

8 sept 2013

## **Nederland is helemaal geen representatieve democratie**

Politici in Nederland zeggen dat Nederland een representatieve democratie is. Dat roept een paar vragen op. Allereerst wat een representatieve democratie precies is. En wat is het essentiële, het wezenlijke van zo'n democratie? Voldoet Nederland daar aan?

### **Wat is een representatieve democratie?**

Een representatieve of indirecte democratie is een regeringsvorm waarbij de bevolking een aantal vertegenwoordigers kiest die het bestuur uitvoeren.

Dat houdt in dat regering en parlement (bestaande uit de door de kiezers gekozen volksvertegenwoordigers) wetten mogen maken én dat de regering mag regeren en besturen zolang zij de steun heeft van het parlement en wat betreft Nederland tot de volgende Tweede Kamerverkiezingen. Een door verkiezingen vernieuwde Eerste Kamer kan overigens voor een regering in bepaalde gevallen ook problematisch zijn. En soms komt er zelfs een regering die bij aantreden al niet op een vanzelfsprekende meerderheid in de Eerste kamer beschikt.

### **Wat is het essentiële, het wezenlijke van zo'n democratie?**

Voor (de legitimiteit van) een representatieve democratie is het wezenlijk, essentieel dat het regeren, besturen en het maken van de wetten binnen het kader van de Grondwet gebeurt.

En wel omdat zo een land met een representatieve werkwijze inderdaad een democratie is en blijft. Anders geformuleerd: de noodzakelijke basis van deze vorm van democratie is dat de Grondwet (mede) van de burgers, de kiezers moet zijn en blijven. Omdat de bevolking dankzij de Grondwet en alleen binnen het kader van de grondwet de volksvertegenwoordigers (het parlement) en daarmee de regering toestemming geeft om wetten te maken en te regeren, besluiten te nemen.

Om de Grondwet te wijzigen moeten de burgers, de kiezers, er dus op zijn minst over meebeslissen

In Nederland kan dat gebeuren door dat eerst zowel de Tweede als de Eerste Kamen een voorstel tot grondwetswijziging in eerste ronde aannemen. Daarvoor is in beide Kamers minimaal een gewone meerderheid (dus minstens de helft plus één stem) nodig. Vervolgens komen er Tweede Kamerverkiezingen, waardoor de kiezers over een eventuele grondwetsverandering kunnen meebeslissen via hun keuze op partijen die voor respectievelijk tegen die grondwetswijziging zijn. Vervolgens moeten de vernieuwde Tweede Kamer alsmede de Eerste Kamer beide met minimaal tweederde meerderheid het voorstel tot grondwetswijziging aannemen. Is dat het geval, dan zal deze grondwetswijziging na nog een paar staatsrechtelijke handelingen (ondertekening door de Koning en één of meer ministers en publicatie) rechtsgeldig zijn.

## Nadeel van de Nederlandse methode om de Grondwet te wijzigen

Het nadeel van deze methode is dat er veel meer zaken bij een dergelijke Tweede Kamerverkiezingen een rol spelen. Een kiezer kan voor het gewone besturen van het land voor een partij A zijn en tegen partij B. Echter die partij is voor de grondwetswijziging terwijl die kiezer er op tegen is, net als partij B. Dus staat de kiezer voor een dilemma partij A of partij B kiezen. Daarbij komt het probleem dus ook in de media veel meer zaken bij een dergelijke Tweede Kamerverkiezingen aanbod komen dan het voorstel tot grondwetswijziging. Dat voorstel kan zelfs door die gewone verkiezingszaken ondergesneeuwd raken. Dat kan nog verergerd worden indien de media nog andere zaken erbij halen, bijvoorbeeld er een wedstrijdje “ wie wordt de premier van Nederland” van maken.

## De Deense methode

**Denemarken** heeft een representatieve democratie, maar voor belangrijke beslissingen op het niveau van grondwetswijzigingen moet een **bindend referendum** gehouden worden (bijvoorbeeld over toetreding tot de EU, en over de invoering van de euro). Dan beslissen dus de kiezers (de bevolking) en niet de regering en het parlement (de volksvertegenwoordigers). Het voordeel is dat zo'n bindend referendum leidt tot alleen een discussie over de voor- en nadelen van het referendumpunt; en niet kan worden ondergesneeuwd door andere zaken én dat het de kiezer ook niet voor bovengenoemd dilemma plaatst.

Natuurlijk spelen bij de discussies in de aanloop naar het referendum de politieke partijen, parlementsleden (de volksvertegenwoordigers) en leden van de regering ook een belangrijke rol.

Er zijn mensen die een dergelijk bindend referendum niet vinden passen bij een representatieve democratie, omdat volgens hen alleen de gekozen volksvertegenwoordigers mogen beslissen; en een bindend referendum is juist een vorm van directe democratie. Echter de representatieve democratie kan alleen legitiem als democratie functioneren indien de volksvertegenwoordigers en de regering binnen het kader van de door de bevolking aanvaarde grondwet functioneren. Indien de gekozen volksvertegenwoordigers (het parlement) en regering buiten de kiezers (de bevolking) om de grondwet kunnen veranderen en dat ook doen, dan is de representatieve democratie wettig en logisch gezien geen (echte) democratie meer.

