

Preambles

Preambules

Prof. dr. P.B. Cliteur
Prof. dr. W.J.M. Voermans

Kluwer 2009

© 2009 Kluwer, Alphen aan den Rijn

Alle rechten voorbehouden: niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a database or retrieval system, or published, in any form or in any way, electronically, mechanically, by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from the publisher.

Samensteller(s) en de uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen aansprakelijkheid aanvaarden voor onjuistheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

Inhoud

1. Preambules bij grondwetten	9
2. Een preambule voor de Nederlandse Grondwet?	13
3. Vormen en typen preambules	15
(a) Constituties met een preambule met historische verwijzing	18
(b) Preambules met ideologische verwijzing	19
(c) De invocatio dei	19
(d) Laïcité	21
(e) Multiculturalistische of pluralistische preambules	22
(f) Preambules met een verwijzing naar soevereiniteit	24
(g) Preambules met verwijzingen naar “democratie” en “rechtsstaat” als dragende waarden	26
(h) Preambules met verwijzingen naar de constituyente of het totstandkomingsproces	26
(i) De preambule in “medias res”	27
4. Functies van preambules	29
5. Waarom een preambule in de Nederlandse Grondwet?	31
(1) Rechten en sociale doelstellingen	35
(2) Rechten en plichten	39
(3) De status van de rechtssubjecten: individuele burgers of ook groepen?	42
6. Waarom geen preambule bij de Nederlandse Grondwet?	45
7. Slotsom	49

Bijlagen: citaten uit de 27 Grondwetten van Europa (Preambules)	51
1. Federal Constitutional Law Austria	52
2. The Constitution of the Kingdom of Belgium	53
3. The Constitution of Finland	54
Chapter 1 – Fundamental provisions	54
4. Constitution of the Czech Republic	55
Fundamental Provisions	55
5. Constitution of the French Republic	57
PREAMBLE	57
6. Constitution of the Republic of Cyprus	59
7. Constitution of The Republic of Bulgaria	60
CONSTITUTION	60
8. The Constitution of the Republic of Hungary	61
9. The Constitutional Act of Denmark	62
10. United Kingdom	63
11. Constitution of the Republic of Estonia	64
Chapter 1	64
MANIFESTO	64
ESTONIA,	65
12. Constitutional Laws of the Kingdom of Sweden	67
1. The Act of Succession	67
2. Instrument of government	68

13. The Constitution of The Republic of Poland	69
14. Constitution of the Slovak Republic	71
The Preamble	71
15. Constitution of the Kingdom of the Netherlands	72
16. The Constitution of The Republic of Latvia	73
17. Constitution of The Republic of Lithuania	74
18. Constitution of the Italian Republic	75
19. Constitution of the Grand Duchy of Luxembourg	76
Chapter I The State, its Territory, and the Grand Duke	76
Article 1 [Independent State]	76
Article 2 [Boundaries]	76
Article 3 [Hereditary Crown]	76
Article 4 [Grand Duke]	76
20. Constitution of Romania 1991	77
TITLE I	77
Romanian State Article 1	77
Sovereignty Article 2	77
Territory Article 3	77
21. Constitution of The Portuguese Republic	78
22. Constitution of Ireland	79
THE NATION	79
23. Constitution of The Republic Of Slovenia	81
24. Constitution of the Federal Republic of Germany	83

25. The Constitution of the Greek Republic	84
THE FIFTH REVISIONARY PARLIAMENT OF THE HELLENES	
RESOLVES	84
PART ONE BASIC PROVISIONS	84
SECTION I THE FORM OF GOVERNMENT	84
26. CONSTITUTION of the KINGDOM OF SPAIN	85
PREAMBLE	85
CONSTITUTION	85
PRELIMINARY TITLE	85
27. Constitution of The Republic of Malta	86

1. Preambules bij grondwetten

De Nederlandse Grondwet kent, in tegenstelling tot veel andere geschreven grondwetten in de wereld, geen preambule. Waarom dat zo is, is een vraag die moeilijk snel te beantwoorden valt. Het houdt waarschijnlijk verband met onze sobere grondwetscultuur en het daarmee samenhangende, betrekkelijk “minimalistische” karakter van de Nederlandse Grondwet, maar zeker is dat niet. Vast staat wel dat in de debatten over herzieningen van de Grondwet sinds 1814, tot voor kort, eigenlijk nooit serieus – aan de hand van een concreet voorstel – lijkt te zijn overwogen om een preambule bij de Grondwet op te nemen.¹ Het Statuut daarentegen kent wel een preambule,² waarmee in spiegelbeeld tot uitdrukking wordt gebracht welke functie we – tot op dit moment in de geschiedenis – in Nederland aan preambules lijken toe te kennen: een verklaring die een (soort) verdrag voorafgaat.

1 Wel heeft in 1971 de staatscommissie Cals/Donner even het denkbeeld overwogen om de Grondwet van een preambule te voorzien. De Commissie heeft dat denkbeeld ook weer direct verworpen omdat, zo formuleert de Commissie het: “... zulk een leidende bepaling heeft, of zij nu wordt geformuleerd als verklaring van eerbied jegens of verknochtheid aan bepaalde waarheden en waarden, dan wel als een soort betuiging van nationale eenheid, steeds een tweeslachtig karakter. Hoewel bij haar opneming zal worden betoogd, dat zij niemand in geweten bindt en geestelijke vrijheid onverlet laat, zal zij toch, eenmaal opgenomen, gaan fungeren als een maatstaf voor overheidsbeleid, waaraan de gedane handelingen en gegeven voorschriften, zoal niet door de rechter dan toch door de publieke opinie worden getoetst. De eenheid van het land en volk”, zo betoogt de Commissie, “behoeft trouwens niet door een preambule van de Grondwet te worden vastgelegd. Het bestaan en de gelding van de Grondwet zelf en van de daarin verankerde Nederlandse rechtsorde geven aan die eenheid op voldoende wijze uitdrukking”. (Er was overigens één lid van de Commissie Cals/Donner dat er anders over dacht). Tot een echt voorstel is het dus nooit gekomen. Zie *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 's-Gravenhage; Sdu, 1971, p. 22).

2 Al is dat dan een beetje een bijzondere. Zo is die preambule opgezet als een soort considerans. De stijl van de preambule bij het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is ook opmerkelijk. De preambule “constateert” dat er door de deelnemende landen uit vrije wil een koninkrijksverband is aangegaan, waarmee – als in een soort considerans – de reden voor het vaststellen van het Statuut wordt gegeven. De preambule bij het Statuut bevat daarmee weinig meer dan een verklaring over de grondslag. Wel wordt aangegeven dat: “Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in 1954 uit vrije wil hebben verklaard in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen (...)”, maar ook dat wordt “geconstateerd”. De preambule is daarmee niet zelf de norm of de overeenkomst waaruit deze beginselen voortvloeien: die norm ligt besloten in een afspraak waaraan wordt gerefereerd, die norm ligt niet besloten in de preambule zelf.

Preambules, als voorverklaringen die de wil van contracterende partijen uitdrukken, in het licht waarvan de bepalingen van het daaropvolgende lichaam van een contract of verdrag gelezen moeten worden, zijn inderdaad van oudsher bekend in het verdragenrecht.³

Die klassieke verdragsrechtelijke functie treffen we ook nog aan in de praktijk van het huidige verdragenrecht, maar ook bij die van volkenrechtelijke besluiten.⁴

In veel nationale grondwetten hebben preambules, naast het iken van de overwegingen, redenen en doelen van het staatsverband, ook nog andere functies. Soms houdt het niet op bij het louter registreren van de wil van de grondwetgevende vergadering,⁵ maar gaat het er om de belangrijkste beginselen vast te leggen waarop de "politeia" van de staat, zoals die in de daarop volgende grondwet is geregeld, is gebaseerd. Bij dergelijke preambules geldt dat de bepalingen van de Grondwet ook in het licht en in het kader van de preambulaire beginselen moeten worden begrepen. Ook wordt de bevoegdheid van de constitutionele ambten in landen die dergelijke grondwettelijke voorverklaringen bezigen, vaak door de preambulaire beginselen begrensd en beheerst. In een aantal landen mikt een preambule soms nog hoger dan alleen op een louter juridisch effect:

3 Preambules zijn in het verdragenrecht erg gangbaar. Vierdag wijst er op dat in de praktijk van de Verenigde Naties een bepaalde vaste verdragstructuur en wijze van redigeren is ontwikkeld (zoals ook neergelegd in de structuur en opzet van het Verdrag inzake het Verdragenrecht – Verdrag van Wenen, *Tractatenblad* 1977, 169). Onder VN beslag gesloten verdragen openen met een preambule waarin een opsomming wordt gegeven van de overwegingen en redenen waarom de verdragsluitende staten het daarna volgende overeen zijn gekomen en de doelen die zij daarmee trachten te bereiken. Als bestanddeel van het verdrag, zo betoogt Vierdag, deelt de preambule in het bindende karakter van het verdrag, maar doorgaans bevat de preambule retorische elementen en nauwelijks of geen normatieve elementen. Daar bestaan echter wel uitzonderingen op zoals de laatste twee paragrafen van de preambule van het Verdrag inzake het Verdragenrecht waarin de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties tot uitgangspunt worden genomen en de vaststelling dat dit verdragenverdrag en de beginselen die daaruit spreken bijdragen aan de geleidelijke ontwikkeling van de beginselen vastgelegd in het VN-Handvest. Zie E.W. Vierdag, *Het Nederlandse verdragenrecht*. W.E.J. Tjeenk Willink; Zwolle, 1995, p. 18-19. Sondaal is wat normatiever. Hij houdt het er op dat een preambule bij een verdrag eigenlijk geen materiële bepalingen zou moeten bevatten. Wel stelt hij vast dat een verdragspreambule soms behulpzaam kan zijn bij de uitlegging van de materiële bepalingen van een verdrag. Zie H.H.M. Sondaal, *De Nederlandse verdragspraktijk*, diss. RU Leiden. T.M.C. Asser Instituut; 's-Gravenhage, 1986, p. 40.

4 Zo is het ook te verklaren dat EU-richtlijnen en EU-verordeningen worden voorafgegaan door preambulaire overwegingen: dat zijn echo's van de volkenrechtelijke verdragscultuur, waarin verdragen geen separate toelichtingen kenden, maar wil, reden en motief van de verdragsluitende partijen werden vastgelegd in een preambule.

