



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Een figurantenrol voor Afrikaanse grondwetten?

Hesseling, G.S.C.M.

### Citation

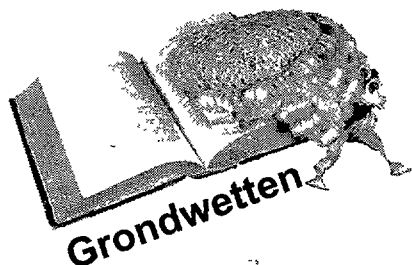
Hesseling, G. S. C. M. (1998). Een figurantenrol voor Afrikaanse grondwetten? *Facta*, 6(2), 6-9. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/9522>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/9522>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



*Dit jaar wordt het 150-jarig jubileum gevierd van de Nederlandse grondwet. Ter gelegenheid van deze verjaardag heeft de redactie van het Nederlands Juristenblad al een themanummer over onze grondwet uitgegeven. Daarin laten enkele vooraanstaande Nederlandse juristen zich ongekend kritisch en zelfs cynisch over de jarige uit.<sup>1</sup> Als we het in vergelijkend perspectief willen hebben over Afrikaanse grondwetten en hun betekenis voor de recente processen van democratisering op dat continent, is een kleine bloemlezing uit deze twintig verjaardagsopstellen op zijn plaats. Kunnen de jonge Afrikaanse grondwetten de vergelijking met de zo beschimpte Nederlandse constitutie doorstaan? Laten we een aantal van de karakteristieken eens op een rijtje zetten.*

## Een figurantenrol voor Afrikaanse grondwetten?

Kortmann vindt dat de Nederlandse grondwet 'wegwerprecht' dreigt te worden. Een grondwet dient zich van gewone wetten te onderscheiden onder meer door een speciale 'moeilijke' wijzigingsprocedure om te voorkomen dat zij niet voortdurend aan de waan van de dag wordt aangepast. Volgens Kortmann is men in Den Haag echter bezig met 'peuterwerk'. De Meij vindt dat Nederland een onwaarachtige en onbegrijpelijke grondwet heeft en bestempelt haar als 'een oud dametje in een bejaardenhuis waar wij haar alleen in bijzondere gevallen opzoeken' en als 'een openluchtmuseum met oranje bloemetje in het plantsoen ervoor'. Hij pleit voor een aansprekende nationale grondwet, die samenbindt zonder ouderwetse tierelantijnen. Brenninkmeijer vindt dat onze grondwet 'een onaanzienlijk gebouw vormt waarin burgers weinig te zoeken hebben.' Naar zijn mening moeten de burgers in de grondwet meer rechtsbescherming kunnen vinden. Volgens Meijers is de stelling dat de hoofdregels van de Nederlandse staat zijn vastgelegd in de grondwet niets meer dan een droombeeld dat sedert lang in rook is opgegaan. Dat komt volgens hem vooral omdat door internationalisering het democratisch niveau van Nederland verlaagd dreigt te worden. Anderen getuigen van een grondwet-gène (De Werd), hebben last van een

constitutionele geloofscrisis (De Winter) of hebben nergens een bevredigend antwoord gevonden op de vraag waar een grondwet eigenlijk goed voor is (Duk). Hoewel ook Van Gunsteren erkent dat de betekenis van de grondwet voor de dagelijkse gang van zaken in ons land beperkt is, ziet hij voor een nationale grondwet een belangrijke rol weggelegd ter bescherming van de rechtsorde die zowel internationaal als binnen de landsgrenzen versnipperd en multicultureel is. Het gaat hier, kortom, om een tamelijk sombere verjaardagsbundel, en de vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd in hoeverre deze uitzonderlijk negatieve opstelling alleen de Nederlandse grondwet betreft of getuigt van een algemeen verval van de grondwetsidee in de twintigste eeuw? Hebben grondwetten in deze tijd van mondialisering, internationalisering en het verval van de natiestaat nog wel zin of kunnen zij slechts een figurantenrol vervullen?

