

Maar zolang Sinterklaas en Zwarte Piet ongemerkt het kordon van de ME kunnen binnendringen op nota bene het moment suprême dat het gezag zich de Grote Wetering op laat takelen, is er kennelijk de nodige ruimte voor individueel initiatief. Zo strak is de organisatie niet. Mede onder invloed van dergelijke factoren gaat de vergelijking met het oorlogsbeeld gelukkig niet op. Een meer fundamentele reden waarom die vergelijking mank gaat is de sedert de metrorellen opnieuw gebleken voorkeur voor een op strafvorderlijke aanhouding afgestemd beleid, boven een slechts op ordehandhaving gericht optreden. Dan gaat het om opsporen van strafbare feiten en niet om het beëindigen daarvan, dat kan slechts het gevolg zijn.

Opsporen vergt een aanpak die rustiger van aard is dan de ordehandhaving met zich mee brengt. Via de strafrechtelijke (om)weg kan echter daadwerkelijk herstel van de orde meestal niet al te spoedig worden bereikt. De strafvorderlijke taak die de politie bij de bestrijding van rellen heeft, vult daarom zijn opdracht om de openbare orde te handhaven aan. De tweeledige gerichtheid die dien ten gevolge van het politie-apparaat wordt gevraagd, brengt OvJ en Burgemeester aan één tafel, maar is geenszins daartoe beperkt. Ook recherche en ME treden onder één noemer op. Als het recherchepersoneel in de straatdienst meedraait, zal het ordehandhavend uniform-personeel daarmee uiteraard rekening dienen te houden. Strafvorderlijke taken als het verzamelen van getuige-bewijs, het doen van betrouwbare waarnemingen, en het verrichten van aanhoudingen zijn in front-omstandigheden zonder wederzijdse hulp tussen de verschillende diensten niet uitvoerbaar. Dat is van invloed op het verloop der gevechten.

Evenals de behoefte aan overleg met een meerdere, betekent de noodzaak tot coöperatie met anderen een rem op te snelle reacties die zich in het gevecht kunnen voordoen. Daarvan kan een matigend effect uitgaan. Dat geldt zeker indien rekening dient te worden gehouden met derden (of journalisten) die als waarnemer een formele plaats wordt geboden om actie en reactie van nabij te kunnen volgen, zoals in de Amsterdamse gemeenteraad bepleit. De plaats en functie van het recherche personeel zal het politieapparaat echter al in verhoogde mate stimuleren om het beleid dat bij de handhaving van de openbare orde wordt gevolgd, op strafvorderlijke maatstaven af te stemmen en de concretisering van het openbare orde-recht daarop te richten. De geïntensiverde aanwezigheid van de rechercheur benadrukt immers het vooruitzicht dat een door hem geobserveerde gedraging een rol zal kunnen spelen in een rechterlijke procedure. Ordehandha-

ving is gerelateerd aan de bewijsvoering der strafbare feiten die intussen worden geconstateerd, en neemt dienovereenkomstig in zelfstandige betekenis af.

De journalist is voorbode van de krant, de rechercheur van het proces-verbaal. Het ambtsedig proces-verbaal geeft een basis aan het rechterlijk oordeel, de krant aan de publieke opinie. In de persoon van de rechercheur wordt het systeem van 'checks and balances' dat de strafvordering eigen is, op het slagveld geïntroduceerd (de oorlogsverslaggever dient doorgaans andere belangen; de vergelijking met de pers houdt hier op). Het Wetboek van Strafvordering kent geen franc-tireurs. De positie van de verdachte wordt vanaf het eerste moment dat hij in het vizier komt, door wet en rechter met waarborgen omgeven. Het verschijnen van de rechercheur op het strijdtoneel draagt er toe bij dat het gebied waar het oorlogsrecht geldt, nooit wordt bereikt. Daarom is het een gemeenschappelijk belang van overheid en kraakbeweging dat die rechercheur zijn functie zo goed mogelijk vervult. Voor de aanhangers van de kraakbeweging opdat hun rechtspositie zoveel mogelijk beschermd blijft, voor de overheid opdat escalatie zoveel mogelijk wordt geneutraliseerd. Hoe meer een verstoring der orde tot een gewelddadig conflict dreigt te escaleren, des te meer recherche op de been. De nadruk die het recherche apparaat na de laatste schermutselingen kreeg (vorming van speciale aanhoudingsploegen) is in zoverre een teken aan de wand.

De belangenstrijd zelf wordt met dit alles niet opgelost. Het recht spreekt slechts over strijdmethoden, niet over het onderwerp der strijd. Het strafrecht tracht geschillen te beslechten; oplossen van het geschil doet het niet.

