



FORUM

HET WAARSCHIJNLIJKE LOT VAN DE HOPELIJK GOEDE IDEEËN VAN DE STAATSCOMMISSIE

GERT-JAN LEENKNEGT - 09.03.2017

Eind 2018 zal de in januari van dit jaar ingestelde Staatscommissie parlementair stelsel (de Commissie-Remkes) haar eindrapport uitbrengen. We hopen natuurlijk allemaal dat die voorstellen zinnige suggesties zullen bevatten voor versterking van ons parlementaire stelsel in het licht van, onder meer, de steeds luider klinkende roep om meer directe democratie en burgerparticipatie, de ontwikkelingen in de Europese en internationale samenwerking en de snelle digitalisering van de samenleving. Maar eigenlijk weten we al wat er straks, na 2018, gaat gebeuren met de bevindingen en voorstellen van de staatscommissie, namelijk weinig tot niets.

Dat is geen gewaagde stelling, want de spreekwoordelijke onderste bureaulade was ook de bestemming van het gros van de aanbevelingen en ideeën van de recentste voorgangers van de nieuwe staatscommissie. Zeventien jaar na publicatie van het eindrapport van De Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk uit 2000 is een voorstel in eerste lezing in behandeling bij de Tweede Kamer om het destijds al *vintage* klinkende artikel 13 Grondwet (de bescherming van het brief-, telegraaf- en telefoongeheim) aan te passen – toe maar! Met de voorstellen van het Burgerforum Kiesstelsel en met de conclusies van de Nationale Conventie uit 2006 is helemaal niets gedaan, net als met het rapport van de Staatscommissie Grondwet uit 2010; al heeft de regering inmiddels een voorstel ingediend om een tamelijk betekenisloze algemene bepaling toe te voegen aan de Grondwet, na volhardend aandringen door de Eerste Kamer. Helaas zijn er weinig tekenen die erop wijzen dat de voorstellen van de Commissie-Remkes een ander lot te wachten staat.

Hoe komt het toch dat het werk van staatscommissies en vergelijkbare *expert panels* zo'n geringe impact heeft? Ik zie een aantal typen mogelijke oorzaken. Ten eerste lijkt mij de samenstelling en de aard van het werk van dergelijke commissies een factor te zijn; een tweede oorzaak ligt in onze constitutionele cultuur, met inbegrip van enkele bijzonderheden in de Grondwet; ten derde is de bredere maatschappelijke, technologische en politieke context van belang waarbinnen processen van constitutionele verandering zich voltrekken.

Om met het eerste te beginnen: staatscommissies en andere *expert panels* bestaan in politiek opzicht gewoonlijk uit relatieve 'buitenstaanders': soms zijn het oud-politici, vaak wetenschappers, soms ook 'gewone' burgers. Enige afstand tot de politiek is enerzijds een voorwaarde om het bestaande constitutionele bestel

objectief en kritisch te kunnen bekijken om vervolgens op basis van deskundigheid voorstellen te kunnen doen voor aanpassing van de belangrijkste politieke spelregels: het constitutionele kader. Anderzijds is die afstand een handicap: de voorstellen die staatscommissies doen zijn eerder gebouwd op maatschappelijke wenselijkheid, juridische houdbaarheid en – in het gunstigste geval – systematische consistentie dan op politieke haalbaarheid, terwijl het lot van die voorstellen en ideeën volledig in handen ligt van de politieke instituties. Anders gezegd: hier botsen juridische en wetenschappelijke rationaliteiten met de politieke rationaliteit. En politieke compromissen leiden zelden tot echte innovatie. Tenzij er een heel dringende – externe – reden is om met vernieuwende oplossingen te komen, maar daarover verderop meer.

Een tweede factor lijkt mij onze constitutionele cultuur, met centraal daarin een al behoorlijk oude Grondwet, een flink aantal bijna even oude staatkundige gebruiken en een enkele gewoonterechtelijke norm. De hoofdlijnen van ons politieke stelsel zijn middennegentiende-eeuws, met een uitloop naar 1917 wat betreft het kiesrecht en het kiesstelsel. Sindsdien is er aan die hoofdtrekken van ons constitutionele bestel niet veel wezenlijks meer veranderd.

