkel opzicht met onze keuze voor de democratische rechtsstaat en dient derhalve onder alle omstandigheden te worden afgewezen. In beginsel dient letterlijk genomen te worden: naar beginsel.

Nadere afbakening

Deze definitie geeft aanleiding het onderwerp van deze notitie nader af te bakenen. Een sleutelbegrip is de *openheid* waarmee de actie wordt gevoerd. Welbewuste wetsovertreding is op zichzelf nog geen handeling waar men zonder meer het geuzen-etiket van burgerlijke ongehoorzaamheid op kan plakken. De statistiek wijst uit dat in ons land de wet op grote schaal wordt ontdoken c.q. overtreden. Het behoeft geen betoog dat noch de grote, noch de kleine criminaliteit onder dit begrip te rangschikken zijn. Het gaat dan immers niet om 'burgerlijk' maar om 'on-burgerlijk' gedrag. Ook belastingontduiking en deelneming aan het zwarte circuit vallen buiten dit bestek, al zullen sommigen een dergelijk gedrag voor zichzelf rationaliseren als een protest tegen de hoge belastingdruk of het slechte beleid dat met 'onze centen' wordt gevoerd. Het gaat hier per definitie om stiekeme handelingen die in het merendeel van de gevallen in het teken staan van 'eigen baat en eigen gewin'. Moeilijker wordt het als de weigering om belasting te betalen in alle openheid geschiedt omdat men bezwaar heeft mee te moeten betalen aan bijvoorbeeld de aanschaf van kernwapens. Nog moeilijker wordt het als een dergelijke protesthandeling zich rechtstreeks richt tegen een specifieke heffing (Kalkar).
Hier naderen we de problematiek van de individuele gewetensbezwaarden, zoals ook aan de orde is bij dienstweigering, euthanasie, vaccinatieweigering en dergelijke. In vele gevallen gaat het niet om collectieve acties maar om individuen die een beroep doen op het individueel geweten (al kan het verschijnsel een zekere omvang aannemen). Dit vraagstuk blijft in het kader van deze notitie buiten beschouwing. Voor zover hier wèl sprake is van een collectieve oproep om niet (of minder) te betalen (bijvoorbeeld Beweging Weigering Defensiebelasting), is er in uiterste consequentie sprake van verhindering dat een democratisch genomen besluit wordt uitgevoerd. Op het aspect van obstructie komen wij later terug.
Overigens wil nog niet gezegd zijn dat bij 'collectieve' wetsovertreding het individuele geweten niet in hoge mate in het geding zou zijn. Voor *Schuyt* is het juist een cruciaal criterium bij de rubricering en beoordeling van de diverse vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid. Zo hanteert hij een indeling van acties in 1. gewetenskwesties (dienstweigeren, euthanasie); 2. universele belangenbehartiging (kernenergie, kernwapens) en 3. particuliere belangenbehartiging (bijvoorbeeld schippersblokkades, universiteitsbezettingen).[4]
Schuyt is van mening dat eigenlijk alleen de eerste twee categorieën voldoen aan de oorspronkelijke bedoeling van het begrip burgerlijke ongehoorzaamheid, zich beroepend op onder andere Gandhi en *Luther King*. Bij de derde categorie is er sprake van een geïnfleerde uitleg van het begrip.
Uit een onderzoek naar duizend acties van burgerlijke ongehoorzaamheid in de periode 1968-1981 bleek slechts vier procent onder de eerste en elf procent onder de tweede categorie te vallen.[5] *Verdonk* komt echter tot een benaderingswijze, die, goed beschouwd ook de 'particuliere belangenbehartiging' onder bepaalde omstandigheden binnen de definitie kan brengen. In zijn oratie zegt hij: *'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. Loyaliteit aan een recht dat anderen vernedert en wanhopig maakt of onmenselijk en uitzichtloos zal doen leven, of dat niet verhindert dat zo iets gebeurt, is onmogelijk, zelfs al zou het op democratische wijze tot stand gekomen zijn. De strijd om het recht van de macht is dan plicht, burgerlijke ongehoorzaamheid kan dan zelfs noodzaak worden'.*[6]

Vrij vertaald zou men kunnen zeggen dat bij Verdonk de 'particuliere belangenbehartiging' in tweeën uiteen valt. Het maakt groot verschil of een actie van burgerlijke ongehoorzaamheid gevoerd wordt door mensen die een redelijk bestaan genieten en zich teweer stellen tegen de aantasting van hun verworven rechten of wanneer het daarbij gaat om achtergestelde groepen die vanuit een situatie van machteloosheid opkomen voor hun rechten. Of, om het weer in termen van Schuyt te zeggen: particuliere belangenbehartiging wordt dan tot universele belangenbehartiging.

Het spreekt vanzelf dat hierbij het type samenleving waarin wij met elkaar verkeren niet buiten beschouwing kan blijven. Het behoeft nauwelijks betoog dat het een wereld van verschil uitmaakt of we te maken hebben met een totalitair dan wel met een democratisch bestel. Zozeer als niemand een minderheid in een dictatuur het 'recht op opstand' zal betwisten, spreekt het vanzelf dat daarvan in een democratie geen sprake kan zijn. Het is dan ook onzinnig om acties van burgerlijke ongehoorzaamheid vandaag te

vergelijken met het verzet in de bezettingsjaren (1940-1945).
Ook Mahatma Gandhi en Maarten Luther King, beiden lichtende voorbeelden als het om burgerlijke ongehoorzaamheid gaat, streden onder onvergelijkbare omstandigheden tegen een soort van onrecht, zoals thans in ons land in die vorm gelukkig niet voorkomt.
In het Nederland van vandaag leven we onder omstandigheden dat elke regering – van welke kleur dan ook – ten volle bereid is zichzelf te onderwerpen aan de grondregels van de parlementaire democratie en de rechtsstaat.
Schuyt onderscheidt drie soorten van overheidshandelen die eventuele acties van burgerlijke ongehoorzaamheid zouden kunnen rechtvaardigen:
1. een overheid die zich bezondigt aan illegale activiteiten en dus zèlf de hand licht met de wet (illegale oorlogsvoering, discriminatie van burgers, en dergelijke);
2. een immorele overheid, wier activiteiten weliswaar legaal zijn, maar desalniettemin in strijd met beginselen van menselijke waardigheid of eerbied voor het leven;
3. een hardhorende of slecht luisterende overheid.[7]