Binnenlands oorlogsrecht

Net zoals de geweldsinstructie in het klein doet, wordt in het groot de machtsuitoefening van de oorlogvoerende staat door het oorlogsrecht beperkt. De beperking geldt niet slechts internationale conflicten. De voornaamste beginselen van de Geneefse conventie van 1949 die hun betekenis aan de menslievendheid ontleen, dienen onder alle omstandigheden te worden gerespecteerd. Echter, hij die zich in geen enkel opzicht, gedraagt als een strijder die met enige kans op succes de bescherming van het oorlogsrecht kan claimen, om vervolgens toch te verlangen dat hij als krijgsgevangene wordt beschouwd, weet niet wat hij zegt.

Als de verdragsprincipes van de Geneefse conven-

tie die een absoluut karakter dragen, worden toegepast op een binnenlands conflict, zullen oproerkraaiers hoogstens voorzover zij zich aan de normen van het oorlogsrecht conformeren, er belang bij hebben te stellen dat het soevereine recht van een regering dat op basis van commune wetgeving wordt gestraft, is verkort. Wordt immers oorlogsrecht toegepast op hen die de status van bevoorrecht strijder niet bezitten, dan beschikt hun tegenstander daarmee over een potentiële titel korte metten met die mensen te maken. Maar zelfs indien een gewapende rebel, zoals de Afrikaanse freedom fighter die zich gewelddadig tegen apartheid of koloniale overheersing verzet, overeenkomstig VN-standpunt (zie Röling, *Volkenrecht en Vrede*, 1973, p. 13) deze status wel heeft, dan zal hij weliswaar niet worden gestraft voor zijn rebellie, maar wel voor de door hem gepleegde oorlogsmisdrijven.

Op Nederlands initiatief is na de oorlog aan personen die deel uitmaken van georganiseerde verzetsgroepen in beginsel de status van bevoorrecht strijder toegekend (artikel 4 Verdrag van Genève 1949). Als de kraakbeweging zich als georganiseerde verzetsgroep wil beschouwen en ook dienovereenkomstig door tegenstanders wil worden behandeld, zal hij er belang bij hebben zijn strijdmethoden te herzien. Zolang de bereidheid tot het voldoen aan de meest primaire regels van oorlogvoering ontbreekt, is het gebruik van het woord 'oorlog'-voorzover je daaraan al ooit kunt denken – niet honorabel en werkt escalerend. Natuurlijk moeten we intussen blij zijn dat het nooit zo ver komt. Wie wil er nou oorlog? Gelukkige consequentie van de huidige toestand is dan ook dat de verhouding burger-overheid niet kan worden gekenschetst als die van vriend tegenover vijand. Het element 'vijand' waaronder ex artikel 87 Sr. ook de opstandeling wordt begrepen, is in het strafrecht (artikel 102 en 104 Sr.) geobjectiveerd. In een rechtsstaat is zelfs het uitzoeken van je vijanden niet meer een zaak van jou alleen.

Onderwijs

Het vak bestuurskunde aan een juridische faculteit

L. E. M. Klinkers*

Met genoegen geef ik gevolg aan de uitnodiging van de redactie een beschouwing te wijden aan de ontwikkeling van de wetenschap van de bestuurskunde in (zeer) algemene zin, en de invulling daarvan aan de juridische faculteit te Utrecht.

Enkele algemene noties

In 1960 kreeg het belang van de studie in de bestuurskunde de aandacht van de toenmalige minister van onderwijs, kunsten en wetenschappen. Hij stelde de staatscommissie Wiarda in om voorstellen te doen voor de inrichting van bestuurswetenschappelijk onderwijs aan juridische, sociale, politologische en economische faculteiten. In 1969 werd vervolgens het Academisch Statuut gewijzigd waarbij uitsluitend de faculteiten in de rechtsgeleerdheid de mogelijkheid kregen om bestuurswetenschappelijk onderwijs te introduceren, onder de noemer der staatkundige studierichtingen. Leiden, Amsterdam en Utrecht deden dat. Daarna volgden in een snelle opeenvolging vele ontwikkelingen in dit gebied dat gewijd is aan de integrale studie van de inrichting, werking en financiering van het openbaar bestuur.

Er zijn inmiddels aan diverse – ook niet-juridische faculteiten – elf leerstoelen met een bestuurskundige indicatie. De omvang en inhoud der leerprogramma's verschillen per plaats. Zo heeft de THT sinds 1976 als enige in Nederland een vierjarig bestuurskundig curriculum rond de leerstoelen recht, economie, sociologie en politologie/beleidsprocessen, terwijl aan andere instellingen van wetenschappelijk onderwijs de bestuurskunde een groter of kleiner deel uitmaakt, al dan niet verplicht, van een van die mono-disciplines.