5 Het orgaan dat de bevoegdheid heeft een Grondwet op te stellen – de zgn. constituant – kan een parlement, nationale vergadering, staten-generaal, of een speciaal daarvoor in het leven geroepen/gekozen orgaan zijn.

in de preambule wordt ook wel getracht het wezen van de politieke samenleving van een “natie” neer te leggen. Veelal gebeurt dat door de bepaling (definitie) van de politieke samenleving (bijvoorbeeld het volk, de bevolking, de burgers, standen of klassen, etc.) en waarden waarop die politieke samenleving is gebaseerd (waardencodificatie). Door dat op die manier te doen verschaft een grondwet met een “politieke waarden-preambule” dan een oriëntatiepunt voor diegenen die toe willen treden, maar werkt het ook als herkenbare baken binnen een samenleving: dergelijke preambules bevorderen – zo is de vooronderstelling – de sociale cohesie. Dat is ook het soort functie van een preambule die veel discussie-deelnemers aan de debatten in de Nationale conventie voor ogen leek te staan toen daar het gesprek werd gevoerd over de vraag of de Nederlandse Grondwet niet alsnog een preambule zou behoeven.⁶

De hierboven weergegeven schets geeft een beeld van de grote diversiteit van preambules en de functies die ze vervullen. Het classificeren van grondwetten aan de hand van hun karakter is een notoir lastige probleem, zoals Kortmann al vaststelde.⁷ Hetzelfde geldt voor preambules. Daarmee is het echter niet minder waardevol, zeker als we in Nederland na willen denken over de vraag of er een samenbindende, oriënterende preambule komt.⁸

6 Zie *Hart voor de publieke zaak*; Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21^{ste} eeuw, rapport van de Nationale conventie, Den Haag 2006. Zie met name p. 42-44.

7 Zie C.J.A.M. Kortmann, *Uit of in de Grondwet?*, *RegelMaat* 2003/3, p. 75-82. Kortmann onderscheidt daarin vijf grondwettentypen (de theologische, de historische, de sociaal-economische, de psychologische en de logische of functionele) en lijkt daarvoor mede de preambules van die grondwetten als bron voor de typologie te gebruiken.

8 Een apart vraagstuk is nog hoe je Nederland aan een preambule zou kunnen doen wennen. Geconfronteerd met de preambule van het (inmiddels verworpen) grondwettelijk EU-verdrag vertoonde veel Nederlanders niet minder dan een allergische reactie op een – al snel “ronkerig” genoemde – voorverklaring. Op deze vraag kunnen we vanzelfsprekend in dit onderzoek niet ingaan. Zie voor een analyse van de waarde en betekenis van de preambules in grondwetten in het kader van de discussie van het grondwettelijke verdrag, P.B.Cliteur, *God and Religion in the Preamble of Constitutions*, in: Andreas Kinneging (ed.), *Rethinking Europe's Constitution*. Wolff Legal Publishers, Nijmegen, p. 7-34.

2. Een preambule voor de Nederlandse Grondwet?

Het nadenken over de wenselijkheid heeft in Nederland een impuls gekregen naar aanleiding van het rapport *Hart voor de publieke zaak*, dat de Nationale conventie in 2006 uitbracht. Daarin wordt aanbevolen eens goed te kijken naar de mogelijkheid van een preambule bij de Nederlandse Grondwet. Dat advies is overgenomen in het beleidsprogramma *Samen Leven Samen Werken* van het huidige kabinet.⁹

Het kabinet wil in de komende jaren in het kader van het versterken van het burgerschap gaan werken aan het versterken van de Grondwet. Die Grondwet zou meer dan nu het geval moeten gaan leven onder burgers als een “verbindend” document. Op dit ogenblik leeft die Nederlandse Grondwet, zo is de indruk, onvoldoende onder de burgers. Dat heeft wellicht te maken met onbekendheid, maar zeker ook met het karakter van onze Grondwet, die een bijzonder gering evocatief vermogen bezit, waar het gaat om de waarden en beginselen waarop onze samenleving en rechtsstaat is gebouwd, en waar ze voor staan. Een preambule die een Grondwet of constitutie¹⁰ als een soort beginselverklaring vooraf gaat, zou daarin verandering kunnen brengen. Het beleidsprogramma van het kabinet overweegt zelfs een staatscommissie in te stellen die onderzoek zal verrichten naar de wenselijkheid van een preambule.

In dit essay verrichten wij enig “grondwerk” voor wat betreft de voor- en nadelen van een preambule, een afweging die ook een eventuele staatscommissie zal uitvoeren.

In dit essay kijken we naar verschillende typen en verschillende functies die preambules bij grondwetten in verschillende landen en in verschillende constitutionele culturen hebben. We hebben daarbij de constituties van de lidstaten van de Europese Unie als uitgangspunt genomen, maar ons daar niet toe beperkt; ook constituties van elders ter wereld worden in een enkel geval als voorbeeld opgevoerd. Waar mogelijk zullen we ook kijken naar de vraag waarom staten er voor hebben gekozen preambules aan hun grondwetten te hechten en kijken naar de vraag welke rol preambules spelen in het juridische en maatschappelijke discours van een land.

9 Zie punt 67 op pagina 78 Samen Werken Samen Leven; Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011.

10 We gebruiken de begrippen Grondwet en constitutie in dit essay als synoniemen, omwille van gemak en eenvoud.

Dit essay berust niet op een uitputtend representatief rechtsvergelijkend onderzoek. Daar bestonden de middelen en de tijd niet voor. Het stuk is niets meer en niets minder dan wat de aanduiding belooft: een essay. Een eerste gedachteoefening om een beoordelingskader te ontwikkelen, dat toelaat preambules van verschillende grondwettelijke teksten naar vorm, inhoud en betekenis met elkaar te vergelijken. We sluiten af met een tentatieve beschouwing over enkele voor- en nadelen van een preambule in de Nederlandse Grondwet.

3. Vormen en typen preambules

Vormen

Preambules komen in soorten en maten. Als we kijken naar de *vorm* dan zien we dat preambules in veel landen de vorm aannemen van plechtige verklaringen die de grondwettelijke tekst voorafgaan. Soms worden dergelijke verklaringen ook daadwerkelijk als “preambule” aangeduid (bijvoorbeeld in Portugal, Frankrijk, Tsjechië, Spanje, Duitsland, etc.), soms ook niet (in Estland bijvoorbeeld).

De grens tussen wat een preambule is en wat een loutere aanhef, dat wil zeggen een korte inleiding waarin kort de vaststellende autoriteit, de strekking en soms ook het motief van een daaropvolgend document wordt vermeld, is trouwens vaak moeilijk te trekken.¹¹ Wij vatten een preambule op als een wat langere en op zichzelf staande “voorverklaring” waarin wordt ingegaan op de overwegingen, redenen en – vooral – de doelen van een grondwet.

In een aantal landen wordt zo’n voorverklaring niet in de vorm van een aparte preambule gegoten, maar maakt een preambulaire paragraaf deel uit van de aanhef van de grondwet. Een voorbeeld van zo’n mengvorm vormt de Litouwse voorverklaring, die luidt:

“The Lithuanian Nation

- *having created the State of Lithuania many centuries ago,*
- *having based its legal foundations on the Lithuanian Statutes and the Constitutions of the Republic of Lithuania,*
- *having for centuries staunchly defended its freedom and independence,*
- *having preserved its spirit, native language, writing, and customs,*

¹¹ De Engelstalige versie van de Wikipedia-encyclopedie ziet wel een duidelijk verschil. Die web-encyclopedie definieert preambule als volgt:

“A preamble is an introductory statement or preliminary explanation as to the purpose of the document and the principles behind its philosophy. The term is particularly applied to the opening paragraph(s) of a statute, which recite historical facts which may be pertinent to the issue being discussed. It is often confused with the long title or the enacting formula of a law”. Het is voor de auteurs dat onder de een “enacting formula” van een wet – wij zouden zeggen aanhef – wat anders te begrijpen is dan een preambule. In de Angelsaksische rechtstraditie is dat wellicht zo, maar in Europa liggen enacting formula/aanhef en preambule veel dichter bij elkaar. Een typerend kenmerk voor een preambule in Europa is dat het een grondwettelijk document voorafgaat. Zie <http://en.wikipedia.org/wiki/Preamble> (geraadpleegd 28 maart 2008).

- *embodying the innate right of the human being and the Nation to live and create freely in the land of their fathers and forefathers – in the independent State of Lithuania,*
- *fostering national concord in the land of Lithuania,*
- *striving for an open, just, and harmonious civil society and State under the rule of law, by the will of the citizens of the reborn State of Lithuania, adopts and proclaims this CONSTITUTION”.*¹²

Wat ook wel voorkomt is dat de beginselen en doelstelling van een staatsverband niet in een preambule in een grondwet wordt neergelegd, maar dat dat gebeurt in een apart document, bijvoorbeeld een manifest of een verklaring. Het Nederlandse Plackaet van Verlaetinghe vormt daarvan een vroeg voorbeeld, en ook de “Declaration of Independence” van de Verenigde Staten kent dat karakter. Een recenter voorbeeld van een dergelijke verklaring treffen we aan in het onafhankelijkheidsmanifest van Estland van 1918. Het zou te ver voeren ook hier te spreken van een preambule. Toch is er een verband. Vaak voorziet een manifest in dezelfde behoefte als een preambule. In Estland kennen ze mede daarom waarschijnlijk geen preambule in de Grondwet.

Van de 27 lidstaten van de Europese Unie hebben er 13 een preambule in hun grondwet. Opmerkelijk is wel dat 6 van de 12 lidstaten die na 2004 zijn toegetreten een grondwet met preambule kennen, en dat nagenoeg alle landen met een recent dictatoriaal verleden een grondwet kennen waarin een preambule is opgenomen (Tsjechië, Bulgarije, Hongarije, Polen, Slowakije, Litouwen, Portugal, Slovenië,¹³ Duitsland, Spanje). Dat verklaart ook meteen een van de belangrijkste motieven voor het opnemen van een preambule bij een grondwet: het afrekenen met het recente verleden en het markeren van een nieuw begin, volgens nieuwe regels en nieuwe beginselen.

Over de redenen waarom landen een preambule bij hun grondwet opnemen is overigens weinig te vinden, en al zeker niet in een toegankelijke taal. Dat de discussie over wel of niet een preambule in een grondwet van een land weinig sporen nalaat heeft natuurlijk ook te maken met het

¹² De onderdelen van grondwetten die in dit essay worden aangehaald zijn allemaal in de Engelse taal gesteld. Van veel grondwetten bestaat namelijk geen goede, of betrouwbare Nederlandse vertaling. Om reden van vergelijkbaarheid verdient het dan de voorkeur alle citaten maar uit de Engelse versies te nemen.