Hij constateert, naar ons oordeel terecht, dat in Nederland alleen sprake kan zijn van de derde situatie.
Hoe verhoudt zich dat tot de 'rechtsorde' in ons land? Nederland is toch een 'kapitalistische' samenleving? De rechtsorde is toch een weerspiegeling van de ongelijke machtsverhoudingen? Betekent dat niet dat de rechtsbescherming van de arme, om Verdonk aan te halen, per definitie zodanig tekort schiet dat loyaliteit tegenover staat en wetgeving onmogelijk wordt? Naar onze mening kan van een dergelijke situatie vooralsnog niet worden gesproken. De verzorgingsstaat in Nederland wordt onder meer gekenmerkt door een stelsel van sociale zekerheid dat tot de hoogst-ontwikkelde in de wereld behoort.
Het huidige regeringsbeleid moge er dan op gericht zijn het niveau van voorzieningen een eindweegs terug te schroeven – een politiek waartegen harde oppositie geboden is –, men kan niet zeggen dat de fundamenten van onze verzorgingsstaat op dit moment in het geding zijn. Bij de verdediging van deze fundamenten heeft de PvdA – daargelaten nog de principiële argumenten – meer te verwachten van een politiek die gericht is op handhaving en respectering van de wet dan van een politiek die inspeelt op ontduiking, overtreding en ongehoorzaamheid. De stormloop tegen de bestaande wetgeving moet worden afgeslagen, niet aangemoedigd.
Het is waar dat de machtsongelijkheid, ook in onze samenleving, nog onverantwoord groot is. Veel van de bestaande wetgeving is er echter op gericht om te voorkomen dat een strijd van allen tegen allen ontstaat waarvan de uitslag bij voorbaat vaststaat. Zo bezien heeft de PvdA wel degelijk een boodschap aan 'deze rechtsorde'.

Burgerlijke ongehoorzaamheid als uiterste middel
Is burgerlijke ongehoorzaamheid in een land als Nederland dan onder alle omstandigheden ontoelaatbaar? Zeker niet. Ook in Nederland kunnen zich situaties voordoen waarin er sprake is van een hardhorende c.q. onredelijke overheid. Maar regel is dat niet. Burgerlijke ongehoorzaamheid veronderstelt, normaal gesproken, burgerlijke gehoorzaamheid. Burgerlijke ongehoorzaamheid is dus een uiterste middel, slechts gerechtvaardigd in uitzonderlijke omstandigheden.
Naar aanleiding van de Maagdenhuisbezetting formuleerde Den Uyl het in 1969 als volgt: *Burgerlijke ongehoorzaamheid is een uiterste middel in een werkelijke noodsituatie tegenover een kennelijk onredelijke tegenstander, nadat alle mogelijkheden om met normaal overleg tot het doel te komen zijn uitgeput'.*[8]
Naar zijn oordeel was van zo'n situatie rond de Maagdenhuisbezetting nog geen sprake. Het overleg over de democratisering van de universiteit was nog in volle gang. Daarentegen was de bezetting van de ENKA-fabriek in Breda in dat zelfde jaar alleszins begrijpelijk. De werknemers leverden een wanhopige strijd voor het behoud van hun werk. Van enig overleg over de bedrijfssluiting was geen sprake geweest. Waren zij niet tot actie overgegaan, zij zouden als baaltjes meel aan de kant zijn gezet.

Zoals gezegd zijn er in onze democratische rechtsstaat een groot aantal mogelijkheden die kunnen worden beproefd om de overheid tot andere gedachten te brengen. Mogelijkheden op parlementair en buitenparlementair niveau. Mogelijkheden van beroep en protest. Er is een scala van legale protestmiddelen voorhanden (demonstratie, staking, boycot, en dergelijke) alvorens naar een uiterste middel behoeft te worden gegrepen. Zo'n uiterste middel kan pas met recht en reden worden gebruikt als alle legale middelen hebben gefaald, of van meet af aan evident is dat zij niet tot resultaat zullen kunnen leiden. *'Van de protestvormen die binnen een rechtsstaat te tolereren zijn is burgerlijke ongehoorzaamheid niet het beginpunt – zoals velen veronderstellen – maar het eindpunt.' (Horn).*[9]
Ook *Fransen van de Putte,* die op zichzelf van een positieve grondhouding ten opzichte van de burgerlijke ongehoorzaamheid getuigt (*'Een op voorhand verwerpen van de burgerlijke ongehoorzaamheid doet haar onrecht'),* noemt als een van de toetsingscriteria voor de rechter: *'in hoeverre alle legale middelen zijn aangewend om de betreffende regel te veranderen'.*[10]
Al met al moet worden vastgesteld dat er niet te snel van kan worden uitgegaan dat er sprake is van 'een noodsituatie' en 'een kennelijk onredelijke tegenstander'. De toepassing van een uiterste middel vereist een uiterste argumentatie.

Een noodsituatie in een parlementaire democratie
In een parlementaire democratie heersen diegenen die 51 procent van de kamerzetels weten te behalen. In een stelsel van louter minderheidspartijen is de invloed van de kiezer daarop maar beperkt. Meerderheden worden bij ons niet gekozen, maar gemaakt. Dat gebeurt als de stembussen al lang en breed zijn

opgeborgen tijdens, dikwijls langdurige, kabinetsformaties. Niettemin geldt ook voor ons systeem dat de meerderheid in het parlement beslist. Haar wil is wet.
. Daarmee is echter de kous niet af. Voor de legitimatie van meerderheidsbeslissingen is nèt iets meer nodig dan louter neuzen tellen. Democratie is niet alleen een zaak van kwantiteit, er mogen ook kwalitatieve eisen worden gesteld aan de wijze waarop meerderheidsbesluiten tot stand komen.
Zo noemt *Barents* een drietal spelregels waaraan een democratisch systeem dient te voldoen:
1. beslissingen worden door een meerderheid genomen;
2. de meerderheid toont respect voor de minderheid of de minderheden;
3. de minderheid gehoorzaamt de beslissingen van de meerderheid.[11]