Na een kort historisch overzicht van de constitutionele ontwikkelingen in Afrika sinds het dekolonisatieproces in de jaren zestig zal ik de hierboven genoemde karakteristieken toepassen op enkele recente Afrikaanse grondwetten om tenslotte uit te komen bij de vraag in hoeverre zij een rol kunnen spelen in de hedendaagse demo-

cratiseringsprocessen, die vooral sinds 1990 op gang zijn gekomen.

### Constitutionele ontwikkelingen in Afrika

De Afrikaanse constitutionele ontwikkelingen in de afgelopen veertig jaar kan men grofweg indelen in drie periodes: die van de eerste onafhankelijkheidsgrondwetten, gevolgd door een periode van constitutionele neergang (1963-1989), en tenslotte de huidige periode die gekenmerkt wordt door een nieuwe constitutionele dynamiek.

In een tijdsbestek van slechts enkele jaren (en voor wat de Franse koloniën betreft enkele maanden) werd in alle Afrikaanse landen in de maanden vóór de officiële onafhankelijkheid een nieuwe grondwet opgesteld. Deze grondwet had een dubbele legitimerende functie. Naar buiten toe diende zij als een geboorteakte, een toegangsbewijs van de nieuwe staat tot de internationale gemeenschap. Naar binnen toe moest zij de staat en zijn dienaren legitimeren en vooral helpen een nationaal gevoel te ontwikkelen, een nationalisme dat een onontbeerlijke factor werd geacht in het politieke integratieproces van de jonge staten. Deze eerste generatie grondwetten was geheel gemodelleerd naar

westers voorbeeld: het Westminster-model in de voormalige Britse koloniën en de Franse grondwet van 1958 in de voormalige Franse koloniën.

Deze receptie van westers constitutioneel recht mag vrijwel overal overwegend mislukt genoemd worden, en daarvoor zijn - achteraf - vele verklaringen gevonden. Het ging immers om een min of meer opgedrongen model dat geen wortels had in de lokale samenleving; de erfenis van de koloniale staat met zijn ondemocratische kenmerken was nog duidelijk aanwezig; de nieuwe staten beschikten niet

over een geëngageerde middenklasse en de elite was en bleef sterk op het voormalige moederland georiënteerd. In de woorden van Okoth-Ogendo ging het in de begin jaren zestig dan ook niet om een *constitutional state* maar om een *constituted state*.<sup>2</sup> Na een vaak uiterst korte periode van geloof in de constitutionele idee stortte in veel Afrikaanse landen het constitutionele bouwwerk volledig in.

De periode van constitutionele crises zette in met een groot aantal militaire staatsgrepen (volgens Okoth-Ogendo waren het er 75) of met ingrijpende hervormingen. De gevolgen waren vrijwel overal hetzelfde: de vestiging van een éénpartijstaat, sterke concentratie van de macht in de handen van de president, schendingen van mensenrechten. Politieke

macht had het gewonnen van grondwettelijke waarden en normen.

