



FORUM

DE VOORGESTELDE ALGEMENE BEPALING IS EEN ZINVOLLE TOEVOEGING AAN DE GRONDWET

MAARTEN STREMLER - 12.07.2017

Op 6 juni van dit jaar heeft de Tweede Kamer ingestemd met het toevoegen van een algemene bepaling aan de Grondwet. De bepaling zal worden ingevoegd vóór hoofdstuk 1, in de vorm van een ongenummerd artikel, en luidt: ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’ Om daadwerkelijk te worden opgenomen in de Grondwet moet het voorstel eerst nog door de Eerste Kamer worden goedgekeurd – met gewone meerderheid van stemmen – en moeten beide Kamers, na de verkiezing van een nieuwe Tweede Kamer, met tweederdemeerderheid akkoord gaan.

De algemene bepaling zoals die nu is aangenomen, is één van de uitkomsten van een jarenlang politiek en staatsrechtelijk debat. In dat debat stond de vraag centraal op welke wijze de ‘normatieve kracht’ van de Grondwet zou kunnen worden versterkt; met andere woorden, hoe de Grondwet aan juridische en maatschappelijke betekenis zou kunnen winnen. Uitgangspunt in dit debat was de vaststelling dat Nederland een zwakke constitutionele cultuur kent en dat de Grondwet nauwelijks ‘leeft’. Door het verbod voor rechters om wetten te toetsen aan de Grondwet heeft de Grondwet weinig invloed op de rechtsontwikkeling, terwijl burgers nauwelijks een emotionele binding met de Grondwet ervaren.

Om de Grondwet meer gewicht te geven, is door sommigen gepleit voor het toevoegen aan de Grondwet van een preambule – een plechtige voorverklaring – met daarin de waarden die ten grondslag liggen aan onze politieke gemeenschap. Dit pleidooi is echter nooit echt aangeslagen. Afgezien van het feit dat het wat vreemd is om zo’n tweehonderd jaar nadat onze Grondwet is vastgesteld alsnog een voorverklaring op te nemen, zou zo’n preambule wat de inhoud ervan betreft waarschijnlijk ofwel nietszeggend zijn, ofwel aanleiding geven voor verdeeldheid.

In plaats van een preambule is het dus een algemene bepaling geworden. Het belangrijkste verschil tussen beide is dat een preambule niet zonder meer een juridische status heeft – geen integraal onderdeel uitmaakt van de grondwet – terwijl een algemene bepaling nadrukkelijk dezelfde juridische status heeft als de overige grondwetsartikelen. Verder is een algemene bepaling als juridische norm primair gericht tot de overheid, terwijl een preambule juist ook tot de burgers van

het land spreekt (denk aan de beroemde beginwoorden van de preambule bij de Amerikaanse grondwet: ‘We the people...’).

Nu is de voorgestelde algemene bepaling ook niet bepaald met enthousiasme omgeven. De regering heeft het voorstel ingediend bij de Tweede Kamer na aandringen van de Eerste Kamer, en heeft nadrukkelijk gekozen voor een minimale variant. Tijdens het parlementaire debat bleek duidelijk dat de verantwoordelijke minister er eigenlijk weinig zin in had. Dat een Kamermeerderheid desalniettemin heeft ingestemd met het voorstel, lijkt vooral ingegeven door partijpolitieke overwegingen, gepaard gaande met de gedachte: ‘baat het niet, dan schaadt het niet’. Ook door staatsrechtgeleerden is het voorstel kritisch ontvangen.

Toch valt er zeker veel voor te zeggen om expliciet in onze Grondwet vast te leggen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Het voorstel zoals dat nu is aangenomen is wellicht onhandig geformuleerd (om maar wat te noemen: hoe kan de Grondwet als document iets waarborgen?), maar geeft wel uitdrukking aan dit fundamentele gegeven. De zin van een grondwet is dat ze dient als basisdocument van het staatsbestel en op hoofdlijnen aangeeft hoe dit bestel is ingericht. De democratische rechtsstaat vormt de kern van ons bestel, terwijl de Grondwet de democratie en de rechtsstaat nu nergens uitdrukkelijk noemt. We moeten dat tussen de regels door lezen.

Afgezien van deze intrinsieke waarde van codificatie, kan de algemene bepaling ook een aantal belangrijke functies vervullen. Als zelfstandige toetsingsnorm begrenst en normeert de bepaling – zij het op een heel abstract niveau – de uitoefening van bevoegdheden door de overheid. Regelgeving en feitelijk handelen door de overheid mogen niet in strijd zijn met de grondrechten en de beginselen van de democratische rechtsstaat. Daarnaast biedt de bepaling een interpretatiekader voor al het nationale recht. Weliswaar zal de algemene bepaling haar concrete betekenis mede moeten ontleen aan de overige grondwetsbepalingen, maar ze stelt wel een uiterste ondergrens aan wat als legitieme interpretatie mag gelden.

De functies die de algemene bepaling kan vervullen zijn echter niet alleen strikt juridisch; gezien de voorgeschiedenis van de bepaling is het juist ook de bedoeling dat de bepaling tevens een maatschappelijke functie gaat vervullen. Goed burgerschap vereist respect voor de in ons land algemeen aanvaarde normen en waarden en de grondrechten en de democratische rechtsstaat vormen daar de kern van. Dankzij de algemene bepaling kan men voortaan in het burgerschapsonderwijs op scholen en in de inburgeringscursussen voor nieuwkomers direct terugrijpen op de Grondwet. Meer in het algemeen zal de bepaling kunnen dienen als normatief referentiepunt in het maatschappelijke debat.

Of de algemene bepaling, indien ze de eindstreep van de procedure voor

grondwetswijziging haalt, al deze functies ook daadwerkelijk zal gaan vervullen, kan niet op voorhand worden vastgesteld, maar zal moeten blijken in de praktijk. Uiteraard moeten we in dit opzicht geen al te hoge verwachtingen koesteren. Maar voor pessimisme is ook geen reden. Het voorstel verdient daarom onze steun.