

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Onderhoud de spelregels van onze democratische rechtsstaat

door *Rein Jan Hoekstra*

De auteur is jurist. Hij was onder meer lid van de Raad van State en informateur.

Een gedegen inzet op het onderhoud van een aantal institutionele waarborgen van de democratische rechtsstaat is essentieel om de keuzes voor een beter Nederland stevige grond te geven. De geloofwaardigheid is bovendien gebaat bij de erkenning van het geestelijk-religieuze en ethische erfgoed van de Europese en de Nederlandse cultuur.

Het conceptverkiezingsprogramma voor het CDA zet, zoals de titel luidt, in op *Keuzes voor een beter Nederland*. Om deze inzet volop tot zijn recht te kunnen laten komen is een aantal randvoorwaarden van belang. Deze voorwaarden hebben in het bijzonder betrekking op het eerbiedigen en onderhouden van de constitutionele uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Kort gezegd: het gaat om de spelregels van de democratie. In deze bijdrage worden er drie genoemd: handelen in overeenstemming met de constitu-

tie, gematigdheid in houding en stelsel, en het waarborgen van het evenwicht tussen de verschillende staatsmachten.

Mij bekruipt weleens het gevoel dat in de dagelijkse politiek de aandacht voor de spelregels van de democratische rechtsstaat wordt overgelaten aan hoogleraren, aan wetenschappelijke instituten van politieke partijen en aan externe (staats)commissies. Zo zijn er al geruime tijd besprekingen gaande over het – alweer – instellen van een staatscommissie; deze keer naar aanleiding van een voorstel van voormalig vvd-fractievoorzitter in de Eerste Kamer Loek Hermans. De aanleiding hiervoor ligt in de verwerping door de Eerste Kamer van een belangrijk wetsvoorstel inzake de gezondheidszorg in december 2014. Primair onderwerp van het onderzoek van de staatscommissie zou de verhouding tussen de Tweede en de Eerste Kamer moeten zijn. Mijn reactie toen en ook nu nog is: over dit onderwerp zijn al rapporten volgeschreven met concrete voorstellen; de politiek hoeft alleen maar te kiezen.

* * *

En als je dan toch een staatscommissie wilt instellen, moet deze niet bestaan uit onafhankelijke deskundigen van buiten, maar uit betrokken personen afkomstig uit de politiek zelf. Zij kunnen dan concrete voorstellen doen aan de regering en de Staten-Generaal. Zo is het gegaan bij de voorbereiding van de ingrijpende grondwetsherziening van 1848, en ook bij de grondwetsherziening van 1917,

leidend tot de onderwijspacificatie en de introductie van het algemeen kiesrecht annex de evenredige vertegenwoordiging in plaats van het districtenstelsel. Deze commissies hielden zich bezig met de voorbereiding van omvangrijke stelselherzieningen, waaraan een lange incubatietijd van maatschappelijke en politieke debatten en controverse was voorafgegaan.

In de huidige omstandigheden doet zich een overeenkomstige discussie voor over het vertegenwoordigend stelsel. Moeten daaraan geen elementen van directe democratie worden toegevoegd? Het is een discussie van alle tijden. Er zijn altijd politieke stromingen geweest die directe democratie naast de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer mogelijk hebben willen maken. Vele commissies zijn daarmee dan ook bezig geweest. Zelf was ik adviserend lid van de staatscommissie-Biesheuvel in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw, die zich ook met de wenselijkheid van referenda bezighield. Invoering van een bindend referendum vergt Grondwetsherziening, was toen de conclusie, en dat is tot nog toe de overheersende gedachte gebleven. Terecht, want zo'n instrument is in strijd met het huidige grondwettelijke stelsel. De staatscommissie-Biesheuvel heeft slechts een kleine opening naar het houden van een referendum binnen het huidige stelsel aangeduid. In een unieke situatie zou een referendum, raadplegend van karakter, mogelijk kunnen zijn; daarbij zouden, ongeacht de uitslag, regering en Staten-Generaal vrij moeten blijven om die uitslag niet te volgen. Het was dan ook verbazingwekkend dat bij het raadplegend referendum in 2005 over de Europese Grondwet en ook weer bij het raadplegend referendum over het Oekraïneverdrag in 2016, vooraf binding werd aangegaan,

ook door de CDA-fractie. Deze handelwijze werd nog extra navrant toen regering en delen van het parlement, uit misplaatst respect voor de stem van de kiezer, zich onthielden van publieke verdediging tijdens de campagne van de reeds door regering en Staten-Generaal goedgekeurde wetsvoorstellen. Na het experiment van het referendum van 2005 had afgezien moeten worden van weer een experiment. Onze constitutionele ordening vergt eerst gedegen afweging of een referendum mogelijk moet worden gemaakt, en zo ja, aan welke voorwaarden een geldig referendum moet voldoen.