In 1973 werd de Vereniging voor Bestuurskunde opgericht, een interdisciplinaire beroepsvereniging waar niet het zijn van jurist, socioloog, politoloog, econoom, organisatiedeskundige, systeem-analist of welke andere wetenschappelijke ach-

* L. E. M. Klinkers is wetenschappelijk hoofdmedewerker be-

stuurskunde te Utrecht.

tergrond de reden van het lidmaatschap vormt, maar het bezig zijn met de object- en probleemgerichte benadering van verschijnselen van openbaar bestuur. Binnen die Vereniging opereren een Overleggroep Bestuurskundig Onderzoek (een forum van onderzoekers en personen uit de bestuurspraktijk om onderzoek te starten dan wel te bespreken), een Werkgroep Bestuurskundig Onderwijs (een forum van onderzoekers van de grondslagen van het vakgebied en personen uit de bestuurspraktijk om de behoeften van de openbare bestuursdienst en wetenschappelijke verworvenheden op elkaar af te stemmen), een Internationale Contactgroep (forum van wetenschappers en praktijkmensen om internationale contacten te leggen en te onderhouden) en een Werkgroep Publicaties en documentatie om de output van de Vereniging te stimuleren. De Vereniging houdt elk jaar een tweedaags publicatiegericht werkcongres en een of meer studiedagen over een belangrijke actuele bestuurlijke problematiek.

Na 20 jaar min of meer experimentele ontwikkeling van de omvang en de inhoud van de wetenschap van de bestuurskunde breekt binnenkort een geheel nieuwe fase aan. In het voorjaar 1981 zullen de leerstoelhouders in de bestuurskunde, verenigd in de Voorlopige Werkgroep Bestuurswetenschappen in de Academische Raad op grond van een daartoe strekkend verzoek van de voorzitter van de A.R. diepgaande voorstellen doen over de vormgeving en inrichting van het bestuurswetenschappelijk onderwijs en onderzoek aan de instellingen van wetenschappelijk onderwijs voor de komende tien jaren. Het Academisch Statuut zal dienovereenkomstig worden gewijzigd.

De bestuurskunde in Utrecht

De faculteit der rechtsgeleerdheid heeft een bestuurswetenschappelijke studierichting van twee à drie jaar na het propedeutisch examen en bestaat uit vakken die primair gericht zijn op de studie van het openbaar bestuur. Het centrale vak daarin is de bestuurskunde, dat als keuzevak ook voor studen-

Staatsrecht	Bestuurskunde	Bestuursrecht
normen worden geformuleerd als middel tot het doel relatieve eeuwigheidswaarden te beschermen	politiek/bestuurlijke invulling van die normen door conversie van maatschappelijke input; samenstellende bestanddelen van het conversieproces zijn: inrichting, werking en financiering van het openbaar bestuur, incl. machts- en gezagsverhoudingen.	actualisering van de staatsrechtelijke normen als output van de politiek/bestuurlijke invulling

ten uit andere studierichtingen openstaat. De bestuurskunde in Utrecht wordt gekenmerkt door een expliciete keuze dat vak te beoefenen en aan te bieden in een specifieke relatie tot twee andere disciplines: het staatsrecht en het bestuursrecht. Die keuze is als volgt gemotiveerd.

Een samenleving huldigt waarden die ze belangrijk genoeg vindt om te beschermen. Ze hebben een relatieve eeuwigheidswaarde. Het staatsrecht bevat de normen die als middel fungeren tot het doel die waarden veilig te stellen. Bestuursrecht is de actualisering van die normen. Is sterk conjunctureel gebonden en heeft een relatieve vergankelijkheidswaarde. Juristen plegen te veronderstellen dat bestuursrecht rechtstreeks voortkomt uit staatsrecht. Dat is niet zo. Bestuursrecht is het produkt van de actuele politiek/bestuurlijke invulling van het staatsrecht. Tussen staatsrecht en bestuursrecht ligt een afstand, in die zin dat daar nog een gebied tussenligt dat maatschappelijk waardeninput converteert tot o.a. positief bestuursrecht als output.

De bestuurskunde is de wetenschap die dat tussengebied exploreert. Zij heeft als verbindende wetenschap tussen staatsrecht en bestuursrecht in de afgelopen twintig jaren een aantal invalshoeken ontwikkeld en interdisciplinaire kennis verzameld om verklaringen te vinden van en uitspraken te doen over verschijnselen van openbaar bestuur die als de meest karakteristieke elementen worden gezien van die politieke wilsvorming, de bestuurlijke invulling en de ambtelijke uitvoering daarvan, te weten: de inrichting (= interne en externe organisatie), de werking (= beleids-, besluitvormings-, communicatie- en coördinatieprocessen) en de financiering (= het bedrijfseconomische stelsel) van het openbaar bestuur als subsysteem van onze maatschappij, inclusief de machts- en gezagsverhoudingen tussen zijn participanten zoals politici, bestuurders, ambtenaren en anderszins bij overheidsbesluitvorming betrokken personen.