¹³ Voor Slovenië is natuurlijk de afscheiding van de Joegoslavische Republiek het belangrijkste motief.

karakter van een preambule. De preambule zelf bevat al een verklaring van redenen, motieven en doelen van de Grondwet. Een preambule is tot op grote hoogte zelfverklarend. Wat we in ieder geval in dit beperkte onderzoek niet zijn tegengekomen zijn argumentaties waarin – buiten Nederland – een preambule werd aanbevolen vanwege het maatschappelijk samenbindende karakter ervan.

Typen preambules

Om preambules met elkaar te kunnen vergelijken onderscheiden wij naar verschillende *typen*. Dat is natuurlijk altijd een hachelijke zaak bij zoveel veelvormigheid. Wij hebben er voor gekozen typen te onderscheiden op basis van een naar onze smaak karakteristiek element. Type verstaan we dus als “typisch kenmerk”. De meeste preambules combineren typen. Eén enkele preambule bij een grondwettelijk document van een land kan volgens onze rubricering verschillende preambuletypen omvatten.

We onderscheiden negen typen, waaronder preambules:

- (a) met historische verwijzingen;
- (b) met ideologische verwijzingen;
- (c) met een “*invocatio dei*”;
- (d) die de religieus neutrale staat proclameren (*laïcité*);
- (e) met multiculturalistische of pluralistische elementen;
- (f) die verwijzen naar soevereiniteit;
- (g) die verwijzingen naar constitutionele waarden en beginselen als uitgangspunt van staats- en rechtsvorming;
- (h) die verwijzen naar de constituante en naar het totstandkomingsproces (proclamaties);
- (i) “*in medias res*”.

Bij dit overzicht is niet naar volledigheid gestreefd, in de zin dat wordt geprobeerd alle constituties (of zoveel mogelijk) van de lidstaten van de Europese Unie, laat staan al de verschillende staten in deze wereld een plaats te geven. Waar het om gaat is het opvoeren en analyseren van enkele karakteristieke preambules die een beeld geven van het totale palet aan mogelijkheden.

(a) Constituties met een preambule met historische verwijzing

Een eerste type preambule is die waarbij een summier beeld wordt gegeven van de historie van het land. Zo'n historische oriëntatie vinden we in de constitutie van de Portugese republiek:

"On 25 April 1974 the Armed Forces Movement, setting the seal on the long resistance of the Portuguese people and interpreting their deep-seated feelings, overthrew the fascist regime. The liberation of Portugal from dictatorship, oppression and colonialism represented a revolutionary change and a historic new beginning in Portuguese society".

Ook de Poolse en Slowaakse preambules verwijzen naar de recente gebeurtenissen. Bijzonder zijn – met name – de Europese preambules die de continuïteit van het statelijke verband tot uitdrukking brengen (soms nadat dat te eniger tijd is onderbroken). Bekend zijn natuurlijk de grondwetten van de Frankrijk en Italië, waarin wordt verwezen naar eerdere grondwetten of republieken. Een mooi expliciet voorbeeld van verwijzing naar historische continuïteit vormt de Slowaakse preambule bij de Grondwet van 1992:

"Bearing in mind the political and cultural heritage of our predecessors, the experience gained through centuries of struggle for our national existence, and statehood, Mindful of the spiritual bequest of Cyril and Methodius, and the historical legacy of Great Moravia".

De Bulgaarse preambule verwijst wat meer tussen de regels door. Er wordt gesproken van de "7^{de} Nationale Assemblée" die de huidige Grondwet vast heeft gesteld.

Bijzonder zijn ook de preambules die uitdrukking geven aan de historische ontwikkeling van een land en dat verbinden met het doel van die geschiedenis. Dat treffen we nogal eens aan in – de steeds verder uitdunnende rijen van – socialistische republieken. Een nog "levend" voorbeeld daarvan treffen we aan in de constitutie van de Republiek Cuba van 1992:

"We, Cuban Citizens, heirs and continuators of the creative work and the traditions of combativity, firmness, heroism and sacrifice fostered by our ancestors ...".

Vervolgens worden die voorvaderen opgesomd: de Indianen die de voorkeur gaven aan de dood boven een leven in slavernij; slaven die in opstand kwamen tegenover hun meesters; patriotten die in 1868 een onafhankelijkheidsoorlog tegenover de Spaanse kolonisten ondernamen; arbeiders, boeren, studenten en anderen die de strijd aanboden tegenover de imperialistische overheersing. De Cubaanse preambule is ook in die zin uniek dat wordt verwezen naar de inspiratiebronnen van de Cubaanse constitutionele orde die liggen in het gedachtegoed van Marx, Engels en Lenin. Zelfs de huidige leider, Fidel Castro, wordt in de preambule genoemd.

(b) Preambules met ideologische verwijzing

In preambules komen nogal eens verwijzingen voor naar dragende politieke, sociale of economische ideologieën. De Portugese preambule, bijvoorbeeld stelt dat de constituerende vergadering enkele constitutionele idealen wil hooghouden zoals:

“the fundamental rights of the citizens”, “the basic principles of democracy”, “the rule of law” en een “socialist society”.

(c) De invocatio dei

De hiervoor getypeerde preambules waarin we een verwijzing aantreffen naar ideologie en de historie van het land vinden we doorgaans in landen waarin een socialistische of communistische revolutie heeft plaatsgevonden. Zij zijn ook seculier of zelfs expliciet atheïstisch georiënteerd. Dat geldt niet voor een derde type preambules dat we kunnen onderscheiden, preambules die een directe of indirecte verwijzing maken naar God of religieuze tradities.

Dat is bijvoorbeeld het geval in de preambule van de Duitse constitutie. Daarin wordt gesteld:

“Conscious of their responsibility before God and Men, Animated by the resolve to serve world peace as an equal partner in a united Europe, the German people have adopted, by virtue of their constituent power, this Basic Law.(...)”.

Dit is een summiere verwijzing naar religie: het Duitse volk verklaart zichzelf niet alleen verantwoordelijk ten opzichte van de medemens maar ook ten opzichte van God. Nog korter – en indirecter – doet de Griekse preambule (meer een aanhef eigenlijk) dat waar die verklaart:

“In the name of the Holy and Consubstantial and Indivisible Trinity”.

Een markant van een veel uitvoeriger religieuze verwijzing vinden we in de constitutie van Ierland die – net als de Griekse preambule – een verwijzing maakt naar een bepaald theologisch leerstuk, namelijk de leer van de drie-eenheid:

“The Name of the Most Holy Trinity, from Whom is all authority and to Whom, as our final end, all actions both of men and States must be referred”.

Verder wordt ook verwezen naar “our Divine Lord, Jesus Christ, Who sustained our fathers through centuries of trial”.

Soms wordt niet zozeer naar het opperwezen verwezen als bron van gezag, maar wordt het opperwezen aangeropen. Een moderne preambule waarin dat gebeurt is die van Zuid-Afrika: “May God protect our people”. Uitvoerige religieuze verwijzingen, waarin de verhouding tussen seculier en religieus gezag wordt uiteengezet, vindt men in de preambules van sommige Islamitische staten. Een voorbeeld vormt de preambule bij de Grondwet van Saoedi-Arabië van maart 1992. Opvallend is dat hier de constitutie ook niet wordt opgevoerd als de hoogste wet van het land, want dat deze wordt ondergeschikt geacht aan “goddelijk recht”.

“The Kingdom of Saudi Arabia is a sovereign Arab Islamic state with Islam as its religion”.

De eigenlijke constitutie wordt ook niet gevormd door de juridische tekst die door mensenhanden is opgesteld, maar door een transcendente bron:

“God’s Book and the Sunnah of His Prophet, God’s prayers and peace be upon him, are its constitution”.

Ook in de discussie rond de verworpen Europese Grondwet is de vraag aan de orde geweest of een verwijzing naar God of naar religieuze tradities zou moeten worden opgenomen. Dit is uiteindelijk niet gebeurd omdat er te weinig draagvlak voor bestond.¹⁴ Wat sommige confessionele stemmen (ook die van de Nederlandse regering) stoorde, is dat wel een verwijzing naar "humanistische tradities" in Europa werd opgenomen, maar niet naar "het Christendom". De tekst luidde namelijk als volgt: "Geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa, waarvan de waarden, die immer deel hebben uitgemaakt van zijn erfgoed, de centrale rol van de mens en zijn onschendbare en onvervreembare rechten, alsmede de eerbiediging van het recht, in de samenleving hebben verankerd (...)". Hierdoor leek het "humanisme" een prominenter plaats te krijgen dan het "Christendom" was een veel gehoord argument.

(d) Laïcité

Een vierde type van preambules verwijst juist expliciet naar de seculiere grondslag van de constitutionele orde. Men spreekt wel van de scheiding van kerk en staat (of scheiding van moskee en staat)¹⁵ of van de religieuze neutrale staat (*laïcité*).¹⁶

14 Al sinds de start van de Europese Conventie in 2003 die in het leven was geroepen om het ontwerp voor de latere Europese Grondwet te schetsen, rees de vraag of die Europese Grondwet een verwijzing zou moeten bevatten naar christelijke tradities, die zo belangrijk is geweest voor Europa. De Conventie koos ervoor een dergelijke verwijzing niet op te nemen. Het debat werd echter in volle hevigheid hervat tijdens de Intergouvernementele Conferentie in 2004. Met name Polen, Italië en Duitse christen-democraten ijverden voor opname van een verwijzing naar Joods-christelijke tradities in de Preambule van de Grondwet. Premier Jan Peter Balkenende steunde die eisen aanvankelijk, maar werd teruggefloten door de Eerste Kamer in Nederland. Uiteindelijk bleek in juni 2004 te weinig draagvlak te bestaan voor de verwijzing naar God. Bron: Europa Nu <http://www.europa-nu.nl/9353000/v/> laatst geraadpleegd 27 maart 2008.

15 Alsteyne, William W., "Constitutional Separation of Church and State: The Quest for a Coherent Position", in: *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 4 (December 1963), pp. 865-882; Feldman, Stephen M., *Please don't wish me a merry Christmas. A History of the Separation of Church and State*, New York University Press, New York and London 1997; Hamburger, Philip, *Separation of Church and State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., London, England 2002.

16 Nieuwenhuis, A.J., "Tussen laïcité en AWGB. Hoofddoek en openbaar onderwijs in Frankrijk, Duitsland, Nederland en onder het EVRM", in: *NJB*, 18 april 2004, pp. 937-943; Pena-Ruiz, Henri, *Histoire de la laïcité. Genèse d'un idéal*, Gallimard, Paris 2005; Pena-Ruiz, Henri, *La Laïcité, Textes choisis*, GF Flammarion, Paris 2003; Brovelli, Ivan, *Laïcité: Réflexions autour d'un mal français : Les limites d'un société sans Dieu*, Editions de France, Toulouse 2006; Cabanel, Patrick, *Entre religions et laïcité : La voie française. XIXe siècles*, Éditions Privat, Toulouse 2007.