Tussen de spelregels 2 en 3 bestaat een grote samenhang. Natuurlijk dient het regel te zijn dat de minderheid zich neerlegt bij meerderheidsbeslissingen. Onze democratie zou eenvoudigweg niet kunnen functioneren als aan een minderheid, van welke aard ook, een blokkeringsmacht zou kunnen worden toegekend. Het is de essentie van een democratisch systeem dat er tussen meerderheid en minderheid een 'agreement to disagree' bestaat. Maar daarbij hoort ook dat men zich er rekenschap van geeft dat meerderheids- en minderheidsposities in een democratie vergankelijk zijn, of anders gezegd: verwisselbaar. Wie vandaag de meerderheid heeft, kan morgen in een minderheidspositie worden teruggeworpen. Daarom is het ook voor de werking van het systeem zo wezenlijk dat men er over en weer niet licht toe overgaat voor zichzelf een blokkeringsmacht op te eisen.

Onder het motto *'Wat u niet wil dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet'* dienen alle partijen (meerderheid en minderheid) te aanvaarden dat in een democratie van tijd tot tijd de verhoudingen zich wijzigen en dat het systeem doodloopt als minderheden niet bereid zijn, tijdelijk, te berusten in een positie van relatieve machteloosheid. Burgerlijke ongehoorzaamheid mag geen zaak zijn van selectieve beoordeling, al naar gelang de politieke wind waait. Dat neemt niet weg, dat ook in een democratie een dam mag worden opgeworpen tegen een meerderheid die zich tyranniek gedraagt. Van een meerderheid mag zorgvuldigheid ten opzichte van de minderheid worden verwacht (spelregel 2). Van Mierlo formuleert dat als volgt:
- de meerderheid toont in het besluitvormingsproces haar respect aan de minderheid door alle belangen, dus niet alleen die van de meerderheid maar ook die van de minderheid, zorgvuldig tegen elkaar af te wegen;
- individuele voorkeuren dienen te worden omgezet in een consistente en consequente collectieve beslissing, waarvan de voor- en nadelen voor zowel meerderheid als minderheid duidelijk zijn;
- de meerderheid dient duidelijk aan te geven waarom zij vindt dat de verlangens van de minderheid het in het afwegingsproces hebben afgelegd tegen de overwegingen van de meerderheid;
- de winnende meerderheid dient zich ervan bewust te zijn dat er geen beslissingen voor de eeuwigheid worden genomen. Zij dient de bereidheid te tonen haar beslissingen opnieuw te overwegen wanneer daartoe aanleiding bestaat;
- de meerderheid mag de minderheid de toegang tot de politieke agenda niet versperren als deze een heroverweging van de beslissing aan de orde wenst te stellen.[12]

Ziehier ook de samenhang tussen de spelregels 2 en 3. Naarmate er meer aan deze voorwaarden wordt voldaan is er minder recht en reden voor de minderheid om zich niet bij de besluitvorming te willen neerleggen. Omgekeerd kan men zeggen dat er slechts aanleiding kan zijn tot verzet c.q. ongehoorzaamheid als met al deze voorwaarden evident de hand is gelicht en dan nog meer dan één keer.

Burgerlijke ongehoorzaamheid, aldus Schuyt, is het wapen van de *permanente verliezers*. In een democratie moet iedereen tegen zijn verlies kunnen, maar als bepaalde groepen altijd maar weer het loodje leggen, ondermijnt de democratie zichzelf.[13]

In zo'n situatie gaat het om de arrogantie van de macht. Van enig respect voor de minderheid of minderheden is dan geen sprake neer. De meerderheid is hardhorend. De overheid verzaakt dan, om Fransen van de Putte aan te halen, haar legitimiteitsverplichting. Alleen wanneer duidelijk is dat daaraan is voldaan *'kan zij met recht machtsmiddelen als geweld inzetten tegen diegenen, die zich anders dan via de democratische kanalen tegen haar optreden verzetten.( ) Een democratisch bestel houdt in, dat men de wil van de meerderheid volgt, maar ook dat daarbij de wensen van de (grote) minderheden zo veel mogelijk worden ontzien. Dat brengt met zich mee, dat aan die minderheden een zekere marge ook op de grens van de wet gelaten moet worden om zich te uiten'*[14]

De legitimiteitscrisis
Het beginsel dat iedere burger gehouden is de wettelijke regels te gehoorzamen is gemakkelijk neergeschreven, maar steeds moeilijker te realiseren. Dat ligt niet alleen aan de burgers. In zijn oratie hekelt Schuyt het 'woud van wetten' dat in de afgelopen jaren over de burgers is afgeroepen. In Nederland werden in de periode 1960-1969 duizend nieuwe wetten geïntroduceerd.
'Brengt deze normenvloed zelf niet met zich mee dat burgers en groepen van burgers zich in hun activiteiten minder gelegen laten liggen aan de formele voorschriften, en een eigen richting voor hun gedragingen kiezen, juridisch eigenrichtig plegen? De kernvraag luidt hier of het beweerde verminderde gezag van recht en wet kan worden gezien als het onbedoelde gevolg van vele goede bedoelingen van de opeenvolgende wetgevers en wettenmakers, dus een kenmerk van een sys-

teem is, niet zonder meer een vervelende eigenschap van onwillige individuen?' [15]

Schuyt signaleert een zestal verschijnselen die van een communicatiestoornis tussen wetgevers en wetnemers blijk geven:
a. het afnemend gezag van recht en wet en de geconstateerde herhaaldelijke niet-aanvaarding van wetten;
b. de toegenomen proliferatie van belangen- en pressiegroepen, die zich tot de wetgever wenden, en de toename van zogenaamde one-issue pressiegroepen;
c. het verschijnsel van het wederzijdse niet-begrijpen van deze belangen- en pressie- en actiegroepen onderling;
d. de toegenomen proliferatie, verkokering, versplintering van overheidsbeleid en overheidsorganisaties, die elkaar onderling ook al niet zo erg meer begrijpen; in casu het wederzijds niet-begrijpen tussen deelsectoren en tussen deel-deelsectoren enzovoort, tot aan de deel-deel-subsectoren;
e. het verschijnsel van met elkaar tegenstrijdige of elkaar in de gevolgen tegenwerkende wetten;
f. het verschijnsel van boemerang-wetgeving: wetten die de positie van groepen beogen te versterken, maar die positie in de praktijk juist doen verslechteren.