De verhouding tussen het staatsrecht, de bestuurskunde en het bestuursrecht en hun positie ten opzichte van elkaar kan in vereenvoudigde vorm door onderstaand schema worden uitgedrukt.

Het schema mag tevens duidelijk maken dat in dat tussengebied een bestuurskundige slechts zinvol kan werken als hij, staande met zijn voeten in het staatsrecht en zwevende met zijn hoofd in het bestuursrecht, bereid en in staat is zich te verdiepen in kernleerstukken uit andere disciplines die een oriëntatie op het openbaar bestuur hebben.

Als zo'n interdisciplinaire aanpak een beetje aardig lukt komt hij echter automatisch in conflict met die politici die niet verder kijken dan het compromis lang is en met die juristen die niet over de grenzen van hun mono-discipline heen zien. Een bestuurskundige moet vanuit zijn positie ontdekken dat het gepositiverde bestuursrecht van de laatste 10 à 20 jaar niet meer teruggaat op een omvattende overtuiging omtrent waarden die in onze samenleving dienen te worden beschermd, noch op politieke wilsvorming van integrale huize omtrent de normen die ter bescherming van die waarden moeten worden geformuleerd. Hij constateert daarentegen dat dit bestuursrecht in overwegende mate zijn grondslag vindt in sectoraal denken, zich uitend in het nagenoeg blindelings juridificeren van emoties, als middel tot het doel deelbelangen veilig te (laten) stellen. Hij zal vanuit zijn wetenschappelijke verantwoordelijkheid sommige politici moeten verwijten dat zij het staatsrecht en met name artikel 55 Grondwet (verantwoordingsplicht) als basis van hun wilsvorming hebben losgelaten en hij zal sommige juristen moeten toevoegen dat zij zich ten onrechte niet fundamenteel verzetten tegen – integendeel zelfs meewerken aan – het oneigenlijke gebruik van het recht als doekje voor het bloeden van de politieke compromissen. Hij kan er niet langs heen vast te stellen dat bestuursrecht niet meer gemaakt wordt ter bestrijding van oorzaken die staatswaarden bedreigen en dat daarom toevoeging van nieuw bestuursrecht in dit tijdsgezicht in beginsel een wangedrocht is dat een extra last op de samenleving (niet in het minst op de rechterlijke macht) legt in plaats van die samenleving te ontcompliceren. Hij zal de neiging hebben de spitsvondigheden die sommige politici en juristen produceren als verfijning van ons stelsel van repressieve rechtsbescherming te kwalificeren als explosief materiaal dat de staatsorde bedreigt. In Utrecht wordt dus heel wat afgelachen ...

* Mr. G. J. H. van Hoof is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit

Mensenrechten

De Madrid-conferentie en de rechten van de mens

Mr. G. J. H. van Hoof*

Inleiding

De bijeenkomst van 33 Europese en 2 Noordamerikaanse staten, die van 11 november 1980 tot 5 maart 1981 in Madrid heeft plaats gevonden, is de tweede zogenaamde follow-up-conferentie in het kader van de Slotakte van Helsinki. De eerste zodanige bijeenkomst van vertegenwoordigers van de Ministers van Buitenlandse Zaken is eind 1977/begin 1980 gehouden in Belgrado.

De Slotakte van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa werd op 1 augustus 1975 ondertekend door de staatshoofden en regeringsleiders van de Verenigde Staten, Canada en alle Europese staten met uitzondering van Albanië. Het document is het resultaat van langdurige en zeer intensieve onderhandelingen tussen de deelnemende staten, die in verschillende fasen, afwisselend te Helsinki, Geneve en wederom Helsinki, zijn gevoerd van 22 november 1972 tot 1 augustus 1975. Deze onderhandelingen over een groot aantal uitermate gevoelige zaken op politiek, militair, economisch, humanitair, cultureel en educatief gebied konden met succes worden afgesloten, doordat vanaf de zestiger jaren het klimaat van de Koude Oorlog geleidelijk had plaats gemaakt voor verbeterde betrekkingen tussen Oost en West.

Van deze ontspanning of détente vormt de Slotakte zowel een neerslag als ook een nieuw vertrekpunt. De opstellers hebben zich namelijk niet beperkt tot de vastlegging van de in 1975 bestaande situatie, maar hebben tevens een mechanisme in het leven geroepen, dat gericht is op verdergaande verbeteringen in de onderlinge verhoudingen. Dit is neergelegd in het laatste gedeelte van de Slotakte handelend over de zg. follow-up, waarin wordt bepaald dat de deelnemende staten vastbesloten zijn het multilaterale proces van de détente voort te zetten 'door over te gaan tot een grondige gedachtenwisseling over de tenuitvoerlegging van zowel het bepaalde in de Slotakte als van de door de

Utrecht.