In Europa vinden we deze traditie onder andere vertegenwoordigd in de constitutie van Frankrijk.¹⁷

“The French people solemnly proclaim their attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the preamble to the Constitution of 1946. By virtue of these principles and that of the self-determination of Peoples, the Republic offers to the overseas territories that express the will to adhere to them new institutions founded on the common ideal of liberty, equality and fraternity and conceived with a view to their democratic development”.

De secularistische inslag van de Franse constitutie komt overigens niet zozeer tot uitdrukking in de preambule tot de constitutie, maar in het eerste artikel: “France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs. It shall be organised on a decentralised basis”. Er zijn wel meer grondwetten waarin de verdeling voorverklaring en inhoud van de grondwet nauw met elkaar verbonden zijn. Daar komt bij dat wat in het ene land in de preambule staat, in het andere land in het lichaam van de grondwet aan te treffen is. Zo staat de laïcité in Turkije – het tweede grote voorbeeld van een secularistische constitutie¹⁸ – juist in de preambule. De tekst daarvan verwijst naar “the modernism of Atatürk” en naar het “principle of secularism”. Dit wordt verder vorm gegeven met de woorden: “There shall be no interference whatsoever of the sacred religious feelings in State affairs and politics”. Atatürk wordt aangeduid als “the immortal leader and the unrivalled hero” die de Turkse republiek op het spoor heeft gezet. Ook India kent een constitutie met een secularistische inslag.

(e) Multiculturalistische of pluralistische preambules

Een vijfde type van preambules vormt multiculturalistische of pluralistische variant. Dit treffen we in Europa aan in veel “nieuwe” democratieën waar minderhedenvraagstukken aan de orde zijn, religieus of etnisch van aard. De preambule van de constitutie van Polen van 1997 constitueert voor

17 Voor de vergelijkbaarheid hebben we hier ook de Engelse tekst genomen, al maken de uitgevers van de tekst van de Franse Grondwet steeds duidelijk dat er maar één authentieke versie bestaat: de Franse versie vanzelfsprekend.

18 Bernard Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, Third Edition, Oxford University Press, New York / Oxford 2002 (1961), p. 402 ff.

velen een ideaal compromis omdat verwezen wordt naar zowel seculiere als ook religieuze tradities.¹⁹ We halen deze preambule hier in zijn geheel aan, om recht te doen aan de genuanceerde en lange zoektocht naar balans die er uit spreekt:

*“Having regard for the existence and future of our Homeland, Which recovered, in 1989, the possibility of a sovereign and democratic determination of its fate,
We, the Polish Nation – all citizens of the Republic,
Both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty,
As well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources,
Equal in rights and obligations towards the common good – Poland,
Beholden to our ancestors for their labours, their struggle for independence achieved at great sacrifice, for our culture rooted in the Christian heritage of the Nation and in universal human values,
Recalling the best traditions of the First and the Second Republic,
Obliged to bequeath to future generations all that is valuable from our over one thousand years heritage,
Bound in community with our compatriots dispersed throughout the world,
Aware of the need for cooperation with all countries for the good of the Human Family,
Mindful of the bitter experiences of the times when fundamental freedoms and human rights were violated in our Homeland,
Desiring to guarantee the rights of the citizens for all time, and to ensure diligence and efficiency in the work of public bodies,
Recognizing our responsibility before God or our own consciences,
Hereby establish this Constitution of the Republic of Poland as the basic law for the State, based on respect for freedom and justice, cooperation between the public powers, social dialogue as well as on the principle of aiding in the strengthening the powers of citizens and their communities.
We call upon all those who will apply this Constitution for the good of the Third Republic to do so paying respect to the inherent dignity of the person, his or her right to freedom, the obligation of solidarity with others,*

19 Dit wordt bijvoorbeeld verdedigd door: Weiler, J.H.H., *Een christelijk Europa*. Een verkennend essay, Publicaties van de Rechts- en bestuurskundige afdeling van het Thijmgenootschap, ingeleid en vertaald door Leonard Besselink en Thomas Mertens (oorspronkelijk Italiaans, Rizzoli, Milaan 2003), Kluwer, Deventer 2004.

and respect for these principles as the unshakeable foundation of the Republic of Poland”.

Men zou deze preambule ook “multiculturalistisch” kunnen noemen omdat een poging wordt ondernomen seculiere en religieuze tradities te verenigen. De preambule bij de Slowaakse Grondwet noemt expliciet minderheidsgroepen:

*“(...) Mindful of the spiritual bequest of Cyril and Methodius, and the historical legacy of Great Moravia,
Recognizing the natural right of nations to self-determination,
Together with members of national minorities and ethnic groups living in the Slovak Republic,
In the interest of continuous peaceful cooperation with other democratic countries,
Endeavoring to implement democratic forms of government, guarantee a life of freedom, and promote spiritual, cultural and economic prosperity (...).”*

Ook de preambule van de Zuid-Afrikaanse Grondwet van 1996 – vaak genoemd als een schoolvoorbeeld voor een moderne grondwet – refereert aan diversiteit.

*“We, the people of South Africa,
Recognise the injustices of our past;
Honour those who suffered for justice and freedom in our land;
Respect those who have worked to build and develop our country; and
Believe that South Africa belongs to all who live in it, united in our diversity (...).”*

(f) Preambules met een verwijzing naar soevereiniteit

Veel preambules verwijzen expliciet naar soevereiniteit of de soevereine macht die aan de bron ligt van alle publiek gezag.²⁰ Meestal is dat het “volk”, of de afgevaardigden van het volk, soms ook een soeverein (zoals een koning).

Verwijzingen naar soevereine koningen treffen we aan bij constitutionele monarchieën zoals Denemarken en Spanje. De Spaanse preambule doet dat het meest expliciet:

²⁰ Hier begrepen als de politieke entiteit die de hoogste macht uitoefent over het staatsterritorium.

“We, Don Juan Carlos I, King of Spain, announce to all those who may have knowledge of this: that the Cortes have passed and the Spanish people have ratified the following Constitution”.

Een veel gekopieerde standaard voor preambules die verwijzen naar volkssoevereiniteit is te vinden in de preambule van de Verenigde Staten van Amerika:

“We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America”.

Het “We the people” is overgenomen in veel andere grondwetten. Een recent voorbeeld daarvan vormt de Slowaakse preambule uit 1992. Soms is de verwijzing naar volkssoevereiniteit minder direct. Dan wordt verwezen naar de afgevaardigden van het volk. Zoals in de Bulgaarse preambule bijvoorbeeld:

“We, the Members of the Seventh Grand National Assembly, guided by our desire to express the will of the people of Bulgaria, by pledging our loyalty to the universal human values of liberty, peace, humanism, equality, justice and tolerance (...)”.

Een interessante variant vormde de preambule van het verworpen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (verder: Europese Grondwet) dat sprak over de “volkeren van Europa”: iets tussen Europese burgers en de nationale bevolking van lidstaten in. Van de soevereiniteitsvariant van preambules bestaat ook een interessant subtype: preambules die verwijzen naar *territoriale soevereiniteit*. Dat treffen we een enkele keer aan zoals in de – zeer uitgebreide – preambule van de Chinese Grondwet. Daarin wordt de aanspraak op Taiwan in een argumentatie over territoriale soevereiniteit verpakt:

“Taiwan is part of the sacred territory of the People’s Republic of China. It is the inviolable duty of all Chinese people, including our compatriots in Taiwan, to accomplish the great task of reunifying the motherland (...).”

(g) Preambules met verwijzingen naar “democratie” en “rechtsstaat” als dragende waarden

Veel preambules bevatten een proclamatie van de dragende waarden van de constitutionele orde. Vooral in moderne grondwetten van “nieuwe” democratieën komen ze vaak voor.

De constitutie van het koninkrijk Spanje (1978) bijvoorbeeld verwijst naar de waarden democratie en rechtsstaat. Dat gebeurt als volgt:

“The Spanish Nation, desiring to establish justice, liberty, and security, and to promote the well-being of all its members, in the exercise of its sovereignty proclaims its will to: guarantee democratic coexistence within the Constitution and the laws in accordance with a just economic and social order; consolidate a state of law which insures the rule of law as the expression of the popular will; protect all Spaniards and peoples of Spain in the exercise of human rights, their cultures and traditions, languages, and institutions; promote the progress of culture and the economy to insure a dignified quality of life for all; establish an advanced democratic society; and collaborate in the strengthening of peaceful relations and effective cooperation among all the peoples of the earth. Therefore, the Parliament approves, and the Spanish people ratify the following Constitution: (...).”

Ook de preambule van de Franse Grondwet van 4 oktober 1958 bevat verwijzingen naar rechtsstatelijke en democratische beginselen. Bijzonder is daar dat de verwijzing daarnaar over de boeg van de beginselen van de Déclaration de Droit de l’Homme et du Citoyen” uit 1789 verloopt.

(h) Preambules met verwijzingen naar de constituante of het totstandkomingsproces

Een veelvoorkomend preambule-fenomeen is dat erin wordt verwezen naar de wijze waarop de constitutie tot stand is gekomen. Een goed voorbeeld daarvan geeft de Portugese preambule bij de Grondwet van 1976:

"(...)The Constituent Assembly affirms the decision of the Portuguese people to defend their national independence, to guarantee the fundamental rights of citizens, to establish the basic principles of democracy, to safeguard the primacy of the rule of law in a democratic state and to open the way to a socialist society, with respect for the will of the Portuguese people and the goal of building a freer, more just and more fraternal country.

The Constituent Assembly, meeting in plenary session on 2 April 1976, approves and decrees the following Constitution of the Portuguese Republic".

(i) De preambule in "medias res"

Veel grondwetten kennen geen preambule, en sommige een hele korte die meer het karakter heeft van een aanhef. De grens met een preambule is niet helemaal duidelijk. Zo bepaalt de Griekse Grondwet, na een korte invocatio:

"The fifth revisionary Parliament of the Hellenes resolves".

Deze aanhef is een statement op zich omdat de daad van het bijeenbrengen van dit vijfde Parlement het "nieuwe begin" inluidde. Heel kort is ook de Letse preambule (of aanhef):

"The People of Latvia, in the freely elected Constitutional Assembly, have adopted the following State Constitution".

Voor de goede verstaander zitten hier verschillende boodschappen in.

4. Functies van preambules

Staten nemen niet zomaar preambules op bij hun grondwetten, meestal hebben deze een functie, al zijn de redenen daarvoor vaak moeilijk terug te vinden in de toelichtende stukken. Preambules zijn meestal zelfverklarend, daarom is het moeilijk om aan de hand van de brondocumenten te bepalen welke functies met een preambule worden beoogd. Volgens ons zijn er een viertal functies te onderscheiden.