Wat Nederland betreft kan de volgende situatie zich voordoen: indien een voorstel tot grondwetswijziging in eerste ronde is aangenomen, maar in de daarop volgende Tweede Kamerverkiezingen niet, nauwelijks of weinig aanbod is gekomen in de verkiezingsdiscussies en – campagnes, en vervolgens door Tweede en Eerste Kamer met minstens tweederde meerderheid in twee rondes wordt aangenomen dan is het wel formeel wettig gebeurd, maar feitelijk doet het ernstig afbreuk aan de noodzakelijke basis van de representatieve democratie. Namelijk dat de grondwet van de burgers, de bevolking, is. Je kunt dan praktisch gezien vraagtekens stellen bij de legitimiteit van de democratie. En het kan leiden tot een legitimiteitscrisis.

Naast bovengenoemde praktische probleem zijn er meer zaken in Nederland die de aandacht vragen wanneer politici zeggen dat Nederland een representatieve democratie is.

1. Wetten aannemen die in strijd zijn met de grondwet

In Nederland kan het parlement wetten aannemen die (deels) in strijd zijn met de Grondwet. De Raad van State kan een afkeurend advies over degelijke wetten geven, maar kan ze niet tegen houden.

Overigens heeft deze adviserende Raad van State over de tweede versie van de EU-grondwet (die op wat symbolische zaken na niet afweek van de eerste) namelijk het Verdrag van Lissabon, niet gesteld dat zo'n verdrag (in wezen een grondwet) net als een procedure voor een grondwetswijziging in twee rondes moet, waarbij de burgers met dus dankzij de Tweede Kamerverkiezingen mee hadden kunnen beslissen over zo'n fundamentele zaak. Dat kon wel als een gewoon verdrag aangenomen worden. Dus in ieder geval in deze zaak komt zelfs dit adviserende orgaan niet op voor de Grondwet en de representatieve democratie.

Overigens mogen de Nederlandse rechters deze grondwetschennende wetten niet aan de grondwet toepassen. Zij moeten deze wetten gewoon toepassen en handhaven.

## 2. Soevereiniteitschennende internationale verdragen aannemen met een gewone meerderheid

In Nederland kan het parlement in samenwerking met de regering internationale verdragen, die delen van onze soevereiniteit aan een internationale organisatie overdragen en eventueel niet al te opvallende grondwetsveranderingen, aannemen (ratificeren) met een gewone meerderheid (minimaal de helft plus één). Een deel van deze verdragen, zoals bijvoorbeeld EU-verdragen, zijn algemeen verbindend. Dat betekent dat de bepalingen van zo'n verdrag voor gaan op Nederlandse wetten en de Nederlandse grondwet. Dat geldt ook voor het volgende punt, punt 3.

De Nederlandse rechter moet bij een conflict, botsing tussen Nederlandse wetgeving en de bepalingen van een algemeen verbindend verdrag (ver)oordelen volgens die verdragsbepalingen.

## 3. De truc met eenmalige tweederde meerderheid

Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzakelijk, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen (Artikel 91 lid 3 van de Grondwet).

Hierbij kan men twee soorten kanttekeningen plaatsen. Ten eerste een algemene. Wie bepaalt dat een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzakelijk? De regering? Een gewone meerderheid in de Tweede Kamer. (of in de Eerste Kamer)? Hoe grondig wordt dat verdrag door de (medewerkers van) de Tweede Kamer bestudeerd om te voorkomen dat de regering, wanneer die voor zo'n verdrag is, het verdrag laat aannemen met een gewone meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer.

Ten tweede: dit past niet bij een representatieve democratie. Op deze wijze kunnen politici de grondwet gewoon buiten de burgers, de bevolking om beslissen, door dergelijke verdragen aan te nemen. En tegen de burgers kunnende politici zeggen dat het met twee derde meerderheid is gebeurd en dan is het toch goed. Hierbij suggererend dat het tijdens de tweede stemronde van een gewone grondwetswijziging is gedaan. Terwijl dat niet waar is. Het is tijdens de eerste stemronde gebeurd; en de burgers hebben dus niet mee mogen beslissen.

Er zit zelfs nog een cynischer aspect aan. Stel dat het in de Tweede Kamer met 105 stemmen is aangenomen en 45 stemmen tegen. Dan heeft meer dan twee derde van de Kamerleden voor gestemd. Dus het verdrag wordt geratificeerd.

Echter, een deel van de kiezers die op voorstemmende partijen hebben gestemd zijn woest en stemmen de volgende Tweede Kamerverkiezingen op tegenstemmende partijen, zodat de verhouding 95 voor en 55 Kamerleden tegen wordt. Indien volgens de grondwijzigingsprocedure in twee ronden (en dus met verkiezingen) was gewerkt, zou dit verdrag niet aangenomen zijn. (En een verschuiving van 10 zetels is echt en reële mogelijkheid.)