De burger ziet door de regels de wet niet meer. Maar ook de overheid zelf is bij lange na niet meer bij machte de veelheid van opgelegde regels ook daadwerkelijk te handhaven. De politie is overbelast, de justitie is dolgedraaid, de gevangenissen puilen uit. De overheid is derhalve gedwongen een selectief handhavingsbeleid te voeren. Dat betekent, aldus Fransen van de Putte, *'dat de overheid een deel van de zo tot stand gekomen regels zelf niet handhaaft, hetgeen niet alleen afbreuk doet aan de waarde van de betreffende regel, maar ook aan die van het rechtsstelsel in het algemeen'*. [16]
Voor diegenen die mikken op het wetgevend instrumentarium als middel om de machtsongelijkheid in de samenleving te doorbreken is dit alles een hard gelag. Het gevolg van de aldus beschreven legitimiteitscrisis is immers dat de functie van de wetgeving in haar tegendeel dreigt te verkeren. Een overdosis aan regelgeving maakt dat de kwetsbaarste groepen het eerst het spoor bijster raken. Zij die toch al een voorsprong hebben, zullen gemakkelijker hun weg in het doolhof van de bureaucratie kunnen vinden en minder moeite hebben de mazen in de wet op te sporen, meer middelen ook om zich van deskundig advies te voorzien.
Deregulering is, juist voor democratisch-socialisten, een noodzaak. Maar het is een andere deregulering dan die ons door rechts wordt aangeprezen. Rechts is er op uit juist die wetgeving terug te dringen die de economische machtsvorming verhindert de vleugels uit te slaan. Ons dient het er om te gaan de overdaad aan huis-, tuin- en keukenregels uit te dunnen, opdat de gewone burger weer zicht krijgt op de essentialia van de democratische rechtstaat (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, rechtseenheid en zorgvuldigheid) en het respect voor wet en recht kan worden hersteld. Want als dit ontbreekt, mede omdat de overheid niet bij machte is de eigen regels te handhaven, dreigt het aanpakken van burgerlijke ongehoorzaamheid al gauw iets te krijgen van dweilen met de kraan open. Het argument dat burgerlijke ongehoorzaamheid een uiterste middel is dat alleen mag worden toegepast in een werkelijke noodsituatie, krijgt dan een bijklank van ongeloofwaardigheid.

De participatiedemocratie
En argumenten tellen in een volwassen democratie. Niemand minder dan *Van Agt* heeft er in een opzienbarend interview met *Elseviers Weekblad* in 1974 op gewezen dat de tijd definitief voorbij is dat de burgers wetten die de overheid over hen afroept voor zoete koek nemen: *'Men wil dat hen duidelijk gemaakt wordt dat een wet zin heeft, een maatschappelijk nut dient en dat de lasten ervan rechtvaardig worden verdeeld. Als men de redelijkheid van een maatregel niet inziet, is de bereidheid ernaar te leven gering. Dat is een betrekkelijk nieuw verschijnsel en heeft te maken met de mondigheid van de mensen'*. [17]
De tijd van 'gezag is gezag' is voorbij, zo betoogde *Wierenga* namens de PvdA-fractie tijdens het interpellatiedebat over dit interview. Hij die hamert op gehoorzaamheid aan de regels moet bereid zijn om die regels zelf te rechtvaardigen, uit te leggen, te beargumenteren. Dat is de onontkoombare consequentie van de participatiemaatschappij. [18]
De burger is mondiger geworden. Zeker. Maar de burger is ook meer ik-gericht geworden. Het tijdperk van de participatiedemocratie is geruisloos overgegaan in het ik-tijdperk. Dat betekent dat de wettelijke regels primair getoetst worden aan het eigenbelang en dat de neiging groot is om, als er van strijdigheid sprake is, de regels op voorhand als ongerechtvaardigd van de hand te wijzen.
'Elk meent zijn eigen abstractie de beste beschrijving van de werkelijkheid te zijn. Elke groep meent haar eigen verlangens en belangen het meest legitiem te zijn', zo verzucht Schuyt in zijn eerder vermelde oratie. Ten dele verwijt hij deze proliferatie aan de overheid zelf, die in toenemende mate hardhorend is. Het wetgevingsproces wordt met de dag abstracter. Het adagium dat elke burger geacht wordt de wet te kennen is allang in rook en mist opgegaan. Dat tast de bereidheid tot gehoorzamen ten diepste aan. De *'ondoorzichtigheid en ondoordringbaarheid van het welige woud van wetten vergemakkelijkt het afwentelen van de gevolgen van eigen handelen. Dit vermindert de persoonlijke verantwoordelijkheid in de verzorgingsstaat'*, aldus Schuyt. *'De steeds langer wordende keten tussen handeling en handelingsgevolgen nodigt uit tot onverantwoordelijk gedrag'*. [19]

Daarmee is onverantwoordelijk gedrag verklaard, maar nog niet gerechtvaardigd. De lering die uit dit alles te trekken valt, is dat de overheid er goed aan zou doen bij het proces van regelgeving een grote

zorgvuldigheid te betrachten en zich meer open te stellen voor het hoor en wederhoor vanuit de samenleving. Zij zal er mee moeten leren leven dat de burger met haar in discussie wenst te gaan en in toenemende mate naar de rechter zal stappen om zijn of haar gelijk op de overheid te bevechten. Zij zal ook hebben te aanvaarden dat, zeker in een tijd van economische crisis, het maatschappelijk protest niet van de lucht zal zijn. Toch schept deze situatie naar onze mening nog geen vrijbrief voor burgerlijke ongehoorzaamheid. Zoals reeds gezegd verschaft onze democratische rechtsstaat tal van legale mogelijkheden om zich tegen de overheid teweer te stellen. De participatiedemocratie heeft meer en meer vorm gekregen. Dat betekent per definitie dat er heel wat wegen kunnen worden bewandeld alvorens de inzet van uiterste middelen gerechtvaardigd kan worden geacht. De PvdA heeft zich in de jaren zestig opgeworpen als een van de grondleggers van de participatiedemocratie en sindsdien onophoudelijk gestreefd naar een minder hardhorig overheidsbestel. Voor hoor en wederhoor zijn echter twee partijen nodig. Bij het streven naar een overheidsbestel dat zich openstelt voor signalen uit de samenleving past een beroep op burgers zich hun verantwoordelijkheidsgevoel en burgerzin bewust te zijn. Wie te lichtvaardig omspringt met burgerlijke ongehoorzaamheid draagt niet bij tot verdieping van de participatiedemocratie maar bevordert een samenleving waarin overheid en burgers elkaar in toenemende mate de rug toekeren.