De functie van een preambule kan een

- a) *juridische* zijn (het verankeren van de centrale waarden en beginselen waarop de constitutie rust en daarmee het aanreiken van een interpretatiekader voor de staatsambten);
- b) een *expressieve* functie zijn (het tot uitdrukking brengen van de achterliggende waarden en beginselen van de Grondwet, dan wel de (totstandkomings)geschiedenis);
- c) een *evocatieve* functie zijn (het oproepen tot en totstandbrengen van nationale eenheid en saamhorigheid), danwel
- d) een *identificerende* functie (het vastleggen van de religieuze of politiek-ideologische identiteit van een constitutionele orde) behelzen.

Naast deze vier is er – zo zou men kunnen menen – wellicht nog een vijfde extra functie te onderscheiden, de opvoedende of educatieve functie van een preambule. Preambules kunnen bijdragen tot het inscherpen van de centrale waarop een constitutie berust. Die educatieve functie is, als we alleen naar de preambule zelf kijken, iets wat de combinatie van de expressieve en evocatieve functie op zou kunnen leveren. Het is niet iets wat een preambule zelf doet, maar eerder het doel dat een grondwetgever er mee voor ogen zou kunnen hebben: de waarde van een preambule. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in. Wij hechten er echter aan om de functie van een preambule (wat doet een preambule), en de waarde ervan (welk doel wordt er mee nagestreefd) zo mogelijk van elkaar te scheiden.

In veel landen is overigens de gewoonte om een grondwet vooraf te doen gaan door een soort “ouverture” die als een soort opvoedende samenvatting aan het hoofdwerk voorafgaat. Zo’n voorafgaand document, een soort aanbiedingsbrief, vormt meestal geen onderdeel van de eigenlijke

Grondwet. Een echte preambule met een eigen functie levert zo'n ouverture in onze ogen niet op. Een bekend voorbeeld vormt de ouverture van conventievoorstel voor een Europese Grondwet. Daarin was een citaat opgenomen dat eigenlijk geen onderdeel van de preambule vormde. Dat citaat van Thucydides luidt als volgt:

"Our Constitution ... is called a democracy because power is in the hands not of a minority but of the greatest number.
Thucydides II, 37".

Dit beperkte overzicht laat, als gezegd, niet toe aan de hand van een onderzoek naar de totstandkomingsgeschiedenis van grondwetten dan wel hun toepassing in praktijk na te gaan welk gewicht welke functie toekomt in een land.

5. Waarom een preambule in de Nederlandse Grondwet?

Waarom zouden we in Nederland een preambule willen, zo kan men zich afvragen? De idee van een preambule in de Nederlandse Grondwet is nieuw en wordt ingegeven door het voorkomen van preambules bij ander grondwetten en de functie die het daar verricht. Er wordt ook wel gedacht dat een preambule wellicht de hefboom zou kunnen zijn die de Nederlandse Grondwet tot "leven zou kunnen wekken" bij de Nederlandse burgers.²¹ Vooral na 1 juni 2005 worden er steeds meer initiatieven ondernomen om de Nederlandse Grondwet eenvoudiger en toegankelijk te maken voor Nederlanders. Een en ander om die Grondwet beter onder de aandacht te brengen en beter bekend te maken.²² Daarnaast worden er in Nederland op het ogenblik van allerlei identiteitsverbonden discussies gevoerd. Vooral de gevoelde behoefte om geschiedenis, literatuur, en vele andere canons op te stellen, om op die manier elementen van cultuur en geschiedenis vast te leggen vormen hier een uitdrukking van. De behoefte aan het vastleggen van identiteit en daarmee verbonden waarden speelt zeker een rol bij de huidige discussie over al dan niet een preambule bij de Nederlandse Grondwet.

De oproep van de Nationale conventie

Ook de nationale conventie zag in zijn eindrapport Hart voor de Publieke Zaak van 2006 mogelijkheden voor een preambule. De Conventie oordeelde over de functies van een preambule:

Een preambule als inleiding op de Grondwet kan enkele functies hebben, zoals de volgende:

- Opname van een preambule of inleidend artikel illustreert dat de Grondwet als "hoogste staatsregeling" niet een louter juridisch-staatskundig document is. Zij maakt met andere woorden duidelijk dat de Grondwet een functie heeft voor de bevolking (en niet alleen voor juristen, wetgevers en staatsrecht deskundigen).

21 Barbara Oomen, Wij moeten nodig eens over onze Grondwet praten, *de Volkskrant* 27 oktober 2007 en Sophie van Bijsterveld en anderen, Zorg dat de Grondwet richtinggevend wordt..., *NRC Handelsblad*, 6 maart 2008.

22 Zie K. Heij (red.), *De Grondwet in eenvoudig Nederlands*. Den Haag; Sdu, 2007.

- Een preambule biedt een mogelijkheid de historische identiteit van ons politiek stelsel tot uitdrukking te brengen. Een preambule kan de functie van het politieke systeem in de huidige tijd uitdrukken en aspiraties benoemen. Als zodanig kan een preambule samenbinden. Zij geeft richting, inspiratie en houvast.
- Een preambule drukt juridische en politieke waarden uit en plaatst daarmee de Grondwet en het staatsbestel in een fundamenteel perspectief. Daarmee werpt de preambule een zeker licht op de algemene bepalingen en de grondrechten.

Er wordt van uitgegaan dat bepaalde waarden zo evident bij de nationale politieke cultuur horen dat deze vanzelfsprekend in de preambule kunnen staan.

Wat opvalt is dat de Conventie positief staat tegenover een preambule, maar er eigenlijk wel een wat normatieve opvatting over heeft. De vraag naar de functie en waarde van een preambule worden in een adem beantwoord. Centraal staat de vraag: waartoe kan je zo'n verklaring gebruiken? Vooral van, wat wij hebben genoemd, de expressieve, evocatieve en identificerende functie heeft de Conventie enige verwachting, zo lijkt het. Dat is waarschijnlijk ook de reden waarom de Conventie oproept tot een nationaal debat over de rol van een preambule:

“De Conventie ziet onder ogen dat het gevaar bestaat dat de in een preambule tot uitdrukking gebrachte waarden ook tot verschillen van mening binnen de samenleving kunnen leiden. Desondanks vindt de Conventie een breed gevoerd nationaal debat gewenst over de rol van een preambule bij de Grondwet. Bovendien leidt een dergelijk debat vanzelf tot een debat over de waarden die ons binden.

De Conventie ziet vijf criteria voor het debat. De proeven van preambules, die in het rapport van de werkgroep Grondwet zijn opgenomen, laten zien hoe men op basis van deze criteria tot concrete voorstellen kan komen.

- *De preambule bij de Grondwet moet kort en zo sober mogelijk zijn, alleen al om pragmatische redenen.*

Dat wat nodig en betekenisvol is, moet erin komen, zodat de formulering alle bevolkingsgroepen zal aanspreken.

- *De preambule drukt in het algemeen enkele vanzelfsprekendheden uit die de kern uitmaken van de Nederlandse politieke identiteit. Hierin zijn de opstellers van een preambule niet volkomen vrij. Deze moet immers recht doen aan een staatkundig verleden en heden. Ze moet uitdrukking geven aan een politiek-historisch bewustzijn.*
- *De preambule zou de fundamentele principes van de democratische rechtsstaat moeten bevatten. Ook kunnen enkele grondrechten of vrijheidsrechten met name worden genoemd. Dit bevestigt de democratische beginselen die ten grondslag liggen aan de Grondwet.*
- *De preambule kan enkele algemene politieke doelen benoemen die richting kunnen geven aan de politieke aspiraties van Nederland. Welke dat zijn is natuurlijk onderwerp van discussie. Men kan denken aan doelen als rechtvaardigheid, vrede, menselijke waardigheid.*
- *De preambule verwijst naar hogere belangen, naar fundamentele waarden voor burgers. Loyaliteit en verantwoordelijkheidsbesef zijn belangrijk voor de behartiging hiervan. Daarbij kan ook het geweten aangesproken worden. In het publieke leven dient daartoe de eed of de belofte”.*

Wat hier opvalt is dat de Conventie de vraag of er een preambule moet komen eigenlijk impliciet al beantwoordt: de brede nationale discussie, waartoe de Conventie oproept, zal niet moeten gaan over het *of* (moeten we eigenlijk wel een preambule willen), maar over het *hoe* (wat moet er in komen te staan). Inmiddels lijkt ook de Minister van Binnenlandse Zaken geporteerd voor een preambule.²³

Waarde van een preambule

Hierboven hebben we onderscheiden naar de functie en de waarde van een preambule. Dat is het verschil tussen de vraag wat preambules zijn en bevatten aan de ene kant en de vraag waarom je een preambule in een grondwet zou willen hebben (de normatieve vraag). Over de waarde van een preambule voor een grondwet of een samenleving hebben we in dit onderzoek weinig boven water kunnen krijgen. In de bronnen die we raadpleegden is er weinig te vinden over het *fenomeen* van een preambule. Over de vraag wat de heilzame effecten van een preambule

²³ Speech 27 februari 2008 tijdens de debatmiddag over de onzichtbare Grondwet. Minister Ter Horst constateerde dat “de Grondwet niet echt leeft en daarmee niet de maatschappelijke betekenis heeft die ze zou moeten hebben”. Ze wil dit anders: een document met “een educatieve, instructieve en bindende functie”. Een preambule zou daarbij kunnen helpen, in haar ogen. Zie Sheila Sitalsing, Ter Horst: “Fletse” Grondwet bindt niet, de Volkskrant, 28 februari 2008.

zijn voor de politiek of sociale cultuur van een land valt eigenlijk geen wetenschappelijke uitspraak te doen, omdat gegevens erover ontbreken. Je zou – wat speculatiever – wel wat kunnen vinden over de waarde van een preambule. Dat is eigenlijk ook wat de Conventie doet. Kijken we op die manier naar de preambule dan is een wat inhoudelijker overweging om na te denken over een eigen preambule – die wel eens gehoord wordt – de volgende kunnen zijn. Nederland is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. De veranderde demografische samenstelling van het land heeft van Nederland een “multiculturele” maar ook een “multireligieuze” samenleving gemaakt. Op een harmonieuze “invoeging” (“integratie”) van etnische en religieuze minderheden is het integratiebeleid gericht.²⁴ Dit integratiebeleid, zo zou je kunnen menen, vergt ijkpunten. Wat zijn precies de centrale waarden waarop het Nederlandse staatsburgerschap gericht is? Welke zijn de uitgangspunten van de constitutionele orde? Een preambule zou – zo wordt wel eens verwoord – antwoord kunnen geven op de vraag: “Wie zijn wij?”²⁵ In de handboeken van het Nederlandse staatsrecht werd Nederland enkele decennia geleden aangeduid als “constitutionele monarchie”. Tegenwoordig is die aanduiding verlaten en wordt gesproken van een “democratische rechtsstaat”. Deze aanduiding is tegenwoordig zo algemeen geaccepteerd geraakt dat men kan spreken van een algemene consensus temidden van alle levensbeschouwingen en verschillende politieke richtingen.²⁶ Een meningsverschil ontstaat misschien wanneer de vraag wordt gesteld door welke levensbeschouwelijke tradities de idealen van de democratische rechtsstaat worden gevoed,²⁷ maar dat Nederland een “democratische rechtsstaat” kan worden genoemd lijkt onomstreden. Dat is een op zichzelf opvallend gegeven in een vergaand pluriforme samenleving en biedt aanknopingspunten voor het formuleren van gemeenschappelijkheid. Zo is het denkbaar in de preambule van de Nederlandse Grondwet op te nemen dat “democratie” en “rechtsstaat” de twee constitutionele waarden zijn die in de Nederlandse constitutionele orde een uitwerking krijgen. Dat zou niet alleen richtinggevend kunnen

24 Schnapper, Dominique, *Qu'est-ce que l'intégration ?* Éditions Gallimard, Paris 2007.

25 Huntington, Samuel P., *Who are we? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York London Toronto Sydney 2004.