Een keuze voor een ordelijke aanpak is geboden, juist en vooral met het oog op het vertrouwen van de burger in onze democratie. Mijn zorgen over het houden van een raadplegend referendum zijn versterkt nu dit bij wet als structurele mogelijkheid is ingevoerd. Weliswaar is dit gebeurd in afwachting van een Grondwetsherziening waarbij een bindend wetgevingsreferendum mogelijk wordt gemaakt – alsdan vervalt de huidige wet – maar: bezint eer ge begint. In de huidige situatie zou ik zeggen: trek in ieder geval de huidige wet in. Prioriteit moet zuiver grondwettelijk handelen zijn. Hantering van de constitutionele regels is regel nummer één van de spelregels van de democratie. Dit is dan ook terecht de inzet van het CDA-verkiezingsprogramma, dat voorstelt om het raadgevend referendum af te schaffen. Een steviger en consequenter verdediging van deze constitutionele lijn in het parlement zou daarbij echter passend zijn.

* * *

Spelregel nummer twee is gematigdheid: een houding van bedachtzaamheid en eerbiediging van representatieve besluitvormingsstructuren. Deze spelregel is voorwaarde voor

een duurzame democratie. Ik bedoel met gematigdheid niet dat discussies niet scherp mogen zijn. Integendeel: scherp te zijn in het parlementaire debat is noodzakelijk. Dat hoort bij het vertegenwoordigend stelsel op straffe van ondermijning van dat stelsel. Dit stelsel is tot stand gekomen om leiding te geven aan het maatschappelijk debat. Is dat geen ouderwetse, betuttelende gedachte? Neen, want met het naar de mond spreken van de bevolking redt de democratie zich niet. Het electoraat spreekt zich uit bij de periodieke verkiezingen en beoordeelt de gekozenen op zijn daden in de regering en de Staten-Generaal. 'Waar visie ontbreekt, komt het volk om' (Spreuken 11: 14). Deze wijsheid geeft kernachtig de essentie van de democratische rechtsstaat aan. Instandhouding en bevordering daarvan vergt visie. Onze democratische instituties dragen de verantwoordelijkheid om daaraan inhoud te geven. Hun geloofwaardigheid staat op het spel als daarin de klad komt.

De geloofwaardigheid van democratische instituties komt ook in het geding wanneer de betekenis van het geestelijk-religieuze en ethische erfgoed van de Europese en de Nederlandse cultuur niet meer wordt gezien. Zonder kennis van de invloed van dat erfgoed op onze cultuur, zoals literatuur en muziek, kennen wij onszelf niet en kunnen we niet discussiëren met andere culturen. Concentratie op alleen maar economische en financiële doelen is onvoldoende om het vertrouwen in de Europese en nationale instituties te be-

houden. Nederlandse waarden in onverbrekelijke verbondenheid met Europese waarden vormen wezenlijk onderdeel van vertrouwen. Visie op dat terrein is broodnodig. Het CDA-verkiezingsprogramma is op dit punt een belofte die stevige nadruk verdient. Zonder besef van de eigen cultuur missen normen en waarden overtuigingskracht.

* * *

Ten slotte de derde spelregel: het waarborgen van evenwicht tussen de drie staatsmachten.

Sprekend over instituties, maak ik mij ook zorgen over de verhoudingen binnen de trias politica. Tussen de wetgevende en de uitvoerende macht enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds mag geen kloof ontstaan. Zij zijn alle drie onderdeel van de overheidsmacht en hebben daarvoor onderscheiden verantwoordelijkheid. De verhoudingen binnen de trias vergen onderhoud. Daarvoor is vertrouwen tussen de verschillende onderdelen noodzakelijk. Het is een breekbare balans. Hoe ver gaat de wetgever met vormgeving van beleid? Ik zet steeds vaker vraagtekens bij de noodzaak van een wet. De inhoud daarvan is niet altijd rijp voor regelgeving. Laat het dus eerst aan toepassing van beleid over. Dat behoedt de rechter ook voor het betreden van een grijs gebied van toetsing van de wet aan internationale verdragen. Vaak bevatten die normen die overeenkomen met onze grondwettelijke normen. Het verbod aan de rechter om de Grondwet te toetsen dreigt door ongebreidelde toetsing aan verdragen te worden uitgehouden. Het is overi-

*Het verdient
dringend
overweging
een constitutioneel
Hof in te
stellen*

gens al lange tijd mijn overtuiging dat de wetgever zijn taak om de inhoud van de wetgeving te toetsen aan Grondwet en internationale verdragen door overbelasting niet meer adequaat kan vervullen.

Het verdient alles afwegende dringend overweging een constitutioneel Hof in te stellen, vergelijkbaar met het Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Dat wil dus zeggen, een Hof dat losstaat van de rechterlijke macht. Het gaat hier om een taak die je moet onderscheiden van die van de rechter. Het gaat om

constitutionele kennis en wijsheid, en om inzicht in maatschappelijke verhoudingen. Dat vergt bijzondere werving, selectie en benoeming. De samenstelling van het Hof moet ook de pluriformiteit van de samenleving tot uitdrukking brengen. Instelling van zo'n Hof is urgent om de kwaliteit van de democratische rechtsstaat veilig te stellen. Een gedegen inzet op het onderhoud van de drie genoemde institutionele waarborgen van de rechtsstaat is essentieel om de keuzes voor een beter Nederland stevige grond te geven.