De betekenis van parlementaire meerderheidsbesluiten

Alle relativering ten spijt zien wij geen reden om lichtvaardig af te wijken van het beginsel dat in onze democratische rechtsstaat van de burgers mag worden verwacht dat zij bereid zijn de wettelijke regels te respecteren. Echter, naar onze mening wordt in de discussie over burgerlijke ongehoorzaamheid dit beginsel te gemakkelijk vertaald in de eis dat tegen parlementaire meerderheidsbesluiten geen actie zou mogen worden gevoerd.

Dat is echter een oversimplificatie van de betekenis van parlementaire besluitvorming. Niet elk parlementair meerderheidsbesluit heeft kracht van wet. Jaarlijks gaan er bijvoorbeeld honderden moties onder de hamer door, waarvan de uitvoering in ons dualistische staatsbestel niet bij voorbaat vaststaat. Integendeel. Niet zelden komt het voor dat een regering uiterst gewichtige uitspraken van de Kamer naast zich neerlegt. In het geval van de plaatsing van kruisrakketten verklaarde premier *Lubbers* tijdens het debat over de Regeringsverklaring met grote nadruk dat hij niet van plan is op dit punt 'de oren naar de Kamer te laten hangen'.[20] Met welk recht verlangt *De Vries* van de burgers dat zij elke kameruitspraak zonder meer zullen eerbiedigen als niet eens bij voorbaat vaststaat dat de regering in deze het goede voorbeeld zal geven? Zelfs met betrekking tot de wetgeving liggen de zaken minder simpel dan wel eens gemakshalve wordt gesuggereerd. Wetgeving is een gecompliceerd proces. Meerderheidsuitspraken van de Tweede Kamer zijn belangrijk maar lang niet altijd beslissend. Tussen de behandeling in de Tweede Kamer en de uiteindelijke inwerkingtreding moet een wetsontwerp nog diverse stadia doorlopen.

Daarbij komt nog het recht van een oppositie, om te allen tijde op heroverweging aan te dringen en met des te meer recht naarmate de daar omschreven eisen van zorgvuldigheid minder in acht zijn gekomen. Ook voor parlementaire meerderheidsbeslissingen geldt dat zij niet voor de eeuwigheid zijn genomen. Wij laten dan nog maar onbesproken de complicaties die zich kunnen voordoen als het parlement besluiten neemt die, naar de aard van ons staatsbestel, derden niet kunnen binden. Wij denken bijvoorbeeld aan de bijzondere positie van het particulier initiatief. Toen het parlement in 1980 in meerderheid besloot dat deelneming aan de Olympische Spelen in Moskou niet gewenst was, besloot de sport, daartoe op grond van haar autonomie gerechtigd, om toch te gaan. Maar ook de lagere overheden behoeven zich, gelet op hun autonomie, niet door elk kamerbesluit te laten overrulen.

Daar komt nog bij dat steeds vaker, ook nadat de Kamer gesproken heeft, het oordeel van de rechter wordt ingewonnen. Zo signaleert Fransen van de Putte dat de rechter gaandeweg meer en meer op de stoel van de wetgever gaat zitten. *'Deels werd hij daartoe uitgenodigd door toename van de vage normen in de wetgeving, deels werd hij daartoe al dan niet gewild gedwongen door het falen van de wetgever te beslissen in politiek moeilijk liggende kwesties'*. Hoezeer deze verschuiving van verantwoordelijkheden tot regel dreigt te worden verheven blijkt uit de nota *De Balans Opgemaakt* van de Industriebond FNV. Daarin wordt de stelling ontwikkeld dat men bij acties de grens niet bepaald ziet door het parlement maar door de rechter. Zolang de rechter niet ingrijpt acht Groenevelt c.s. het gerechtvaardigd ook tegen de beslissingen van de Staten-Generaal actie te voeren. Fransen van de Putte wijst op het gevaar van deze ontwikkeling. *'Men vergeet dat men daarmee de meest democratische instantie in ons staatsbestel* (namelijk het gekozen parlement) *inruilt voor de meest ondemocratische instantie in ons staatsbestel* (namelijk de onafhankelijke, aan niemand verantwoording verschuldigde rechter). *Een te betreuren ontwikkeling, maar niet op voorhand onrechtmatig'*.[21]

Al met al is het te simpel om te beweren dat actie voeren nadat de Kamer een uitspraak heeft gedaan een vorm zou zijn van burgerlijke ongehoorzaamheid. Zeker als het om politiek zeer controversiële kwesties gaat is het alleszins gerechtvaardigd om een heroverweging c.q. terugdraaiing van een genomen besluit na te streven. Dergelijke kwesties kunnen ook zeker tot inzet worden gemaakt van verkiezingen waarbij politieke partijen campagne voeren om tot een Kamer van andere samenstelling te komen. Dat is geen aantasting van de parlementaire democratie, maar gevolg geven aan de essentie. Wat echter niet kan is dat parlementaire besluitvorming wordt gesaboteerd. Zolang een genomen besluit niet daadwerkelijk is te-

ruggedraaid heeft niemand in beginsel het recht om de uitvoering daarvan in de weg te staan. Actie voeren voor terugdraaiing en verhindering van uitvoering mogen niet worden verward, noch door voorstanders, noch door tegenstanders van het genomen besluit. Ook al mag de eeuwigheidswaarde van een parlementair besluit te allen tijde worden aangevochten: alleen het parlement zelf is gerechtigd op een besluit terug te komen. Wie zichzelf het recht toekent in de plaats van het parlement te treden maakt zich schuldig aan eigenrichting.
Daarmee betreden we echter het terrein van de middelen waarmee acties worden gevoerd. De grenzen daaraan te stellen vereisen een aparte bespreking, maar staan geheel los van de vraag van het moment waarop acties worden gevoerd. De regels van onze democratische rechtsstaat gelden zowel voor als na parlementaire besluiten.