Een belangrijk kenmerk van onze Grondwet is dat die een *codificerend* karakter heeft: we gebruiken de Grondwet niet (meer?) om nieuw constitutioneel recht te creëren. De Grondwet codificeert slechts wat naar brede overtuiging al geschreven of ongeschreven geldend constitutioneel recht is, en wegens bewezen trouwe dienst ‘opwaardering’ tot grondwettelijke norm verdient – anders gezegd: wat *constitutioneel rijp* is. Constitutionele rijpheid is vooral sinds het rapport van de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk, waarin die notie vrij uitgebreid werd besproken, een tamelijk strikte eis geworden, een *door bitch* die elk voorstel om te peuteren aan de tekst van de Grondwet aan een uiterst kritische test onderwerpt. Waarom? Omdat het steeds veel tijd en een politieke krachttoer kost om iets nieuws *in* de Grondwet te krijgen, en misschien nog wel meer om het er weer *uit* te krijgen als mocht blijken dat die codificatie toch geen goed idee is geweest.

Het probleem met staatscommissies is nu net dat voorstellen tot aanpassing van ons constitutionele bestel die er echt toe zouden doen, vrijwel steeds aanpassing van de Grondwet vragen. En dan gaat het vaak niet om details, maar om de centrale uitgangspunten. Denk bijvoorbeeld aan de samenstelling en bevoegdheden van de Eerste Kamer, het kiesstelsel op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, het individuele mandaat van Kamerleden, de formulering en wijze van beperking van de grondrechten, de toetsingsbevoegdheid van de rechter of de totstandkoming en doorwerking van verdragsrecht. Voor grondwetsherziening is een politiek breed gedragen voorstel nodig dat bovendien minstens eenmaal Tweede Kamerverkiezingen overleeft – verkiezingen die over heel andere zaken gaan dan de grondwetsherziening, en dus een meerderheid of minderheid opleveren voor dat

herzieningsvoorstel op basis van motieven die daar gewoonlijk niets mee van doen hebben. Grondwetsherziening is gewoonlijk geen *big issue* in verkiezingscampagnes, zodat het eigenlijke doel van de dubbele behandeling in het parlement – een Tweede Kamer die op basis van een ‘vers’ kiezersmandaat en met de uitspraak van de kiezer in gedachten nog eens over het voorstel oordeelt – niet wordt bereikt. En omdat herziening van de hoofdstructuur van de Grondwet zo’n schier uitzichtloze lijdensweg is, genieten voorstellen tot hervorming die binnen de bestaande grondwettelijke kaders passen sterk de voorkeur. Maar zonder grondwetswijziging worden hervormingspogingen halfbakken oplossingen waar uiteindelijk bijna niemand voor is – denk aan het zorgvuldig voorbereide voorstel uit 2005 tot invoering van een gemengd kiesstelsel, dat sneuvelde in politieke verdeeldheid nog voor het in de Tweede Kamer in behandeling werd genomen.

Ten derde lijkt het erop dat de echt belangrijke veranderingen in ons constitutionele stelsel pas plaatsvinden wanneer er dringende redenen zijn, die *buiten* dat stelsel zelf zijn gelegen. Vaak gaat het dan om de dreiging van een crisis of revolutie, als gevolg van een veranderende wereldorde. Dat was het geval in 1814 en 1815, in 1848, 1917 en na de Tweede Wereldoorlog, toen de internationale en Europese samenwerking gestalte kreeg. De krachten die tot grote veranderingen leiden komen dus steeds van buiten, onder druk van een dreigende crisis, en niet zozeer van binnenuit. Grondwetsherziening vraagt brede overeenstemming; moeizaam bereikte compromissen zijn naar hun aard echter zelden innovatief – tenzij er grote druk op de ketel staat.

