

AI en de (dis)balans binnen de trias politica: hoe blijft de Eerste Kamer relevant?

Door: Reijer Passchier, als UD staatsrecht verbonden aan de Open Universiteit en de Universiteit Leiden. Zie voor meer informatie en contactgegevens: <https://www.ou.nl/en/zoek-medewerker#!user/rp1>

1. Inleiding

De Eerste Kamer wil meer grip krijgen op ontwikkelingen op het terrein van artificiële intelligentie (AI). Onder andere vraagt de Eerste Kamer zich af hoe het functioneren van de democratische rechtsstaat geborgd kan worden nu de balans in de trias politica erg doorslaat naar de uitvoerende macht. Hieronder doe ik daartoe enkele suggesties op basis van mijn onderzoek.¹ Ik richt mij daarbij vooral op de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal, waar de Eerste Kamer onderdeel van is. Allereerst wil ik echter mijn probleemanalyse met u delen. Uit die analyse volgen vervolgens enkele mogelijke oplossingsrichtingen. **Kern van mijn betoog is dat het AI-debat in de eerste plaats moet gaan over macht en machtsverschuivingen: hoe blijven de Staten-Generaal relevant?**

2. Het probleem: de balans binnen de trias raakt verstoord

Het voor de democratische rechtsstaat zo belangrijke evenwicht der machten binnen de trias politica staat al langere tijd onder druk. Met de opkomst van de verzorgingsstaat vanaf de jaren '60 en de veiligheidsstaat sinds 11 september 2001 is de uitvoerende macht enorm gegroeid. De rechterlijke en wetgevende machten zijn daarbij achtergebleven. Vooral voor de Staten-Generaal (die qua omvang, capaciteit en formele bevoegdheden nagenoeg onveranderd bleven) werd het de afgelopen decennia steeds moeilijker om te fungeren als volwaardige tegenmacht. **Met de digitalisering van de overheid en de opkomst van AI dreigt de balans binnen de trias politica verder verstoord te raken.** Ten minste drie factoren spelen daarbij een rol.

- a. *Voor de uitvoerende macht profiteert.* Met name het overheidsbestuur slaagt erin om digitale technologie grootschalig en effectief op te nemen in zijn processen. Denk aan de automatisering van besluitvormingsprocessen bij de belastingdienst en het UWV. Maar ook aan *predictive policing* bij veiligheidsdiensten en ondersteuning bij de opsporing van fraude en andere risico's. De rechterlijke macht en de Staten-Generaal blijven bij dat niveau van digitalisering vooralsnog ver achter.
- b. *Toenemende ondoorzichtigheid.* Veel digitale systemen die het overheidsbestuur gebruikt hebben een 'black box-karakter': hun werking is (1) niet transparant of zelfs geheim; (2) niet te begrijpen voor de meeste rechters en Kamerleden; en/of (3) überhaupt niet uitlegbaar aan de meeste mensen. Naarmate digitalisering voortschrijdt wordt het daardoor voor rechters en Kamerleden moeilijker en moeilijker om de uitvoerende macht effectief te controleren.
- c. *Complexiteit.* Digitale technologie maakt het gemakkelijker en aantrekkelijker voor overheidsorganen om met elkaar en met private partijen informatie uit te wisselen. Daardoor nemen overheidsorganen steeds vaker besluiten op basis van gegevens die van andere organen afkomstig zijn, zonder dat zij die zelf kunnen controleren. Met elke uitwisseling van gegevens bestaat het risico dat er iets in gang wordt gezet waarvan niet alle gevolgen zichtbaar zijn, laat staan beheersbaar en voorspelbaar. Soms niet eens voor het bestuur zelf. Laat staan voor relatieve buitenstaanders als Kamerleden of rechters.