De grenzen te stellen aan burgerlijke ongehoorzaamheid
Op grond van het voorgaande tekenen zich zo langzamerhand de grenzen af die aan acties van burgerlijke ongehoorzaamheid, ongeacht of zij voor of na parlementaire besluitvorming plaatsvinden, kunnen worden gesteld. Duidelijk is dat zozeer als gehoorzaamheid aan de wet regel dient te zijn, burgerlijke ongehoorzaamheid niet onder alle omstandigheden kan worden afgewezen. Of, om Van Agt nog maar eens aan te halen: *'De stelling dat in een parlementaire democratie elke wet onder alle omstandigheden moet worden nageleefd lijkt mij te absoluut. Absolute gehoorzaamheid kan, meen ik, zelfs niet worden gevergd in een parlementaire democratie. Denkbaar is ... ook in een parlementaire democratie, dat een meerderheid voorschriften oplegt aan een minderheid die de toets van de zedelijke kritiek niet kunnen doorstaan'.*[22] en 23

Ons lijkt dat acties van burgerlijke ongehoorzaamheid in uitzonderlijke situaties alleen dan kunnen worden getolereerd, indien:
– het gaat om zaken waarvan de betekenis uitstijgt boven particuliere belangenbehartiging en de beginselen van onze democratische rechtsstaat zelf in het geding zijn (universele belangenbehartiging);
– de overheid zich een en andermaal onredelijk, arrogant, ja zelfs tyranniek heeft betoond en de opvattingen van minderheden bij herhaling zijn genegeerd en op onzorgvuldige wijze terzijde geschoven;
– alle legale middelen tevoren zijn uitgeprobeerd en niet tot resultaat hebben geleid;
– de acties niet gericht zijn op obstructie van het beleid maar op heroverweging door de daartoe bevoegde instanties.

Acties van burgerlijke ongehoorzaamheid kennen ook hun begrenzing in de daarbij gehanteerde middelen.
Al eerder is opgemerkt dat geweld onder geen enkel beding kan worden getolereerd. Op een moment dat een vreedzame actie omslaat in een gewelddadige houdt de actie op het predicaat van burgerlijke ongehoorzaamheid te verdienen. Daarbij passen de volgende kanttekeningen.
Een geweldloze actie stelt hoge eisen aan de organisatoren. Tevoren dienen voorzorgsmaatregelen te worden getroffen om ontsporingen te voorkomen. Bij sommige acties kan men tevoren zien aankomen dat het aanzuigen van kwaadwillige elementen welhaast onvermijdelijk is. Het is dan al te gemakkelijk als organisatoren zich achteraf van de ontstane ongeregeldheden distantiëren (voorbeeld: de vicieuze cirkel tussen barricadering van kraakpanden – ontruiming – gewelddadige rellen).
Het organiseren van geweldloze acties van burgerlijke ongehoorzaamheid veronderstelt discipline. Wie daaraan geen aandacht besteedt en bijvoorbeeld kiest voor het model van 'de basisdemocratie' roept geesten uit de fles en maakt zich medeverantwoordelijk voor ontsporingen. Het begrip geweld mag hier in ruime zin worden geïnterpreteerd. Ook het dreigen met geweld en intimidatie van derden is onverenigbaar met de uitgangspunten van burgerlijke ongehoorzaamheid.
De overheid is van haar kant verplicht van meet af aan duidelijk te maken waar voor haar de grens ligt tussen geweld en geweldloosheid. Bij de Vondelstraat was dat: kraken ja, barricades nee. Bij Dodewaard was dat: demonstreren ja, blokkeren nee; bij de munitietransporten: langs de rails ja, op de rails nee.

Dat brengt ons op het grensgebied tussen geweld en intimidatie. Op zichzelf zou kunnen worden betoogd, dat wanneer een aantal mensen op de rails gaat zitten dit een geweldloze vorm van actievoeren is. Men doet dit echter met het kennelijke doel een naderende trein tot stoppen te dwingen, daarmee de risico's afwentelend op een derde: de machinist. Dit nu is een vorm van intimidatie die niet aanvaardbaar moet worden geacht. Daar komt bij dat bij dit soort acties wel degelijk sprake is van obstructie van overheidsbeslissingen. Men past een vorm van eigenrichting toe die in onze democratische rechtsstaat onder geen enkel beding aanvaardbaar is. Hoe aanvechtbaar sommige parlementaire besluiten ook mogen zijn, niemand in onze samenleving is meer gelegitimeerd dan het parlement zelf om die beslissingen te nemen c.q. terug te draaien. Wie van die regel afwijkt zet de deur wagenwijd open voor een samenleving, waarin het recht van de sterksten beslist. Een geweldspiraal is dan niet meer te vermijden. Een knokploegendemocratie staat voor de deur, geen wenkend perspectief voor democratisch-socialisten die geloven in de kracht van het argument en niet in die van de vuist.

De PvdA en de burgerlijke ongehoorzaamheid
Deze notitie gaat niet over de problematiek van het politieke protest en de directe, buitenparlementaire actie in het algemeen. De burgerlijke ongehoorzaamheid is een zeer specifieke actievorm die in het voorafgaande nader is gedefinieerd en afgebakend. Niettemin gelden bij de toelaatbaarheid van deze actie-

vorm in de eerste plaats de criteria die de PvdA in het algemeen bij de beoordeling van 'maatschappelijke acties' pleegt te hanteren. In dit verband wijzen wij op een aantal criteria voor het steunen van acties van anderen, die de PvdA in 1973 ontwikkelde:[24]
- het niet opzij zetten van democratische vrijheden en rechten;
- de acties dienen gericht te zijn op realisering van politieke en sociale grondrechten;
- het niet gebruiken van geweld en intimideren van personen;
- het regelmatig terugkoppelen van acties naar de mensen, zodat zij niet elitair van karakter worden of in de lucht komen te zweven.