Je zou zeggen dat er in de huidige tijd toch genoeg signalen zijn dat een krachtige hervorming van het politieke stelsel dringend nodig is. Denk aan de steeds luider klinkende roep om meer directe vormen van democratie en zeggenschap, of de opkomst van populistische bewegingen en autoritaire vormen van democratie: sommigen voorzien zelfs het einde van de liberale rechtsstaat als model voor de organisatie en begrenzing van het staatsgezag. Er is de dreiging van het internationale terrorisme, en gekoppeld daaraan de mogelijkheden en bedreigingen die de verwerking en analyse van *Big Data* bieden in relatie tot de waarborging van zowel de veiligheid als de privacy van burgers. En de Europese samenwerking staat onder zware druk, onder meer omdat voor ‘gewone’ burgers te weinig zichtbaar is welke voordelen die voor hen oplevert. Maar of deze en andere factoren worden gevoeld als een dringende noodzaak om de nationale constitutionele kaders te hervormen, betwijfel ik.

Daar komt nog bij dat ministers en Kamerleden graag op relatief korte termijn resultaat zien van hun inspanningen: maximaal vier jaar, liever nog sneller. Maar belangrijke hervormingen vragen een langere adem, zeker als daar een grondwetsherziening voor nodig is. Hervormingspogingen verzanden vaak omdat, als een commissie eenmaal heeft gerapporteerd, eerst een breed gedragen politiek standpunt over de uitkomsten moet worden gevonden. Als daarbij al wordt

vastgesteld dat hervormingen wenselijk en dringend nodig zijn, moeten vervolgens de nodige wettelijke en grondwettelijke voorzieningen om daaraan gevolg te geven, ambtelijk worden voorbereid. Voordat die voorstellen klaar zijn om ingediend te worden, kan er dan al een ander kabinet zitten, met andere prioriteiten, en een Tweede Kamer met een andere samenstelling. Vaak zijn er dan andere en dringendere politieke kwesties die om aandacht vragen. Debatten over institutionele hervormingen halen namelijk zelden de voorpagina van de landelijke dagbladen.

Aan dergelijke omgevingsfactoren valt niet veel te veranderen. Waar misschien wel iets aan kan worden gedaan is de verlammeende werking van de procedure van grondwetsherziening, met twee lezingen in de Staten-Generaal, gescheiden door Tweede Kamerverkiezingen, en de eis van een tweederde meerderheid in de tweede lezing. Dat traject is zo lang en kommervol dat we die moeite alleen nemen om zaken in de Grondwet op te nemen die niet nieuw zijn, en breed geaccepteerd, zodat de kans heel klein is dat we er over vijf of tien jaar toch anders over blijken te denken. Aanpassing van de Grondwet vereist daardoor steeds een constitutioneel rijp voorstel. En een voorstel lijkt maar zelden voldoende rijp te zijn.

De Grondwet zou een kader moeten bieden waarbinnen het aanpakken van dringende maatschappelijke problemen en grote morele dilemma's mogelijk wordt gemaakt. Dat betekent dat de Grondwet meer dan nu moet kunnen meeveranderen met snelle ontwikkelingen in de wereld. Willen we dat mogelijk maken, dan is het eerst nodig de herzieningsprocedure aan te passen, bijvoorbeeld door die te beperken tot één lezing, met behoud van de vereiste tweederde meerderheid. Overigens is daarvoor dan, paradoxaal genoeg, waarschijnlijk ook een Staatscommissie nodig, die adviseert tot wijziging van de Grondwet. Maar zonder eerst die herzieningsprocedure in elk geval te verkorten – en daarmee te verlichten wat betreft de *tijd* die dat kost, niet noodzakelijk wat betreft de *hoogte* van de drempel daarvoor – hebben andere voorstellen tot grondwetsherziening niet zoveel zin. Als het mogelijk wordt de Grondwet sneller aan te passen, zou het ook minder problematisch zijn wanneer zou blijken dat die aanpassing niet precies het gewenste effect heeft. We zouden onszelf en de staatscommissies met hun verstandige voorstellen zo misschien kunnen bevrijden uit de vicieuze cirkel waarin het huidige grondwettelijke stelsel elke poging tot hervorming dreigt te smoren.