26 Zie over de consensus op dit terrein: Rawls, John, “The Idea of an Overlapping Consensus”, 1987, in: John Rawls, *Collected Papers*, edited by Samuel Freeman, Harvard University Press, Cambridge, Mass., London, England 1999, pp. 421-449.

27 Zie daarover: Krabbendam, Hans, & Napel, Hans-Martien ten, eds., *Regulating Morality. A Comparison of the Role of the State in Mastering the Mores in the Netherlands and the United States*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn 2000 en Labuschagne, red. *Religie als bron van sociale cohesie in de democratische rechtsstaat?*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2004, pp. 87-96.

functioneren voor diegenen die een professionele verantwoordelijkheid hebben in het uitwerken van de constitutie (politici, ambtenaren, rechters), maar ook voor de burgers. In die zin zou een preambule die de gedragen centrale waarden van ons bestel kernachtig uitdrukt, kunnen aanspreken, verbinden en het burgerschap versterken.

Er zijn ook nog andere – wellicht wat technischer – redenen om na te denken over een preambule. Zo opent een preambule de mogelijkheid om nog duidelijker te onderscheiden naar verschillende soorten idealen, regels, beginselen en andere zaken die men in de constitutie een plaats wil geven. Nu zitten die op verschillende plaatsen in onze constitutie verstopt. Zo kennen we de Wet Algemeene Bepalingen uit 1829, met flarden constitutioneel recht over de betekenis van wetgeving en de rol die de rechter toekomt bij de interpretatie en toepassing van wetten. Deze wet is dringend aan herziening toe, maar dit terzijde. Daarnaast is een deel van het constitutionele recht ongeschreven, kennen we – indirect bindende – welhaast evocatieve, instructienormen in de Grondwet (sociale grondrechten), en ook weer constitutionele normen die gewone burgers niet aangaan (een groot deel van paragraaf 1 van Hoofdstuk 2).

Een preambule zou hier een ordenende rol kunnen spelen. Door het niet voldoende onderscheiden tussen de verschillende soorten constitutionele waarden, regels, beginselen en andere zaken die in een constitutie worden geregeld worden zaken geformuleerd in een “rechten-discours” die zich daarvoor wellicht niet of minder lenen.

Ter illustratie van dit punt zullen we iets verder ingaan op:

- Het verschil tussen rechten en sociale doelstellingen
- Het verschil tussen rechten en plichten
- Het verschil tussen individuele en collectieve dragers van constitutionele waardigheid.

(1) Rechten en sociale doelstellingen

In de Nederlandse Grondwet wordt niet duidelijk onderscheiden tussen (a) fundamentele rechten die aan de burger toekomen en die hij kan inroepen tegenover de overheid en (b) sociale doelstellingen die de staat zich voornemt te realiseren. Volgens sommigen brengt dat met zich mee dat de sociale doelstellingen ten onrechte worden geformuleerd in het “rechten-vocabulaire” waardoor een gewrongen constructie ontstaat. Deze discussie wordt sinds jaar en dag gevoerd over de zogenaamde “sociale grond-

rechten". Volgens sommigen zou men deze niet moeten aanduiden als "rechten", maar als sociale beginselen. In andere landen dan Nederland worden deze doelstellingen ook inderdaad geformuleerd als "directive principles of state policy". Voorbeelden daarvan vinden we in de constituties van Namibië, Nigeria, India en Ierland.

De constitutie van Namibië bevat in hoofdstuk 11 "Principles of State Policy". Deze worden in artikel 95 ingeleid met de woorden "The State shall actively promote and maintain the welfare of the people by adopting, inter alia, policies aimed at the following". Wat volgt is een formulering van het voornemen om wetgeving te maken die gelijke behandeling van mannen en vrouwen proclameert; wetgeving die de gezondheid van de arbeiders op het oog heeft; wetgeving die aangeeft dat men gelijke aanspraken kan laten gelden op publieke voorzieningen en andere zaken. De taal is hier niet die van "rechten", maar van inspanningen die de staat zich moet getroosten. "The State shall endeavour to ensure that in its international relations it ..." en dan volgt wat de staat zich op het terrein van de internationale betrekkingen voor ogen heeft gesteld (artikel 96). Opvallend is ook de formulering van artikel 97 waarin asiel (niet een *recht op asiel*) wordt geregeld: "The State shall, where it is reasonable to do so, grant asylum to persons who reasonably fear persecution on the ground of their political beliefs, race, religion or membership of a particular social group".

Naast deze beginselen van staatspolitiek kent men dan ook een hoofdstuk over "Fundamental Human Rights and Freedoms" met daarin een recht op leven ("The right to life shall be respected and protected", artikel 6) op basis waarvan de doodstraf wordt afgewezen: "No law may prescribe death as a competent sentence". Ook vinden we hier de klassieke rechten op vrijheid van meningsuiting, vrijheid, menselijke waardigheid, een eerlijk proces en privacy.

Opvallend is ook een artikel 15 over de rechten van kinderen. Kinderen hebben onder andere het recht op een naam, een nationaliteit en wetgeving die de belangen van het kind waarborgen.

De bewoordingen zijn telkens anders. Men spreekt in sommige gevallen van een recht, in andere van "entitled to".

Ook de constitutie van Nigeria kent in hoofdstuk twee "Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy". Artikel 14 stelt: "It shall be the duty and responsibility of all organs of government and

of all authorities and persons, exercising legislative, executive or judicial powers to conform to, observe and apply the provisions of this chapter". De federale republiek Nigeria wordt in artikel 15 getypeerd als een staat "gebaseerd op de beginselen van democratie en sociale rechtvaardigheid". Ook hier is de taal weer niet een van rechten, maar van idealen. "The State shall, within the context of the ideals and objectives for which provisions are made in this Constitution ..." en dan volgt dat men de nationale economie zodanig wil inrichten dat "maximale welvaart, vrijheid en geluk van elke burger" het best tot hun recht komen. "The State shall direct its policy towards ensuring (...)" heet het even verder. Naast deze verplichtingen voor de staat kent men ook verplichtingen voor de burger. "It shall be the duty of every citizen", stelt artikel 24, de grondwet te respecteren; publiek eigendom te beschermen; het prestige en de goede naam van het land te helpen verhogen; democratische processen en praktijken te verdedigen en daaraan te participeren. Deze beginselen van staatspolitiek en verplichtingen van de burger kennen dan een pendant in de "Fundamental Rights" in hoofdstuk 4, waar we de traditionele rechten vinden die Europeanen zo vertrouwd zijn. Ook in de constitutie van India vinden we "directive principles of state policy" in een afzonderlijk hoofdstuk 4 vermeld. Hier wordt ook expliciet bepaald dat deze beginselen van staatspolitiek *niet* vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. Artikel 37 stelt: "The provisions contained in this part shall not be enforced by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws". Hier wordt dus nadrukkelijk stelling genomen tegen de veel gehoorde stelling dat wanneer beginselen niet expliciet als "justiciable" worden geformuleerd daarmee een negatief of geringschattend oordeel wordt uitgesproken over het belang daarvan. Ook in de constitutie van India vinden we formuleringen die duidelijk maken dat het gaat om een *inspanningsverbintenis* van de staat.

"The State shall strive to promote the welfare of the people by securing and protecting as effectively as it may a social order in which justice, social, economic and political, shall inform all the institutions of the national life",

heet het in artikel 38, lid 1, van de Constitutie.

Ook in het tweede lid van hetzelfde artikel wordt aangegeven dat de staat *ernaar streeft* bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren (die dus geen recht voor de burger opleveren): “The State shall, in particular, strive to minimise the inequalities of income, and endeavour to eliminate inequalities in status, facilities and opportunities, not only amongst individuals but also amongst groups of people residing in different areas or engaged in different vocations”. Soms wordt van beleid gesproken waar een recht ook op basis van een voorzichtige benadering niet zou hebben misstaan. Dat is het geval in artikel 39, lid d, waarin wordt gesteld: “The State shall, in particular, direct its policy towards securing that there is equal pay for equal work for both men and women”.

In artikel 41 wordt overigens wél gesproken van een “recht op werk”. Daarop volgt echter een formulering waaruit blijkt dat de staat grenzen stelt aan wat mogelijk is: “Right to work, to education and to public assistance in certain cases – The State shall, within the limits of its economic capacity and development, make effective provision for securing the right to work, to education and to public assistance in cases of unemployment, old age, sickness and disablement, and in other cases of undeserved want”. De bemoeienis van de staat met het verhogen van de levensstandaard wordt geformuleerd in de vorm van een plicht: “Duty of the State to raise the level of nutrition and the standard of living and to improve public health” (artikel 47).