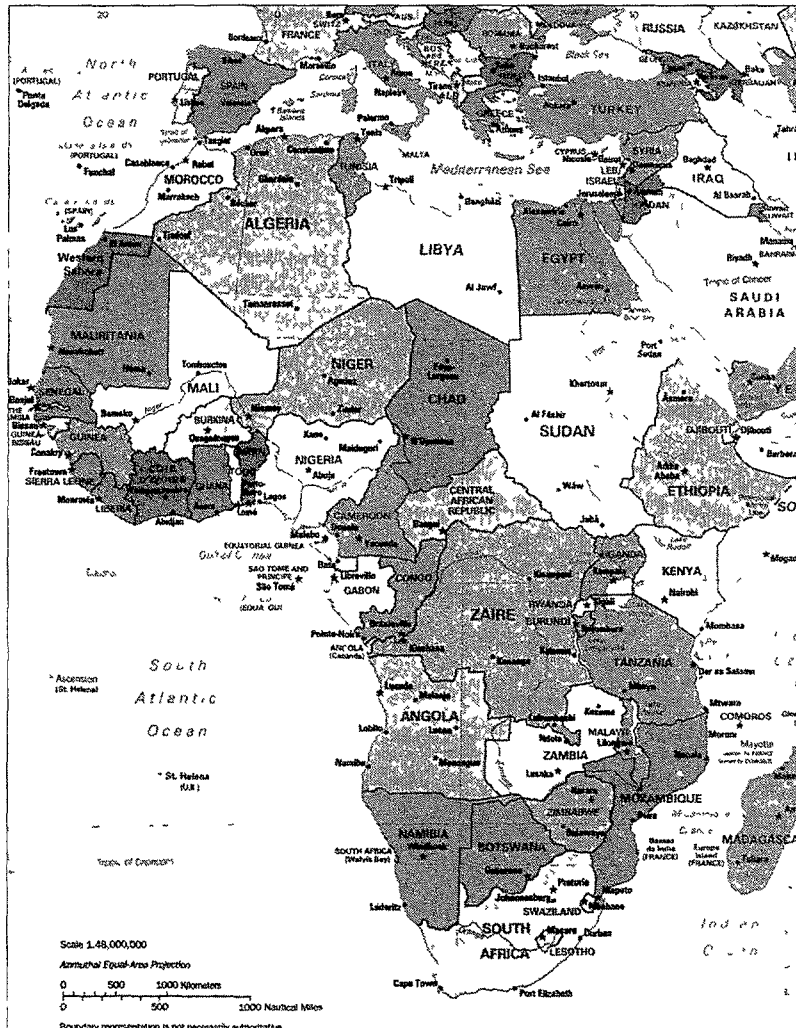
Deze tweede periode in de Afrikaanse constitutionele geschiedenis, die bijna veertig jaar duurde, werd gekenmerkt door grondwetten zonder enige normatieve inhoud. Van de politieke machthebbers, die grondwetten slechts gebruikten om hun eigen belangen te verdedigen, was weinig heil te verwachten.

## Constitutioneel elan

Het was daarom niet verrassend dat de derde periode in de constitutionele geschiedenis van Afrika, die in 1989 een aanvang nam, inzette onder druk van zowel intern-maatschappelijke krachten als van de internationale donor-gemeenschap. Maatschappelijke organisaties zoals vakbonden, kerken, vrouwenbonden en NGO's hadden zich jarenlang (meestal noodgedwongen) tamelijk terughoudend opgesteld op het gebied van politieke activiteiten en openbare politieke uitspraken

komen tot constitutionele hervormingen in de richting van een democratische staat opgevoerd. Voor de zogenaamde Franstalige Afrikaanse landen is dat in 1989 begonnen met een toespraak van de Franse president Mitterrand voor de verzamelde Afrikaanse staatshoofden, bekend als de toespraak van La Baule. Bij die gelegenheid dreigde Mitterrand de Franse ontwikkelingshulp stop te zetten of te verminderen als er geen serieuze zaak werd gemaakt met de democratisering. Ook de instellingen van Bretton Woods, Wereldbank en IMF

dreigden toen hervormingen in de richting van een op democratische leest geschoelde grondwet tot voorwaarde van hulpverlening te maken. Veel landen, op de rand van bankroet, werden in een situatie van afhankelijkheid en ongelijkheid daardoor gedwongen om terug te keren naar een meer westers constitutioneel model, het enige dat deze instellingen kennen. Of, zoals Sindjoun het zo beeldend uitdrukt, zo'n grondwet is de prijs die Afrikaanse landen moeten betalen willen zij niet terechtkomen in 'het Jurassic Park van anachronistische politieke samenlevingen. Zo kwam, onder invloed van belangrijke interne ontwikkelingen en grote internationale druk de recente democratiseringsgolf in Afrika op gang die gepaard ging met een



en zich beperkt tot ontwikkelingswerk aan de basis. Deze zogeheten *civil society* is zich echter geleidelijk aan bewust geworden dat ontwikkeling alleen kan plaatsvinden in een gezond, democratisch politiek klimaat: de staat moet een *enabling environment for development* scheppen. Zij werd daarn gesterkt door de ontwikkelingen in Oost-Europa. Tegelijkertijd werd de buitenlandse druk om te