¹ Zie met name [Reijer Passchier, *Artificiële intelligentie en de rechtsstaat: Over verschuivende overheidsmacht, Big Tech en de noodzaak van constitutioneel onderhoud*, Boom juridisch, 2021.](#)

3. Remedies

Digitalisering en de opkomst van AI – althans zoals deze ontwikkelingen op dit moment verlopen – ondermijnen aldus het vermogen van de rechterlijke macht en de Staten-Generaal om de uitvoerende macht effectief te controleren. Valt daar nog iets aan te doen? Ik geloof van wel. Een aantal updates van onze stelsel van *checks & balances* zou de kans aanzienlijk kunnen vergroten dat de democratische rechtsstaat ook in tijden van digitalisering en AI geborgd blijft.

- a. *Zelf ook AI inzetten.* Hoe precies, dat weet ik nog niet. Maar de Eerste Kamer zou kunnen (laten) onderzoeken of zij zelf ook meer en betere digitale systemen kan inzetten om haar taken uit te voeren. Nu doet vooral de uitvoerende macht haar voordeel met technologie. Wellicht kunnen de Staten-Generaal iets vergelijkbaars doen, bijvoorbeeld door AI in te zetten om bruikbare inzichten uit de enorme hoeveelheid informatie die parlementariërs dagelijks van en/of over het de uitvoerende macht krijgen of om betekenisvoller deel te nemen aan wetgevingstrajecten.
- b. *Ondersteuning.* De Staten-Generaal kunnen overwegen om de eigen inhoudelijke ondersteuning op AI- en digitaliseringsgebied uit te breiden en/of die van individuele Kamerleden. Op dit moment hebben de Staten-Generaal en hun leden relatief weinig kennis en expertise op technologisch gebied tot hun beschikking. Kamerleden, zeker die van de kleinere fracties, staan als kleine zelfstandigen tegenover een kabinet dat wordt ondersteund door gigantische departementen, talloze uitvoeringsinstanties en dure private consultants. Zeker bij vraagstukken waarbij digitalisering een rol speelt (en dat is tegenwoordig bijna altijd het geval) wreekt zich dat. Met de huidige verhoudingen is het haast onmogelijk voor de Staten-Generaal om de uitvoerende macht effectief te controleren, laat staan om als volwaardig partner deel te nemen aan wetgevingstrajecten en beleidsvorming.
- c. *Eisen stellen aan technologie.* Ook zouden de Staten-Generaal van de uitvoerende macht kunnen eisen dat haar technologie ten alle tijden transparant, begrijpelijk en uitlegbaar is. Zo'n eis zou wellicht kunnen betekenen dat de uitvoerende macht sommige vormen van AI, zoals *machine learning* en vooral *deep learning* niet of alleen onder strikte voorwaarden en onder speciaal toezicht kan gebruiken. Transparantie, begrijpelijkheid en uitlegbaarheid zijn absolute voorwaarden voor effectieve parlementaire controle.

4. Tot slot: trias politica by design

Op dit moment vergroten digitalisering en AI-gebruik door de overheid vooral de dominantie van de uitvoerende macht. Dat hoeft echter niet per se zo te zijn. Digitale informatietechnologie zou ook ingezet kunnen worden om het evenwicht der machten binnen te trias politica te *herstellen* of zelfs te *versterken*. Zo is het voorstelbaar dat digitale systemen, beter nog dan menselijke bewindspersonen of ambtenaren, bij het uitvoeren van beleid actief en op begrijpelijke wijze laten zien wat zij doen en motiveren waarom. Zonder veel moeite zouden zij zelfs de Staten-Generaal (en andere geïnteresseerden) automatisch op de hoogte kunnen houden van hun verrichtingen en de implicaties daarvan. Dat zou de Staten-Generaal beter in staat stellen om een vinger aan de uitvoerende pols te houden – en te interveniëren als zij dat nodig achten. Met een dergelijk gebruik van technologie zouden wellicht zelfs problemen met *checks & balances* kunnen worden opgelost die hun oorsprong vinden in pre-digitale tijden. *Trias politica by design*, dat wil zeggen, het evenwicht der machten ingebakken in de architectuur van de digitaliserende systemen van de overheid. Dat zou pas technologische vooruitgang zijn!