Voor een beoordeling van de toelaatbaarheid van acties van burgerlijke ongehoorzaamheid als uiterste middel geldt, zoals in het voorafgaande betoogd, nog een aantal bijzondere criteria:
- de acties dienen betrekking te hebben op kwesties die naar hun aard de beginselen van onze democratische rechtsstaat zèlf ten diepste raken;
- zij kunnen slechts overwogen worden in een situatie waarin de overheid (c.q. een parlementaire meerderheid) zich een en andermaal 'tyranniek' ten opzichte van wezenlijke minderheidsopvattingen heeft gedragen;
- alle legale middelen, parlementair en buitenparlementair, moeten tevoren zijn uitgeprobeerd en niet tot resultaat hebben geleid;
- de acties mogen niet gericht zijn op obstructie van het beleid maar dienen zich te richten op heroverweging daarvan door de daarvoor in onze parlementaire democratie aangewezen en bevoegde instanties.

De vraag doet zich voor wat de relevantie van deze criteria is voor de PvdA als politieke partij, vertegenwoordigd in het parlement, maar opererend vanuit een oppositionele minderheidspositie. Tot nu toe spraken wij over de aanvaardbaarheid van acties van burgerlijke ongehoorzaamheid in het algemeen. Nu gaat het over de omstandigheden waaronder en de mate waarin de PvdA daarbij betrokken zou kunnen raken. Het ligt, gelet op de geformuleerde criteria, voor de hand dat zich niet snel een situatie kan voordoen, waarin de PvdA zich in een actie van burgerlijke ongehoorzaamheid zal kunnen vinden. Immers, onder de omstandigheden van de democratische rechtsstaat, zoals deze in Nederland algemeen worden erkend, zullen zich slechts uiterst zelden situaties aandienen waarbij met recht en reden kan worden gesproken van kwesties die naar hun aard de beginselen van die rechtsstaat ten diepste raken. Bovendien dient er heel wat water door de parlementaire zee te stromen alvorens een oppositie met recht en reden aannemelijk zou kunnen maken door een meerderheid 'tyranniek' behandeld te zijn.
Daar komt nog bij dat juist een parlementaire oppositiepartij, die bovendien de buitenparlementaire actie niet schuwt, nog heel wat legale noten op haar zang heeft alvorens kan worden vastgesteld dat alle legale middelen ook werkelijk zijn uitgeput. Het ligt dus niet voor de hand dat een partij als de PvdA ooit zelf zou moeten besluiten om acties van burgerlijke ongehoorzaamheid te initiëren. Daarvan zou pas werkelijk sprake kunnen zijn als metterdaad door een parlementaire meerderheid elementaire vrijheden en rechten, wezenlijk voor de functionering van onze democratische rechtsstaat, buiten werking zouden worden gezet.
Het ligt meer voor de hand dat de Partij van de Arbeid te maken zal krijgen met acties van burgerlijke ongehoorzaamheid, door derden (bijvoorbeeld eenthema-bewegingen) georganiseerd, waarover een standpuntbepaling (veroordeling, begrip, solidarisering) moet worden ingenomen. Ook daarbij zal aan een uiterste terughoudendheid en een stringente toepassing van de voornoemde criteria niet te ontkomen zijn. Wanneer te snel naar dit model zal worden gegrepen en de zwaarte in geen verhouding staat tot het beoogde doel, zal onmogelijk begrip kunnen worden opgebracht.
Van solidarisering kan alleen dan sprake zijn wanneer de PvdA zèlf in kwesties als hierboven omschreven een en andermaal met de kop tegen de muur is gelopen en geen 'legaal' alternatief meer te bieden heeft. In feite gaat het dan om, al of niet door eigen toedoen, een testimonium paupertatis: de oppositie is dan volstrekt onmachtig gebleken om de meerderheid op basis van argumenten in kwesties die onze democratische rechtsstaat in het hart raken van een tyranniek optreden af te houden. Het spreekt vanzelf dat zo'n situatie van opperste machteloosheid geen vooropgezet onderdeel kan uitmaken van een zelfbewuste oppositie-strategie voor de komende jaren.

Wat te doen met de kernraketten?
Deze formuleringen komen wellicht wat abstract over. Wij menen dat dit, naar de aard van het onderwerp, moeilijk anders kan. Wie bij voorbaat inzicht wil hebben in situaties waarin van de PvdA de toepassing van uiterste middelen toelaatbaar kan worden geacht, vraagt in feite naar het onmogelijke. Het is gemakkelijker concreet aan te geven onder welke, reëel bestaanbare, omstandigheden uiterste middelen niet voor aanwending in aanmerking komen, dan een precieze beschrijving te geven van uiterste dus uitzonderlijke noodsituaties die moeilijk voorzienbaar zijn. Noodrecht leent zich nu eenmaal niet gemakkelijk voor codificatie.

Een abstracte beschouwing over de toelaatbaarheid van burgerlijke ongehoorzaamheid in een democratische rechtsstaat zal derhalve diegenen die zeer concrete casusposities voor ogen hebben niet bevredigen. Toch zal uit het voorgaande duidelijk zijn geworden dat de hamvraag die velen in en buiten de PvdA voor ogen zweeft als men om dit soort abstracte beschouwingen vraagt (zoals de partijraad in feite heeft gedaan) impliciet in alle duidelijkheid beantwoord wordt. Immers, bij diegenen die de discussie over de burgerlijke ongehoorzaamheid hebben willen aanzwengelen, spookte vooral het vraagstuk van de nieuwe kernraketten door het hoofd. Wat te doen