nieuw constitutioneel elan tussen 1990 en 1996 is alleen al in het zogenaamde Franstalige deel van Afrika in dertien landen de grondwet vervangen, terwijl in drie andere landen de grondwet werd gewijzigd.<sup>3</sup> In veel van die landen verliep het constitutionele proces met behulp van soevereine nationale conferenties die een overgangsregering formeerden en een ontwerp voor een nieuwe grondwet

opstelden. Op zich zijn deze nationale conferenties een interessant fenomeen voorzover zij teruggaan naar de Franse constitutionele mythologie, de 'eed op de kaatsbaan' in 1789. De nieuwe grondwetten voorzien in het algemeen in een meerpartijenstelsel, vrije en geheime verkiezingen, herstel van de grondrechten en de introductie van een regeringsleider naast de president. Al in 1991 constateerde Filip Reyntjens dat de recente Franstalige grondwetten alle wederom vrijwel het evenbeeld zijn van de Franse grondwet, net als in 1960.<sup>8</sup> Ook elders in Afrika heeft, op een enkele uitzondering na, niet bepaald een constitutionele revolutie plaats gevonden. Dat is ongetwijfeld een gevolg van het feit dat er in de loop der tijd een soort model-grondwet is ontstaan met min of meer dezelfde indeling en systematiek. Zo bekent de beroemde Amerikaanse jurist Albert Blaustein eerlijk dat hij met zijn computer - waarop de *blueprint* (Blauprint) voor een grondwet staat - vele ontwikkelingslanden afreist waar hij grondwetten 'op bestelling' levert. Hij beweert één van de best betaalde juristen ter wereld te zijn. Maar daar zit hij niet mee: 'Ik mag dan wel één van de duurste juristen zijn die je kunt huren, maar ik ben nog altijd vele malen goedkoper dan een vrachtauto vol geweren.'<sup>9</sup> Deze anekdote benadrukt het vaak te technische karakter van het democratiseringsproces: door het opstellen van een grondwet met behulp van een mooi computerprogrammaatje kun je in een mum van tijd een prachtig stelsel regels tevoorschijn toveren voor de uitoefening van de staatsmacht en de bescherming van mensenrechten in een bepaald land. Een veel geciteerd voorbeeld van een land waar gepoogd is de gehele bevolking bij de totstandkoming van de grondwet te betrekken teneinde daarop 'the people's imprimatur' te verkrijgen, is Oeganda. Daar is een speciale commissie jarenlang door het land getrokken met, in de lokale talen vertaalde, constitutionele richtlijnen die in zeer goed bezochte bijeenkomsten werden besproken. Dat is een absoluut unicum in de geschiedenis van *constitution-making*, niet alleen in Afrika maar in de hele wereld. Het resultaat? 'The people's constitution has an uncanny family resemblance to its predecessors!'<sup>10</sup> Ondanks deze toch wat teleurstellende constatering moet het proces op zich-

zelf beschouwd worden als een belangwekkende vernieuwing op het gebied van grondwetgeving. En op één gebied heeft de grondwet van Oeganda wel degelijk een noviteit gebracht, die van een 'democratie zonder partijen'.<sup>11</sup>

### Themanummer

Zou een themanummer over Afrikaanse grondwetten staatsrechtjuristen tot vergelijkbare kritische uitspraken verleiden als met betrekking tot onze eigen grondwet? Laat ik op beperkte schaal zo'n experiment eens proberen uit te voeren.

Teneinde het bijzondere, 'sacrale' karakter van een grondwet te onderstrepen, voorziet het constitutionele recht in speciale wijzigingsprocedures. Hoewel dat ook voor de Afrikaanse grondwetten geldt, zijn de Afrikaanse regimes daar in de afgelopen veertig jaar uiterst losjes mee omgesprongen: in Afrika blijkt de grondwet bij uitstek wegwerprecht te zijn: zij zijn aan de lopende band aan de kant gezet, opgeschort of gewijzigd en, in tegenstelling tot in Nederland, werden de voorgeschreven procedures daarbij veelvuldig met de voeten getreden.<sup>12</sup>



