

# Het gehele Nederlandse volk: dus alle burgers?

## Artikel 50 Grondwet-Lezing

door Ernst Hirsch Ballin

hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University, tevens hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

op donderdag 10 maart 2016 om 16:15 uur in de vergaderzaal van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

*In een democratische staat bepalen de burgers zelf welke wetten voor het land gelden. Wie staatsburger is, kiest het parlement. Dit fundamentele burgerrecht heeft een Januskop. Want wie staatsburger is, heeft deze democratische rechten, maar wie ze niet heeft, is net zo goed aan de wet gebonden. Hoe zit dat met de rijks wetten, waarover het Nederlandse parlement beslist maar die ook in de Caribische landen van het Koninkrijk gelden? En wanneer kan iemand die is ingeburgerd, er aanspraak op maken óók staatsburger te worden erkend?*

HOOFDLIJNEN VAN HET BETOOG – GESPROKEN WOORD GELDT

### *1. Historische betekenisontwikkeling: geen vertegenwoordiging van bevolkingsgroepen*

Artikel 50 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden luidt: “De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.” Deze bepaling is – afgezien van spellingswijzigingen – *precies* gelijklopend aan wat reeds in 1814 de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden (artikel 52) en sinds 1815 in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (artikel 77, vele malen vernummerd) was vastgelegd. In 1814/1815 wilde men daarmee vastleggen dat de Staten-Generaal niet meer, zoals in de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden<sup>1</sup>, uit delegaties van de Staten van de provincies waren samengesteld – die bovendien met last en ruggespraak handelden – maar uit vertegenwoordigers van het gehele volk. Met “het Nederlandse volk” werd geen etnische categorie bedoeld,<sup>2</sup> maar alle staatsburgers, ook al duurde het tot 1917 voordat beperkingen zoals laatstelijk het mannenkiesrecht waren opgeheven. Aan de provinciale representatie was trouwens reeds in de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798 een eind gemaakt. Daarin was ook vastgelegd dat het parlement “het geheele Volk vertegenwoordigt” (artikel 30), waaraan artikel 31 nog eens uitdrukkelijk toevoegde dat geen parlementslid “eenig afzonderlijk gedeelte des Volks” vertegenwoordigt “noch ontvangt eenen bijzonderen Lastbrief”.

---

<sup>1</sup> Zie G. Leenknecht, Commentaar op artikel 50 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).

<sup>2</sup> Dit blijkt ook uit de Franse tekst van de Grondwet van 1815, die gelijkkelijk authentiek was met de Nederlandse: “Les États Généraux représentent la Nation.”

2. *De huidige betekenis* is daarmee in overeenstemming. Representatie is collectief gemandateerde autonomie, die gelegitimeerd wordt door een verkiezing door en uit de gerepresenteerden, de burgers dus, d.w.z. de staatsburgers zoals omschreven in de Rijkswet op het Nederlandschap.

Deze representatie moet beantwoorden aan drie kenmerken:

- a) een mandateringsproces ('mandaat van de kiezers') dat toegankelijk, transparant, integer en toetsbaar is;
- b) inbedding in een vrij democratisch discours;
- c) een constitutioneel bevoegdheidskader (rechtsmacht, volkenrechtelijk kader, rechten van de mens).

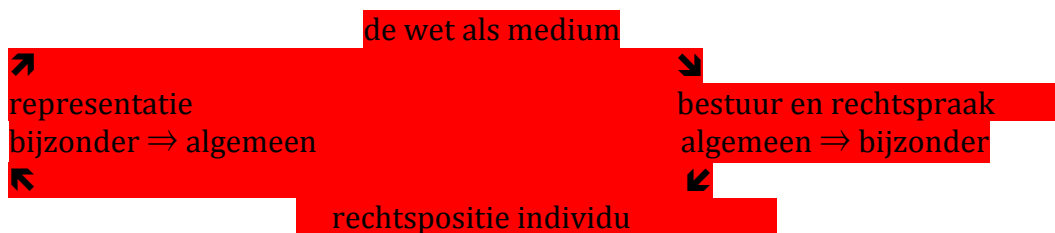
Dit is parlementaire democratie. Ze transformeert de veelheid van wilsuitingen van de kiezers tot de eenheid van bindende besluiten door de volksvertegenwoordiging (*representatie*) en beredeneert de binding van allen aan dit gekozen gezag (*legitimatie*).

Motto's uit de politieke geschiedenis brengen elementen hiervan tot uitdrukking:

- *e pluribus unum*,
- *no taxation without representation*,
- *bonum commune*.

Democratische diversiteit is dus niet enkel veelheid, politieke eenheid geen uniformiteit. Maar een democratie is geen "the winner takes all". De bevoegdheid tot beslissing bij meerderheid is altijd geconditioneerd. Dat is het verschil met autoritaire "democratieën".<sup>3</sup> Een constitutioneel hof beperkt het democratisch karakter van een staatsbestel niet, maar verzekert de continuïteit ervan.

Het basismodel van de democratie zou ik aan de hand van dit (nieuwe) schema willen toelichten:



3. In deze lezing bespreek ik een aantal problematische facetten van de werking van artikel 50, te weten:

a. De discrepantie tussen de linkerkant van bovenstaand model en de rechterkant. Dat is een algemeen onderwerp in van democratisering, wereldwijd en door de tijden heen. – Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht zijn de ernstigste beperkingen weggenomen. Kiesrecht komt alleen toe aan de staatsburgers, ongeacht of ze onder de Nederlandse rechtsmacht vallen, de

<sup>3</sup> Zie Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Parijs: Éditions du Seuil 2006.

binding geldt voor iedereen naar gelang van de territoriale jurisdictie en in beperkte mate de personele. Staatsburgerschap wordt bepaald door wetten die maar zelden aan de hand van democratische principes worden geijkt, maar wel aan de hand van identificatiecriteria. Die laatste moeten echter meer worden betrokken op het behoren tot een politieke en rechtsgemeenschap.