als onverhoopt toch zou worden besloten tot plaatsing daarvan over te gaan?
Naar onze mening zal de PvdA alle parlementaire en buitenparlementaire middelen moeten aanwenden om een dergelijk besluit te voorkomen. Daarop zal het volle accent moeten liggen van de te voeren oppositiestrategie. Die strijd houdt niet op, als een meerderheid tòch zou besluiten tot plaatsing over te gaan. Een oppositie heeft te allen tijde het recht om op heroverweging van een dergelijk besluit aan te dringen. Een oppositie heeft ook het recht om, wanneer zij na verkiezingen tot regeringsverantwoordelijkheid zou worden geroepen, zo'n heroverweging resp. terugdraaiing van een reeds genomen besluit in het vooruitzicht te stellen. Wanneer als gevolg van een dergelijk besluit in de samenleving acties van burgerlijke ongehoorzaamheid ontstaan, zou daarvoor alleen dan begrip kunnen worden opgebracht, wanneer de meerderheid haar besluit op tyrannieke wijze zou hebben doorgedrukt, in strijd met de regels van zorgvuldigheid die in het democratisch verkeer in acht dienen te worden genomen, zonder respect voor de opvattingen van de minderheid. Zonder te voldoen dus aan haar legitimiteitsverplichting.
Alleen onder die omstandigheden kan voor dergelijke acties begrip worden getoond, mits duidelijk vaststaat dat deze niet in het teken staan van obstructie van het genomen besluit. Het besluit kan immers alleen ongedaan worden gemaakt wanneer daarvoor in het parlement, al of niet na verkiezingen, een nieuwe meerderheid is te organiseren. Daarop dient de PvdA zich als oppositiepartij in de allereerste plaats te richten.
Daarom dient zij zich ook te distantiëren van elke vorm van actie die de in deze paragraaf genoemde criteria te buiten gaan. Zij die deze criteria niet ernstig willen nemen, dienen zich wel te realiseren dat hun actie niet alleen op gespannen voet kan komen te staan met de beginselen van onze democratische rechtsstaat, maar ook aan de zaak zelf grote schade kan toebrengen. Burgerlijke ongehoorzaamheid kan immers nooit een doel op zichzelf zijn, maar is altijd een middel om een bepaald doel te bereiken. Dat doel is in dit geval het terugkomen op het besluit om tot plaatsing van nieuwe kernraketten over te gaan. Zij die dergelijke acties ondernemen met een beroep op de legitimiteitsvraag, namelijk de constatering dat een parlementaire meerderheid een besluit zou hebben genomen dat indruist tegen de opvattingen van een meerderheid van het Nederlandse volk, dienen zich wel te realiseren dat genoemde beginselen bij diezelfde meerderheid diep verankerd liggen. Een actie die inspeelt op een meerderheidsopvatting met als resultaat dat die meerderheid tot minderheid wordt, draagt niet bij tot een heroverweging maar tot een legitimering achteraf van het genomen besluit.
Voor een grote, democratische oppositiepartij als de PvdA die uit diepste overtuiging vastbesloten is om de plaatsing van nieuwe kernraketten tegen te gaan, is dat noch qua beginsel, noch qua effectiviteit een begaanbare weg.

Noten

1. J. M. den Uyl: 'De smalle marge van democratische politiek', in: *Inzicht en Uitzicht,* Amsterdam 1978, pag. 149.
2. Geciteerd door C. J. M. Schuyt: 'De ongehoorzame burger', in: *Keesings Reflector,* 24ste jaargang, januari 1983, pag. 138.
3. Zie over het begrip burgerlijke ongehoorzaamheid en kenmerken daarvan: C. J. M. Schuyt: *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid,* diss. Leiden, Rotterdam 1972, pag. 303 e.v.
4. C. J. M. Schuyt in een niet gepubliceerde rede, getiteld 'Het kraken van je eigen hut', RAIO-congres Zutphen, zie ook:
   Bundel II, RAIO-Congres Zutphen, 28 en 29 oktober 1982, *Burgerlijke Ongehoorzaamheid in Nederland 1968-1981,* een tussentijds verslag van een onderzoek verricht door een werkgroep van doctoraalstudenten in de empirische sociologie van de RU-Leiden, onder leiding van Kees Schuyt, pag. 59.
5. Bundel II, RAIO-Congres, Zutphen, pag. 71.
6. W. E. Verdonck: *Burgerlijke ongehoorzaamheid, een andere benadering van de verhouding kerk-staat,* oratie Amsterdam. 's-Gravenhage 1981, pag. 11.
7. Schuyt: *De ongehoorzame burger,* pag. 137.
8. *Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1968-1969, 21 mei 1969, pag. 2940.
9. J. Horn: 'Burgerlijke ongehoorzaamheid', in: *Binnenlands Bestuur,* 17 december 1982, pag. 25.
10. A. S. Fransen van de Putte: niet gepubliceerde rede RAIO-Congres te Zutphen, 28 en 29 oktober 1982.
11. J. Barents: *Democracy: an unagonized reappraisal,* Den Haag 1958, pag. 20 e.v.
12. J. G. A. van Mierlo, 'Verdediging van de parlementaire democratie', in: *Beleid en Maatschappij,* 1982, pag. 8 en 9.
13. Schuyt: *De ongehoorzame burger,* pag. 137.
14. A. w. Fransen van de Putte.
15. C. J. M. Schuyt: *Ongeregeld heden,* oratie Leiden, Alphen a/d Rijn 1982, pag. 12-13.
16. A. w. Fransen van de Putte.
17. *Elseviers Weekblad,* 23 maart 1974.
18. *Handelingen Tweede Kamer,* zitting 1973-1974, 14 mei 1974, pag. 3705.
19. C. J. M. Schuyt: *Ongeregeld heden.* pag. 12 e.v.
20. *Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 25 november 1982, pag. 813.
21. A. w. Fransen van de Putte.
22. *Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 14 mei 1974, pag. 3713.
23. Ook CDA-fractievoorzitter De Vries (in een IKON-uitzending op 30 januari 1983, Hilversum, 11.00 uur door de Rijksvoorlichtingsdienst verstrekte ongecorrigeerde letterlijke tekst) sluit burgerlijke ongehoorzaamheid niet uit: *'(...) wanneer er zaken aan de orde zijn waarbij de overheid ons probeert te dwingen, te verplichten tot een gedrag waarvan wij het gevoel hebben dat dat in strijd is met de gehoorzaamheid die wij verplicht zijn ten opzichte van onze schepper, dan kan er een moment komen waarop je zegt: dit weegt voor mij zo zwaar, dit kan ik niet respecteren'.*
24. *Beleidsnota PvdA 1973,* Amsterdam 1973. Zie ook Werkgroep 'Partij in actie' van de Wiardi Beckman Stichting: *Partij, Parlement, Activisme,* Deventer 1978, pag. 20.