De constituties van Namibië, Nigeria en India maken dus duidelijk dat het mogelijk is om, wat in Nederland doorgaans als gewone rechten wordt geformuleerd, te herformuleren in beleidsdoelstellingen die – al naar gelang het belang daarvan – zouden kunnen worden opgenomen als dragende beginselen in een preambule bij de constitutie. Het voordeel daarvan zou kunnen zijn dat hiermee niet in de vorm van “rights talk”²⁸ wordt geformuleerd, wat misschien beter zou passen in termen van beleid, politiek of een “streven” van de staat. Het zou betekenen dat de lange discussie over sociale grondrechten waarvan tegenstanders beweren dat het helemaal geen “grondrechten” zijn, kan worden beëindigd. Het zijn misschien inderdaad geen rechten op dezelfde manier als de klassieke rechten grondrechten zijn, maar daarom nog niet minder belangrijk omdat de sociale grondrechten zouden kunnen worden geformuleerd als doelstellingen van overheidsbeleid.

28 Glendon, Mary Ann, *Rights Talk*. The Impoverishment Of Political Discourse, The Free Press, New York 1991.

Een bron van inspiratie zou hier ook de Ierse constitutie kunnen zijn waar in hoofdstuk 13 wordt gesproken over beginselen van sociale politiek die bedoeld zijn "for the general guidance of Parliament". Men zegt zelfs: "The application of those principles in the making of laws shall be the care of Parliament exclusively, and shall not be cognisable by any Court under any of the provisions of this Constitution" (artikel 45). Dan wordt weer gesteld dat de staat "shall strive to promote the welfare of the whole people by securing and protecting as effectively as it may a social order in which justice and charity shall inform all the institutions of the national life". In het vervolg wordt een rijkdom aan formuleringen gebruikt om de inspanning van de staat gestalte te geven: "The State shall favor (...)", "The State shall endeavor to secure (...)", "The State pledges itself to safeguard (...)".

De relevantie van het onderscheid tussen "rechten" en "richtinggevendende beginselen van overheidsbeleid" zou kunnen zijn dat men de beginselen die het overheidsbeleid reguleren kan opnemen in een preambule terwijl de eigenlijke rechten een plaats krijgen in dat deel van de constitutie dat volgt op de preambule.

(2) Rechten en plichten

Een motief dat ook wel eens reden vormt om een preambule bij de constitutie te ontwerpen is dat dit de mogelijkheid opent een onderscheid te maken tussen "rechten" en "plichten" van de burger, waarbij dan de rechten zouden kunnen worden opgenomen in de eigenlijke grondwet en de plichten in een preambule.

De lange discussie over plichten als een zelfstandige constitutionele categorie is weer actueel geworden door een Verklaring van de Verantwoordelijkheden of Plichten van de mens die in 1997 werd gepubliceerd in *Die Zeit*.²⁹ Eén van de initiatiefnemers van de verklaring, de voormalige bondskanselier van Duitsland, Helmut Schmidt, verklaarde dat het formuleren van een minimum aan morele normen die wereldwijd erkenning zouden (moeten) vinden, een botsing tussen culturen kan voorkomen. Niet alleen voor het gedrag van het individu wordt de formulering van plichten een

²⁹ Schmidt, H., "Zeit, von den Pflichten zu sprechen. Ein gewaltsamer Zusammenprall der Kulturen kann vermieden werden", in *Die Zeit*, nr. 41, 3 Oktober 1997, p. 16-24. De tekst van de Universal Declaration of Human Responsibilities is te vinden op: www.interactioncouncil.org. Opmerkelijk is dat in de Engelse versie niet de term "duties" wordt gebruikt, maar het minder beladen woord "verantwoordelijkheden". Dat de Duitse versie van "Menschenpflichten" spreekt, heeft mogelijk te maken met de Duitse constitutionele geschiedenis waarin deze notie niet onbekend was: zie hierna. Vgl. tevens: *Civis Mundi*, themanummer "Verklaring van Plichten van de Mens ter discussie", 39^e jaargang, maart 2000, nr. 1-2.

dringende noodzaak, maar ook voor de politieke autoriteiten, voor religieuze gemeenschappen, voor handelsorganisaties, voor gehele naties en uiteindelijk voor de wereldgemeenschap. De Universele Verklaring van de Plichten of Verantwoordelijkheden van de Mens zou primair een ethische standaard moeten vormen.

Tot een werkelijk debat over de plichten en verantwoordelijkheden van de mens is het destijds nauwelijks gekomen. Eigenlijk kwamen er twee soorten reacties op het initiatief: lauw³⁰ en afwijzend. Geëngageerde voorvechters van de mensenrechten wezen het voorstel onmiddellijk van de hand.³¹ Een Verklaring van de Plichten of Verantwoordelijkheden van de Mens als pendant van de mensenrechtenverklaring zal leiden tot een devolutie van laatstgenoemde, aldus de tegenstanders. Rechten van de mens zullen hiermee verworden tot louter moraal en hun status van juridisch afdwingbare aanspraken verliezen. Bovendien: de rechten van de mens worden nog dagelijks geschonden en daarom zouden we eerst iets moeten doen aan rechten alvorens tot een formulering van plichten te komen. Niettemin wordt ook door vele prominente theoretici op de betekenis van een formulering van plichten gewezen, zoals de Amerikaanse politiek-filosoof Etzioni, een van de initiatiefnemers tot de beweging. Etzioni heeft een pleidooi gehouden voor een herstel van de verhouding tussen rechten en verantwoordelijkheden. Daartoe zouden we volgens hem de volgende agenda moeten uitwerken.

- Er zou een moratorium voor nieuwe rechten moeten komen.
- Het evenwicht tussen rechten en plichten zou moeten worden hersteld.
- De gedachte zou ingang moeten vinden dat sommige verantwoordelijkheden geen rechten met zich brengen.
- Bepaalde rechten zouden aan de nieuwe omstandigheden moeten worden aangepast.³²

30 Vgl. William Pfaff, "People Have Rights, but They Also Have Responsibilities", in: *International Herald Tribune*, January 9, 1998.

31 Vgl. A. Kemps, H. van Gerven, "Rechten van de mens nog steeds bedreigd", *NRC-Handelsblad*, 10 december 1997, Theo van Boven, "Globalisering bedreigt culturele en sociale rechten", *Trouw*, 13 december 1997 en R. Fernhout, W. van Genugten, "Plichten van de mens", *Nederlands Juristenblad*, 13 februari 1998, afl. 7, p. 310-311.

32 Etzioni, *The Spirit of Community, The Reinvention of American Society*, p. 4-11. "Rights talk", zoals de Amerikanen de tendens van het vanzelfsprekende denken in termen van rechten aanduiden, is niet voor niets een Amerikaans begrip. Het zijn immers de Amerikanen geweest die zich in de Onafhankelijkheidsverklaring uit 1766 tegenover het Britse moederland beriepen op "self-evident truths", zoals het recht op "life, liberty, property and the pursuit of happiness". Mary Ann Glendon schreef een belangwekkend boek onder deze titel: *Rights Talk, The Impoverishment of Political Discourse*, USA 1991.

Op Etzioni's benadering wordt overigens wel kritiek geoefend. Volgens sommigen is het nieuwe gemeenschapsdenken (new communitarism) niet meer en minder dan een verkapte poging tot staatsreligie en een door de overheid opgelegde gemeenschap.³³

Ook in sommige nationale constituties vinden we verwijzingen naar plichten. In een rapport over de plichten van het individu tegenover de gemeenschap, gemaakt in opdracht van de Verenigde Naties,³⁴ blijkt dat slechts weinig landen (afgezien van de toen nog communistische staten), daadwerkelijk plichten in hun constituties hebben opgenomen.³⁵ Een uitzondering vormt de Bondsrepubliek Duitsland.³⁶ Hoewel in de grondwet – anders dan de Weimarconstitutie uit 1919³⁷ – niet een grondplichtencatalogus is opgenomen, is hierin wel een aantal plichten expliciet geformuleerd. De "Verfassungstreue" is niet als algemene burgerplicht tot uitdrukking gebracht, maar impliciet in enkele bepalingen te vinden. Verder kan worden gewezen op de plicht van docenten de grondwet te eerbiedigen (artikel 5, lid 3); de plicht van ouders om voor hun kinderen te zorgen en ze op te voeden (artikel 6, lid 2); de verplichting tot militaire dienst (artikel 12a); de verplichting bij het gebruik van eigendom, rekening te houden met de belangen van anderen (artikel 14, lid 2). Over het algemeen lijkt er niettemin een zekere terughoudendheid te bestaan ten aanzien van de gedachte plichten en verantwoordelijkheden te expliciteren en op schrift te stellen.

33 Zie bijvoorbeeld Bruce Frohnen, *The New Communitarians and the Crisis of Modern Liberalism*. University Press of Kansas, 1996.

34 *Freedom of the individual under Law, A Study on the Individual's Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights*, by Erica-Irene A. Daes, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, United Nations, New York 1990.

35 In de communistische staten werden grondrechten van het begin af aan als plichtrechten begrepen. Het individu behoorde al zijn mogelijkheden te ontwikkelen, niet alleen te zijnen behoeve, maar ook ten behoeve van de gemeenschap. Het grondrechtsdenken was sterk gericht op de de vermaatschappelijkste mens. Th. Maunz, R. Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, 27, neubearbeitete Auflage, München 1998, p. 166.

36 De Spaanse constitutie kent in artikel 30 het recht en de plicht van burgers Spanje te verdedigen en in artikel 35 de plicht en het recht te werken.

37 De Weimarconstitutie beoogde in een andere, nieuwe zin een staatsverdrag te vormen, door niet alleen het sociale karakter van de staat te benadrukken, maar ook grondplichten op te stellen en daardoor iets van het individualistische vrijheidsprincipe terug te nemen. Zo formuleerde Artikel 163 van de constitutie de volgende grondplicht: "Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert". Maunz, Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, p. 166.

Zoals uit het voorgaande blijkt, staat de Verklaring van de Plichten van de Mens min of meer in een historische traditie. Zelfs in de Universele Verklaring van Rechten van de Mens is in artikel 29 al een dergelijke plichtbepaling opgenomen: "Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is".³⁸

Wanneer deze oriëntatie op plichten zich zou doorzetten zou in de preambule een indicatie kunnen worden gegeven van de fundamentele plichten en de fundamentele rechten die in de constitutionele orde wordt erkend.

(3) De status van de rechtssubjecten: individuele burgers of ook groepen?

Een derde punt waarop een preambule helderheid kan verschaffen is ten aanzien van de vraag wat de ultieme locus is van waardigheid. Is dat het menselijk individu?