De vraag in hoeverre grondwetten in een voor de burgers min of meer begrijpelijke taal zijn opgesteld, is eveneens gemakkelijk te beantwoorden. De taalkwestie in relatie tot het constitutionele proces in Afrika is een oud stokpaardje van deze schrijver. Nog afgezien van het juridische, vaak archaisch aandoende jargon waarin grondwetten meestal gesteld zijn (dat in Nederland het beeld van een oud dametje in een bejaardenhuis oprept), is de situatie in Afrika oneindig

meer gecompliceerd. Een Afrikaanse grondwet is als een verre, vreemde nicht die ongenood op bezoek is gekomen en niet van plan is vrijwillig te vertrekken. De grondwet is gesteld in de taal van de voormalige kolonisator, onder meer omdat de keuze voor een lokale taal door het grote aantal inheemse talen een delicate politieke kwestie is.<sup>13</sup> Tenslotte kan de overgrote meerderheid van de Afrikaanse bevolking überhaupt niet lezen of schrijven. Grondwetten zijn teksten die voor de Afrikaanse burger absoluut ontoegankelijk zijn. Van een aansprekende, nationale en samenbindende grondwet kan dus geen sprake zijn.

Een meer essentiële vraag is of de Afrikaanse burgers in hun grondwet enige rechtsbescherming kunnen vinden. Hoewel ik hierboven opmerkte dat de grondwet maar al te vaak als wegwerprecht is beschouwd, is het opvallend dat de vele wijzigingen altijd de staatsorganisatie betroffen, en dat de bepalingen waarin de grondrechten worden gegarandeerd vrijwel constant ongewijzigd zijn gebleven. Afrikaanse grondwetten bevatten niet alleen de klassieke politieke rechten en vrijheden, maar ook de economische en sociale grondrechten. De werkelijkheid is helaas minder mooi dan men op grond van de tekstuele

stabiliteit van deze grondrechten zou verwachten: al of niet met een beroep op de 'speciale Afrikaanse context' worden de grondrechten veelvuldig met de voeten getreden. De grondwet vervult niet de functie van een 'behouden huis' waar de burger enige rechtszekerheid te-

genover de wetgever kan zoeken. En in een tijd dat structurele aanpassingsprogramma's de Afrikaanse overheid tot sterke bezuinigingen dwingen, kan er van een actief sociaal beleid gericht op de vervulling van de in de grondwet vastgelegde sociale en economische grondrechten al helemaal geen sprake zijn. Die bezuinigingen leiden tot een 'democratisering van de machteloosheid'.<sup>14</sup> De internationale bemoeienissen met de constitutionele hervormingen hebben, met andere

woorden, een negatieve invloed op het democratiseringsproces in Afrika. Tegelijkertijd zijn er stemmen opgegaan om die bemoeienissen op te voeren, namelijk door de instelling van een internationale, ambtelijke interventiemacht die, waar nodig, het landsbestuur in Afrika kan overnemen.<sup>15</sup> Hoewel een dergelijk plan wel wat ver gaat, is de boodschap duidelijk. Een mooie grondwet is niet cruciaal voor een vreedzame en voorspoedige opbouw van de Afrikaanse politieke samenleving. Het is beter aandacht te besteden aan de opbouw van een effectief, transparant overheidsapparaat en aan de bevordering van een democratische cultuur bij de Afrikaanse elite, waarbij de roep om autochtone staatsrechtelijke oplossingen niet ten koste mag gaan van universele constitutionele beginselen, of in de woorden van Okoth-Ogendo (1996: 60): constitutionalisme kan ook zonder geschreven grondwetten. Moeten we ons dus maar neerleggen bij een figurantenrol voor de grondwet in Afrika? Het antwoord op die vraag zullen wij wellicht niet meer te weten komen. Dat kunnen volgende generaties in het jaar 2100 lezen in een themanummer ter gelegenheid van 150 jaar Afrikaanse grondwetten. Laten we hopen dat het dan een echte feestbundel betreft. □

#### Noten

1. *Nederlands Juristenblad*, Jrg. 73, januari 1998.
2. H.W.O. Okoth-Ogendo, 1996, 'Constitutionalism without constitutions: the challenge of reconstruction of the state in Africa', in C.M. Zoethout, M.E. Pietermaat-Kros en P.W.C. Akkermans, *Constitutionalism in Africa. A Quest for Autochthonous Principles*. Deventer: Gouda Quint, p. 53.

