

De Grondwet: meer dan een speeltuin voor staatsrechtgeleerden

PROF.DR. B.M. OOMEN*

Van alle warme herinneringen aan de Staatscommissie Grondwet beklijft de vergadering in het Kurhaus, op 28 juni 2010, met constitutionele toetsing en de algemene bepaling op de agenda. De vergaderzaal, een andere dan gebruikelijk, bood pal zicht op de Scheveningse badgasten. De zee in, de zee uit, en later in de middag een oranje t-shirt over de zwembroek en de strandtenten in. Terwijl Nederland-Slowakije op het strand duidelijk een hot issue was ploegden wij ons, onaangedaan, door art. 7 lid 2 en 3. Het was niet de eerste keer dat ik mij afvroeg of de ramen niet iets open zouden kunnen. Al die verhitte discussies en grote onderwerpen, verdienen zij niet een ook een groter publiek? Tijdens een diner in december, nadat weer een plan om de burger te betrekken beleefd van tafel was geschoven, verzuchtte ik over de sushi tegen de collega's: 'de Grondwet is toch niet alleen een speeltuin voor staatsrechtgeleerden?'. Het betrekken van de burger raakte mij om drie redenen: het belang van publieke betrokkenheid bij het proces van grondwetsherziening, de extra kwaliteit en legitimiteit die publiek debat aan de voorstellen zou geven en de noodzaak om te komen tot een breed gekende en gedragen grondwetsstekst.

Ten eerste is het in Nederland belangrijk om iedere gelegenheid aan te grijpen om Nederlanders te kennen in de aard en achtergrond van ons constitutionele bestel. Zoals Habermas het stelde: in de permanente maatschappelijke discussie over de inhoud van en de grenzen aan grondrechten krijgt postmodern democratisch burgerschap pas echt vorm. Nederlanders weten, zo ontdekten Herman Lelieveldt en ik in 2008, bijzonder weinig van de Grondwet.¹ Dit geldt overigens ook voor die andere documenten waarin fundamentele rechten vastgelegd zijn: maar 3% van de Nederlanders noemt het EVRM spontaan als bron van mensenrechten, en Nederlandse jongeren weten veel minder van het Kinderrechtenverdrag dan andere Europeanen.²

Daarnaast hebben Nederlanders een irrealistisch beeld -van die Grondwet: een derde verwacht er naast rechten allerlei plichten in aan te treffen, en de

* Prof.dr. B.M. Oomen is hoogleraar sociologie van de mensenrechten aan de Roosevelt Academy en bijzonder hoogleeraar rechtspluralisme aan de Universiteit van Amsterdam.

¹ B. Oomen. 'Constitutioneel bewustzijn in Nederland: Van burgerschap, burgerzin en de onzichtbare grondwet', *Recht Der Werkelijkheid* 2009, p. 55-79; B. Oomen en H. Lelieveldt, 'Onbekend maar niet onbemind: Wat weten en vinden Nederlanders van de grondwet?', *NJB* 2008, p. 577-578.

² B. Oomen en M. Vrolijk. *Inspiratie voor mensenrechteneducatie: Democratisch burgerschap en mensenrechten in het (burger)schapsonderwijs*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2010; European Commission. *Flash eurobarometer: The rights of the child analytical report*, 2009, p. 273.

meerderheid kent de Grondwet meer horizontale werking toe dan zij daadwerkelijk bezit. Het gebrek aan besef van het open, onvolledige en ontoetsbare karakter van de huidige Grondwet leidt tot veel misverstanden. De recente discussies over het opzeggen van het EVRM zijn daarvan wellicht het meest prangende voorbeeld. Hieruit blijkt weinig besef van het belang van de grondrechtenbescherming, juist voor de Nederlandse burger, door het verdrag. Nu staatsinrichting als vak is afgeschaft, en het burgerschapsonderwijs nauwelijks aandacht heeft voor politiek burgerschap, is het van belang om een proces als dit aan te grijpen voor een constitutionele dialoog. Dit zeker als de burger centraal staat in de opdracht. Ten tweede, had het betrekken van de burger op geselecteerde onderwerpen de kwaliteit en de legitimiteit van het proces kunnen verhogen. Zij die door de Grondwet gebonden zijn en - daarnaast - zij die zich door haar beschermd weten hebben wellicht ook zinnige ideeën over de inhoud ervan. Ook kan een breed proces van consultatie leiden tot meer draagvlak, en daarmee de kans verkleinen dat zinnige, nuttige aanbevelingen in het ronde archief verdwijnen.

