



FORUM

REMKES EN DE RECHTSSTAAT #10: DEMOCRATIE

ERNST HIRSCH BALLIN - 04.03.2019

Het kabinet beraadt zich over het op 13 december 2018 uitgebrachte rapport van de staatscommissie parlementair stelsel “Lage drempels, hoge dijken”, voorgezeten door Johan Remkes. Ook de meeste Kamerfracties hebben zich onthouden van een overijlde reactie. In vergelijking met het lot van de vorige staatscommissie is dat op zichzelf al goed nieuws: de staatscommissie Grondwet onder voorzitterschap van Willy Thomassen, die op 11 november 2010 advies uitbracht, kreeg al bij de aanbieding van het rapport te horen dat er niet veel mee zou worden gedaan. In het elf maanden later aan de Tweede Kamer gezonden kabinetsstandpunt werd deze staatscommissie geprezen voor de heldere uiteenzetting in een goed leesbaar rapport, maar werden alle voorstellen op één na afgewezen (Kamerstukken II 2011–2012, 31 570, nr. 20). Het ziet ernaar uit dat deze geschiedenis zich niet zal herhalen.

De staatscommissie-Remkes heeft een reeks, deels echt creatieve voorstellen gedaan die in het huidige politieke tijdsgewricht niet kansloos hoeven te zijn, noch mogen zijn. Anders dan de staatscommissie-Thomassen, die de democratische rechtsstaat als *rechtsstaat* centraal stelde, richt de commissie-Remkes zich op de democratische rechtsstaat als *democratie*. Er is dan ook in “Lage drempels, hoge dijken” veel aandacht voor gevoelens van ontoereikende vertegenwoordiging onder de kiezers.

Er is één thema dat de twee commissies verbindt, namelijk de door beide bepleite invoering van constitutionele toetsing van wetten aan (onderdelen van) de Grondwet. Inderdaad: dit is een van de scharnierpunten van democratie en rechtsstaat. Waar het hier om gaat, is de vraag of de constitutionele orde nog wel bescherming biedt aan minderheden en dissidenten, als een politieke meerderheid zich niet meer bekreunt om hun fundamentele rechten. Het valt te hopen dat het voorstel ditmaal niet wederom wordt afgedaan met de dooddoener dat het parlement de Grondwet zelf moet eerbiedigen, want het gaat nu juist om situaties waarin een meerderheid in het parlement dat niet doet. De recente ervaringen in enkele EU-lidstaten leert dat dit helaas niet alleen maar theorie is.

Er is echter meer dan dit ene, terugkerende thema dat de band tussen democratie en rechtsstaat betreft. De belangrijkste kwestie lijkt mij waarop democratische

representatie is gericht. Is dat het vertolken van meningen en gevoelens, of het nemen van gezamenlijk als bindend aanvaardbare besluiten? Het constitutionele ideaal dat ten grondslag ligt aan het wetsbegrip is op het laatste gericht, maar de politieke praktijk richt zich steeds eenzijdiger op het eerste.

Dit is een gecompliceerde kwestie, waar de staatscommissie niet expliciet op ingaat. Wanneer men democratie vooral ziet als competitie – in het denken van Carl Schmitt zelfs als ‘strijd’ tegen ‘vijanden’ – moeten verkiezingen uitmaken wie ‘het’ voor het zeggen krijgt. Wie democratie daarentegen opvat als proces van delibereren ziet democratie als een manier om tot besluiten te komen die voor de samenleving als geheel aanvaardbaar zijn, ook al had een minderheid andere voorkeuren.

De staatscommissie komt met voorstellen die beide zijden iets bieden: enerzijds bijvoorbeeld het stellen van eisen aan politieke partijen om te voorkomen dat constitutioneel destructieve krachten aan de macht komen, anderzijds de gedachte om de formateur te laten kiezen, wat kan uitdraaien op politieke strijd en verdere polarisatie.

Kon de staatscommissie niet kiezen, of wilde zij die keuze openlaten? De vraag van welk concept van democratie een beoordeling van de voorstellen moet uitgaan, verdient in elk geval expliciet aandacht. De verhouding van democratie en rechtsstaat is hier het scharnierpunt. De rechtsstaat is van en voor iedereen, op basis van gedeelde principes, uitgewerkt in fundamentele rechten. Dit gaat in Nederland goed samen met een proportioneel kiesstelsel, omdat dit dwingt tot het vormen van regeringen met een brede basis en daarmee tot het zoeken naar verbindingen. Politieke systemen zoals het Britse en het Amerikaanse, waar ‘the winner takes it all’ per district of deelstaat, nodigen daarentegen uit tot het uitvergrooten van verschilpunten. Dergelijke systemen worden rechtsstatelijk extra kwetsbaar wanneer de politiek zich tegen onafhankelijke rechtspraak keert.

De Nederlandse constitutionele identiteit is overwegend van de eerste snit en aangewezen op politieke deliberaties waarin verbindingen worden gelegd tussen kiezersgroepen en hun representanten ondanks uiteenlopende uitgangspunten. Hoewel de deliberatieve democratie door massamediale communicatie en populistisch vijanden denken onder druk staat, heeft zij sinds de grondwetsherziening van 1917 wortel geschoten.

Daarbij gaat het overigens niet alleen om een visie op het staatsbestel, maar ook op de staatsburgers. De staatscommissie spreekt gelukkig niet alleen over kiezers en belangengroepen, maar veel vaker over burgers, staatsburgers. Ze onderzoekt de risico's van digitale manipulatie en doet voorstellen voor vorming tot grotere kritische weerbaarheid van de staatsburgers.

Op een enkel punt is deze gedachtegang niet helemaal consequent uitgewerkt. Als het gaat om mensen die weliswaar ook de Nederlandse nationaliteit hebben, maar effectief burgers van een ander land zijn, kan men natuurlijk hun betrokkenheid bij het verre land van herkomst waarderen. Dit hoeft echter niet te betekenen dat zij moeten worden gestimuleerd om verkiezingsuitslagen te beïnvloeden, zoals de staatscommissie oppert. Toen Turkse Nederlanders werden opgeroepen om hun stem uit te brengen voor onvrijheden die zij zelf niet hoeven te verdragen, werd gewezen op de ongerijmdheid daarvan. Kiesrecht van staatsburgers moet gericht zijn op gezamenlijkheid van lusten en lasten.

Misschien heeft de staatscommissie zich hier laten leiden door de gedachte dat in het huidige, voor democratische rechtsstaten ongemakkelijke, misschien wel bedreigende internationale politieke klimaat niets onbeproefd mag worden gelaten dat de democratie steviger kan verankeren in de gevoelens van de burgers. Dat zij degenen zijn die de democratische rechtsstaat dragen en erop moeten kunnen bouwen, heeft de staatscommissie goed gezien. Volgens haar is democratisch burgerschap iets dat jonge mensen kunnen aanleren:

“Democratisch burgerschap wordt vooral op jonge leeftijd gevormd in de contacten met anderen, binnen het gezin, tussen vrienden en kennissen, in het verenigingsleven, in de buurt, via media, en binnen het onderwijs. Voor de staatscommissie is het laatste een belangrijk aanknopingspunt: verbetering van de ontwikkeling van kennis over de democratische rechtsstaat en het belang daarvan, alsmede de vorming van democratische opvattingen en democratische vaardigheden, dient binnen het onderwijs vorm te krijgen” (§ 6.5.2 op p. 251-2).

Men bedenke hierbij wel dat het niet alleen om het leervermogen van jonge mensen gaat als we respectvol met elkaar willen samenleven in de rechtsstaat Nederland. Dat geldt voor iedereen.