Sterker nog, deze minderheid van meer dan éénderde van de burgers die in zo'n bij een representatieve democratie passende procedure de zaak hadden kunnen afwijzen, kan de procedure niet terugdraaien, want dan hebben ze een tweederde meerderheid nodig.

Ik zal enkele voorbeelden van de gevolgen van de truc met eenmalige tweederde meerderheid schetsen.

Allereerst kunnen de regering en het parlement Nederland opheffen en laten aansluiten bij Duitsland. Dat kan binnen een halfjaar buiten de bevolking geregeld worden dankzij deze eenmalige tweederde meerderheid. Alleen Duitsland kan dit dan nog tegenhouden indien zij Nederland er niet bij wil hebben als Bundesland.

In plaats van aansluiten bij Duitsland kan de regering en het parlement besluiten om Nederland te laten aansluiten bij Frankrijk. Alle Nederlanders moeten dan in alle contacten met de overheid en op school Frans gebruiken. Niet iedere Nederlander zal daar even gelukkig mee zijn.

Nota bene: het argument dat de regering en het parlement dit nooit zullen doen is een nonsens-argument. De grondwet moet zo zijn dat zoiets niet buiten de burgers, kiezers om kan gebeuren.

Een ander theoretisch voorbeeld. In 2014 weer eens Tweede Kamerverkiezingen. Op dat moment is nog niets bekend van een EU-plan "Eindelijk alle macht naar de EU". Dat plan/verdrag wordt pas in 2015 bedacht, en wordt in 2016 aangenomen door de EU en het EU-parlement; en vervolgens in 2017 door de Nederlandse regering, en tweederde van de Tweede Kamer en tweederde van de Eerste Kamer, waarbij de onafhankelijkheid van Nederland is afgeschaft. Nederland wordt dan slechts een soort provincie van de EU.

Het Nederlandse leger, marine en luchtmacht vallen uitsluitend onder het gezag van de EU. Dat geldt ook voor de Nederlandse politie, OM en rechtelijke macht. In het verdrag is ook geregeld dat iedereen (zoals militairen, politieambtenaren, rechters, enzovoort) die hier bezwaar tegen maakt op staande voet oneervol wordt ontslagen. Mensen die zich hier echt tegen verzetten en verzet organiseren worden opgepakt wegens landverraad. Oh nee, dat klinkt erg nationalistisch. Ze worden opgepakt wegens EU-verraad, verraad tegen het door ieder weldenkende mens gekoesterde ideaal van een Verenigd Europa waardoor er nooit meer oorlog zal zijn en altijd democratie, rechtstaat en vervulling van andere Europese waarden, rechten en vrijheden

En in 2018 mogen de Nederlanders (althans de Niet-EU-verraders) weer een Nederlands parlement of misschien provinciale staten kiezen. Want ja, de EU blijft natuurlijk democratisch.

Een erg vreemd scenario vindt U? Inderdaad, maar nu komt er een serieus punt. Dit scenario is praktisch gezien echt mogelijk. Onze grondwet blokkeert dit niet. Dit kan echt buiten de Nederlandse kiezers om. En dat Nederland een dergelijke grondwet heeft is eigenlijk nog veel vreemder dan bovenstaande erg vreemde scenario.

## En voldoet Nederland aan de criteria van een representatieve democratie?

Nederland heeft een formeel juiste procedure voor een grondwetswijziging in twee rondes met Tweede Kamerverkiezingen, waardoor de bevolking meebeslist. Maar praktisch gezien is er geen garantie dat tijdens die verkiezingen die grondwetsprocedure voldoende aandacht krijgt.

Fout is dat in Nederland wetten en verdragen kunnen worden aangenomen die in strijd met de grondwet zijn, en dat daar door de bevolking feitelijk daar niets tegen gedaan kan worden tot de volgende verkiezingen.

Het verschil tussen Nederland en Duitsland is op dit punt schrijnend. In Duitsland kunnen organisaties en burgers het Grondwettelijke Gerechtshof te Karlsruhe vragen om een wet of een verdrag aan de Duitse grondwet te toetsen. Indien het Hof vaststelt dat zo'n wet of verdrag in strijd is met de grondwet dat wordt die wet of het verdrag ongrondwettig verklaard en dus buiten werking gesteld.

Ook kan het Hof vaststellen dat een verdrag alleen toelaatbaar is volgens de grondwet indien het aan bepaalde eisen voldoet. Indien niet aan die eisen wordt voldaan, mag dat verdrag niet geratificeerd worden en is het dus voor Duitsland buiten werking gesteld

En in Nederland kan dus een wet die in strijd is met de Nederlandse grondwet door het parlement met gewone meerderheden (de helft plus één) aangenomen worden buiten de kiezers om.

Erger nog is dat de eenmalige tweederde meerderheid procedure bij het aannemen/ratificeren van verdragen niet alleen buiten de kiezers gaat, maar ook dat het na de volgende Tweede Kamerverkiezingen nauwelijks teruggedraaid worden.

Kortom: Nederland is geen representatieve democratie. Wat Nederland wel is? Ik weet het niet. Misschien een soort dictatuur van het politiciaat?