*Beoordeling:* staatsburgerschap moet bereikbaar zijn voor ieder die in een bepaalde nationale samenleving thuis is.

b. *De Januskop van het staatsburgerschap.* Wie zijn staatsburgers, wie kunnen het worden en onder welke voorwaarden? “Nederlander” is de benaming van het ene, gezamenlijke staatsburgerschap van het Koninkrijk der Nederlanden. Wat betekent dit voor vluchtelingen die nog geen Nederlanders zijn? Wanneer “includeert” nationaliteit, wanneer “excludeert” ze, leidt ze dus tot uitsluiting? Er zou een fundamenteel recht moeten worden erkend op het staatsburgerschap van het land waar iemand langdurig thuis is, de taal van spreekt en het constitutionele bestel aanvaardt.<sup>4</sup>

c. *De afbakening van het extraterritoriale kiesrecht.* Dit is grillig en niet in overeenstemming met principes zoals het fundamentele in “no taxation without representation” verwoord. Nederlanders die buiten Nederland wonen Nederlanders zijn dientengevolge niet van het kiesrecht uitgesloten. Zij kunnen hun stem uitbrengen per brief, zoals is geregeld in hoofdstuk M van de Kieswet. De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten (artikel Q1, eerste lid, Kieswet). Niet-ingezeten staatsburgers kunnen wel worden gekozen tot lid van een der Kamers. In beginsel hebben de inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten geen kiesrecht voor de Tweede Kamer; wel voor het vertegenwoordigend orgaan van het land waar zij ingezetene zijn, tenzij iemand ten minste tien jaar ingezetene van Nederland is geweest. De kiesgerechtigde inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (openbare lichamen van Nederland) hebben kiesrecht voor de verkiezingen voor hun eilandsraden, voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement (zie hoofdstuk Ya van de Kieswet).”

d. *De dubbelrol van de Staten-Generaal als Nederlands parlement en als Koninkrijksparlament.* Wat zegt dit over de betekenis van artikel 50 Gw? Is de kwadratuur van de cirkel van het “democratisch deficit” mogelijk? Zou, net als bij de Ministerraad en de Raad van State het geval is, het parlement kunnen worden uitgebreid met enige in de andere landen van het Koninkrijk gekozen leden voor de behandeling van rijkswetgeving en andere aangelegenheden van het Koninkrijk?

e. *De uitsluiting van een deel van de Nederlandse bevolking van het kiesrecht voor de Eerste Kamer.* Het lijkt erop dat daaraan bij de eerstkomende grondwetsherziening eindelijk een einde komt, maar dat sinds 2010 deze situatie is blijven bestaan, zou kunnen leiden tot een klacht wegens schending van artikel 3, Eerste Protocol EVRM. Artikel 25, sub b, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarborgt op vergelijkbare wijze als in artikel 3, Eerste Protocol, het kiesrecht.

---

<sup>4</sup> Zie E.M.H. Hirsch Ballin, *Citizens' Rights and the Right to Be a Citizen*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff 2014.

f. Het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie* geeft kiesrecht van burgers van de Unie voor het Europees Parlement en voor de gemeenteraden (par. 4).

g. *De wettelijke regeling van "raad" via het raadgevend referendum* door dezelfde populatie die ook wordt gepresenteerd. Is dit een aanvulling van de representatieve democratie of het begin van een uitzondering daarop? Voor het laatste zou grondwetswijziging vereist zijn, maar verscheidene fracties maken vooraf kenbaar de "raad" te willen volgen. Een conversie van deze "raad" in een bevoegdheidsoverdracht is onconstitutioneel. Nu de Wrr er is, behoort het parlement de "raad" wel serieus in overweging te nemen; de procedure is geregeld in de artikelen 10 en 11 Wrr. Dat kan inzake de Oekraïne bijvoorbeeld betekenen dat de goedkeuring alsnog afhankelijk wordt gemaakt van eisen die betrekking hebben op bezwaren die in het discours over het referendum naar voren komen.

f. *De argumentatie in het democratisch discours* over wetten mag geen verborgen uitsluitingen bevatten. Lobbyisten en tribalisten willen dat de volksvertegenwoordiger alleen op een specifiek belang let, maar hij/zij dient zich altijd de vraag te stellen of de argumenten waardoor hij/zij zich laat leiden aannemelijk kunnen zijn voor iedere aan de wet te binden burger, ook al wordt deze "overstemd". Anders wordt meerderheidsbesluitvorming meerderheidsoverheersing.

4. *Conclusie*: artikel 50 moet niet alleen worden opgevat als een bevestiging dat het Nederlandse constitutionele bestel de regionale representatie achter zich heeft gelaten, maar ook als een op de nu daaraan te geven en nog steeds verder te doordenken en te ontwikkelen inhoud.

Vertegenwoordigen creëert bevoegdheden en verplichtingen. Het hele Nederlandse volk vertegenwoordigen moet de waarde hebben van: als volksvertegenwoordiging optreden voor de samenleving als geheel.