Ten derde had het doel moeten zijn: een Grondwet die door de Nederlanders begrepen en gedragen kan worden. Waarom, zo hoor ik vaak uit de klasse der constitutionalistes, zou de gemiddelde Nederlander nu dit 'handboek soldaat' (Jurgens), dit 'sneue instrument' (Peters), dit stuk 'gestold verleden' (Donner) moeten kennen? Dit raakt ten eerste aan de vraag van de constituant. Terwijl het redelijk duidelijk is tot wie de Grondwet zich richt, hangt de vraag namens wie zij dit doet in Nederland verbluffend vaak in het luchtledige. Toch valt uit de aard van ons democratische bestel een volkssoevereiniteit af te leiden die ook ten grondslag ligt aan de Constitutie. De Grondwet creëert staatsorganen, geeft de bevoegdheden en stelt daaraan grenzen *namens* de burger.

Daarnaast getuigt de - in staatsrechtkringen veelgehoorde stelling - dat de Grondwet geen stof is voor burgers omdat zij zich richt tot de Overheid van vergaande sociologische naïviteit. Die overheid bestaat namelijk uit burgers. Het wemelt ervan: Ministers die een paar maanden geleden nog paarden fokten, Kamerleden die vers uit de cockpit komen, gemeenteambtenaren die voorheen carrière maakten in de supermarkt, de zorg, het onderwijs. Zeker nu voor veel van deze ambten een introductie in het staatsrecht ontbreekt, kan het leggen van een maatschappelijke bodem helemaal geen kwaad.

Ook gaat deze binaire benadering die burger en overheid als twee aparte werelden ziet voorbij aan de wijze waarop, bijvoorbeeld, fundamentele rechten gerealiseerd worden. Dit gaat, zo leren de geschiedenis en de rechtssociologie, vaak niet vanzelf - omdat een minister of kamerlid bedenkt dat kiescomputers te kraken zijn, of



opinie

homodiscriminatie onwenselijk. De rol van de media, maatschappelijke organisaties en individuele burgers in het de overheid aanspreken op haar taken is een cruciale. Wie het in de Grondwet neerlegde bestel gerealiseerd wil zien, betreft daarbij de burger en zorgt dat deze de inhoud van de Grondwet kan begrijpen.

Moet deze dan in Jip en Janneke-taal? Natuurlijk niet, met wat snoeien, herorganiseren en herformuleren is al heel wat duidelijkheid te behalen. Zeker voor wie uit wil leggen waarom er bijvoorbeeld 'bij of krachtens de wet' moet staan. Kan niet veel opgelost met het onderwijs? Natuurlijk, maar daar gebeurt weinig. Moeten wij onder fanfare-geschal achter een gezwollen Grondwet aan marcheren? Niets van dat alles, de nuchtere geïllustreerde tekst heeft ook charmes. Maar een maatschappelijke dialoog over ons constitutionele bestel, dat juist de spelregels bevat om in verscheidenheid samen te leven, kon en kan Nederland best gebruiken.

De Grondwet, hoe onvolkomen ook, bevat veel van de kernwaarden van ons staatsbestel en, als het aan de Staatscommissie ligt, binnenkort nog meer, zoals een algemene bepaling. Het schaven aan die waarden moet niet alleen gebeuren in de ivoren torens van de wetenschap en op de Haagse vierkante kilometer. Daaronder behoeven zij maatschappelijk draagvlak, gekend en gedragen worden door de rest van de Nederlanders. Zoals de Amerikaanse rechter Learned Hand zei: 'Liberty lies in the hearts of men and women; when it dies there, no Constitution, no court, can even do much to help it'.³ Juist omdat ik warme herinneringen koester aan de discussies binnen de commissie, en vind dat het eindrapport vol waardevolle aanbevelingen staat, zie ik dit aspect van het proces in voetbaltermen: een gemist schot voor open doel.

³ Aangehaald in: G. Gunther, *Learned Hand: The Man and the Judge*, New York: Knopf 1994, p. 549