3. Okoth-Ogendo 1996: p. 55.
4. World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C.: World Bank, 1989.
5. L. Sindjoun, 'Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale: contributions à une économie internationale des biens politico-constitutionnels.' In: *Afrique 2000*, 21, p. 46.
6. In het eerste geval gaat het om Benin en Congo (1990), Gabon, Rwanda, Burkina Faso, Niger, Mauretanië en Mali (1992), Madagascar, Togo en de Comoren (1992), Centraal-Afrikaanse Republiek (1994) en Tsjaad (1996) en in het tweede geval om Ivoorkust (1990), Kameroen en Senegal (1991).
7. Zie voor een persoonlijk getint verslag van de nationale conferentie die in Tsjaad in 1993 plaatsvond: R. Buijtenhuijs, *La Conférence Nationale Souveraine du Tchad. Un Essai d'Histoire Immédiate*, Paris: Kartala 1993.
8. F. Reyntjens, 'Winds of Change in Francophone Africa, 1990-1991.' In: *Journal of African Law*, 1991, 35 (1/2): 50-51.
9. Deze anekdote werd op 10 mei 1990 door Bas de Stoppelaar opgetekend in *NRC-Handelsblad*.
10. O. Furley and J. Katalikawe (1997) 'Constitutional Reform in Uganda: The

New Approach.' In: *African Affairs*, 96, 243-260. Het citaat staat op p. 252.

11. H. B. Hansen & M. Twaddle, *Form Chaos to Order the Politics of Constitution-making in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers /London: Currey, 1995.
- 12 V. Le Vine komt alleen al voor West Afrika tot vijftig post-independence grondwetten tot 1989 (V.E. Le Vine 'The Fall and Rise of Constitutionalism in West Afrika.' In: *The Journal of Modern African Studies*, 1997, 35, 2, p. 189.
13. Zie bijv. het debat over het Zuid-Afrikaanse taalbeleid en de daarin geciteerde grondwettelijke bepalingen. in *African Sociological Review*, 1997, 1, 1, pp. 82-98.
14. J. Hippler (ed.), *The Democratisation of Disempowerment. The Problem of Democracy in the Third World*, Pluto Press, 1995. (zie ook *Onze Wereld*, Oktober 1995, p. 57. Ook Olsen stelt dat de promotie van de democratie in Afrika door, in zijn voorbeeld, de Europese Unie slechts wordt ingegeven door eigenbelang van het donorland: Groms Rye Olsen, *Europe and the Promotion of Democracy in Post Cold War Africa: How serious and for what reason?*, Copenhagen: Centre of African Studies (Occasional Paper), 1997.
15. Zie het interview met Percy Mistry in *Vice Versa* (1995, 1, pp. 2-4): 'Afrika is nooit fatsoenlijk gekoloniseerd'

Dr. Gerti Hesseling is jurist en directeur van het Afrika-Studiecentrum, Leiden

Nederlandse Vereniging voor Maatschappij en Cultuurwetenschappen

Informatiebon



- voor lidmaatschap** - Nederlandse Sociologische Vereniging (NSV)  
 - Vereniging voor Culturele Antropologie en Sociologie van de Niet-Westerse Samenlevingen (VCA/SNWS)  
 - Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek (NKVP)

Fax of stuur deze bon in een envelop aan:  
**Secretariaat NVMC, Mw. J.A.M. van Rooyen, Plantage Muidergracht 4, 1018 TV Amsterdam. Fax: 020-6229430.**

U ontvangt dan een informatiepakket met inschrijfformulier.

**Naam** .....

**Adres** .....

**Postcode** ..... **Woonplaats** .....

**Discipline: socioloog/antropoloog/politicoloog, anders nl** .....