In de meeste constituties zoals deze sinds de Franse Revolutie tot ontwikkeling zijn gekomen, is dat het uitgangspunt geweest. Alleen het menselijk individu is van ultieme waarde. Wanneer de Duitse constitutie naar de "menschliche Würde" verwijst als onaantastbaar dan doelt men ook op de waarde en waardigheid van de individuele mens.³⁹

Niettemin is daar kritiek op gekomen van diegenen die menen dat constituties een mensbeeld accepteren dat niet meer in overeenstemming is met de eisen van deze tijd. Vooral mensen uit andere dan de westerse culturen hebben een meer op de collectiviteit georiënteerd mensbeeld, wordt wel gezegd. Rechten zouden dan ook niet alleen moeten toekomen aan het menselijke individu, maar aan de collectiviteit. Dat heeft geleid tot het formuleren van "collectieve rechten" of "groepsrechten".⁴⁰

In constituties zonder preambule wordt ook deze kwestie doorgaans gevoerd in termen van rechten. Daarbij wordt dan gesteld dat men naast individuele rechten een nieuwe categorie collectieve rechten zou kunnen introduceren. De collectieve rechten komen uit de aard der zaak alleen toe aan de groep, niet aan het individu. Een voorbeeld van een constitutionele poging meer aandacht te besteden aan andere dragers van constitutionele waardigheid dan het menselijke individu vinden we in artikel 41 van

38 Het zal nauwelijks verbazing wekken dat de bepaling pas na lange en moeizame besprekingen en ettelijke amendementen tot stand kwam. *Freedom of the individual under Law*, p. 17-20.

39 Giese, Bernhard, *Das Würde-Konzept*, Duncker & Humblot, Berlin 1975.

40 Stapleton, Julia, ed., *Group Rights. Perspectives since 1900*, Thoemmes Press, Bristol 1995 en Zoethout, C.M., "Does the Multicultural Society Require New Human Rights? An Appeal to the Ideal of Constitutional Democracy", in: Arend Soeteman, ed., *Pluralism and Law*, Proceedings of the 20th IVR Congress Amsterdam 2001, ARSP Beiheft Nr. 90, pp. 44-53.

de Ierse constitutie. Daarin wordt de aandacht gevestigd op het "gezin" als zelfstandige factor van betekenis. De Ierse constitutie "recognises the Family as the natural primary and fundamental unit group of Society, and as a moral institution possessing inalienable and imprescriptible rights, antecedent and superior to all positive law". Het gezin dus als drager van rechten.

Een tweede drager van constitutionele waardigheid is het ongeboren leven. Artikel 40 van de Ierse constitutie erkent ook een "right to life of the unborn". In een artikel over eigendom (artikel 43) wordt zelfs gesteld dat "man, in virtue of his rational being, has the natural right, antecedent to positive law, to the private ownership of external goods".

6. Waarom geen preambule bij de Nederlandse Grondwet?

Waar we in de vorige paragraaf hebben verkend waarom sommigen – net als de leden van de Nationale conventie – menen dat een preambule waardevol zou kunnen zijn, en tegelijkertijd hebben gekeken naar de vraag wat er in zo'n preambule zou kunnen staan, zullen we in deze paragraaf de vraag onder ogen zien welke redenen er eigenlijk tegen een preambule pleiten.

Een eerste reden die tegen het invoeren van een preambule bij de Nederlandse Grondwet pleit is dat er eigenlijk geen echte reden, geen echte aanleiding is om dat te doen. De meeste preambules bij grondwetten in Europa komen tot stand op momenten van een "clean break", het moment waarop een grondwetgevende vergadering het nieuwe constitutionele bestel vorm geeft. Preambules geven meestentijds uitdrukking aan een breuk met het verleden en een nieuwe start, een nieuw stelsel. Dat moment bestond in Nederland in 1814 en 1815.

Een tweede reden, die ook wel in de discussies ten tijde van de Nationale conventie werd gehoord, is te vinden in het feit dat een preambule niet zou passen bij het sobere karakter van de Nederlandse Grondwet. Die Grondwet kenmerkt zich, volgens sommigen, juist door wat er niet in staat. De Nederlandse Grondwet zou bewust zo sober en "leeg" zijn uit respect voor de vele gezindten, overtuigingen en ideologische opvattingen die Nederland kenmerken. De Nederlandse Grondwet laat bewust veel ruimte voor veelsoortigheid, veel stromingen en waar zij zwijgt is dat een uitdrukking van "niet bekennen". Een preambule waarin bijvoorbeeld de centrale waarden of – althans door een meerderheid – gedeelde overtuigingen zouden zijn opgenomen, zou dit karakter kunnen ondermijnen. De Nederlandse Grondwet is bovendien meer dan andere grondwetten een kaderscheppend document dat een speelveld markeert waarbinnen constitutionele ontwikkelingen mogelijk zijn. Een preambule zou binnen die grondwettelijke cultuur als splijtzwam kunnen gaan werken.

Een derde wel gehoorde tegenwerping is dat het naïef is om te denken dat een preambule een opvoedende werking zal hebben. Dat is alleen zo als een preambule uitdrukking geeft aan een sterk ontwikkeld nationaal saamhorigheidsgevoel, een natiesentiment, zoals we dat bijvoorbeeld kennen in de Verenigde Staten. Dat op te wekken via de hefboom van een

preambule getuigt van een wat overtrokken verwachting van de kracht van het woord, zelfs als dat het woord is van de grondwetgever.⁴¹ Het is eerder zo dat in landen met een preambule de preambule iets uitdrukt dat er al was (nationale identiteit, sociale samenhang) dan dat het die als preambule teweegbrengt. Iets dergelijks geldt ook voor het respect rechtsstatelijke beginselen. Het opvoeden in die waarden en beginselen gebeurt beter en effectiever op andere plaatsen dan in het vaandel van de Grondwet.

Een preambule kan met de verwachtingen die het oproept ook problemen veroorzaken. Ten eerste is de vraag wat de juridische waarde er van is. Moeten de grondwettelijke bepalingen die daarna volgen in het licht van preambule worden geïnterpreteerd of juist niet? Dat is een heel lastige kwestie, vooral omdat we in Nederland ook nog eens een toetsingsverbod kennen. En als niet de bedoeling is een preambule enige normatieve functie te laten vervullen: waarom er dan een opnemen?

Voorwaar grondrechten botsen, komt natuurlijk de vraag naar de juridische waarde van de preambule naar voren. Een preambule die fungeert als een soort supergrondrecht is wellicht geen goede zaak.⁴² Een hiermee samenhangend argument dat tijdens de Conventiediscussies werd genoemd was het risico van oneigenlijk gebruik. Een preambule, zo was de gedachte, mag, zo vonden velen, geen instrument zijn om via een achterdeur grondwettelijke rechten, als het recht op leven vast te leggen, noch mag het een instrument zijn om bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst op achterstand te plaatsen in relatie tot de vrijheid van drukpers. Een laatste tegenargument betreft er een van praktische aard. Nog daargelaten de vraag of er in een veelstromenland als Nederland enige kans bestaat op een compromis over een tekstvoorstel voor een preambule, dan er nog de kwestie van de lastige grondwetsherzieningprocedure: relatief kleine stromingen kunnen een grondwetsherziening blokkeren. Waarom zou je de inspanning willen leveren, een waarschijnlijk scherpe discussie aan willen gaan, als aan het eind van het verhaal 26 leden van de Eerste Kamer het voorstel kunnen wegstemmen in tweede lezing.

41 Zie ook de inschatting van de Commissie Cals/Donner op dit punt die het er in 1971 op houdt dat de eenheid van een land en volk niet in een preambule hoeft te worden vastgelegd: het bestaan en de gelding van de Grondwet zelf en van de daarin verankerde rechtsorde geven daar eigenlijk zelf al uitdrukking aan. Zie Eindrapport Commissie Cals/Donner, a.w. 1971, p. 22.

42 Zie voor de vrees van tweeslachtigheid in de binding van een preambule ook de Commissie Cals/Donner, a.w. 1971, p. 22.

In de discussie tijdens de Nationale conventie was er buiten de kring van de leden van de Conventie zelf – zo leek het – niet veel vertrouwen in de meerwaarde van een preambule. Zo drong vooral de vraag zich op wat het probleem eigenlijk is waar een preambule het antwoord op zou moeten geven? En als het al zo is dat de onbekendheid of ongeliefdheid van de huidige Nederlandse Grondwet een werkelijk en dringend probleem is, is dan een middel als een preambule wel een geschikt, geëigend en evenredig instrument om zo'n probleem op te lossen?

Opvallend is in ieder geval dat er in Nederland nauwelijks iets als grondwetspatriottisme blijkt te bestaan. Dat is in Nederland van oudsher zwak ontwikkeld.⁴³

43 Zie hierover Afshin Ellian, *Leve de monoculturele rechtsstaat*, *NRC Handelsblad*, 1 december 2002, ook in: Ellian, Afshin, *Brieven van een Pers*. Over Nederlands en islamitisch kannibalisme, J.M. Meulenhoff, Amsterdam 2005, pp. 25-32.

7. Slotsom

In dit essay hebben we een overzicht proberen te geven van de verschillende vormen, functies die preambules kunnen hebben en we hebben gekeken naar landen die preambules hebben en de redenen waarom preambules in grondwetten worden opgenomen. Om met dat laatste te beginnen. Over de redenen waarom landen een preambule aan hun grondwet hechten valt weinig meer te zeggen dan dat er een correlatie blijkt te bestaan tussen het verschijnsel preambule en “een nieuwe start”. Juist moderne staten die nadrukkelijk afstand willen nemen van een eerder regime kennen een preambule. Staten die preambules aan hun grondwet toevoegen om redenen van “opvoedende” effecten die een preambule kan hebben, troffen we niet aan. Wel troffen we twee verhitte debatten aan over het opnemen van referenties aan religies in grondwetten. De eerste was de discussie die ten tijde van de intergouvernementele conferentie in 2004 over het ontwerp voor een Verdrag voor een Grondwet voor Europa speelde. Vermelding van de joods-christelijke traditie in de preambule haalde het niet. Een tweede debat werd gevoerd in een referendum over de Australische Grondwet in 1999. Ook daar was de steen des aanstoots de vermelding van “With hope in God...” in de preambule. Op 6 november werd de voorgestelde preambule met deze tekst weggestemd. Ook troffen we geen sporen van juridische discussies over de betekenis en waarde van preambules. Een werkelijk rechtsvergelijkend onderzoek naar de jurisprudentie van alle relevante constitutionele rechters in landen met een preambule zou in een diepgravender onderzoek iets meer licht kunnen werpen op de juridische betekenis van preambules bij de interpretatie van grondwetsbepalingen,⁴⁴ maar heel veel uitkomsten over de betekenis en waarde van een preambule zal dat, naar ons voorlopig oordeel, niet opleveren.

⁴⁴ In Frankrijk heeft het Conseil Constitutionnel een aantal keer wetgeving inconstitutioneel verklaard vanwege strijd met de preambule. Nu is die preambule bij de Franse Grondwet een hele bijzondere omdat die verwijst naar een ander constitutioneel document, de Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen, maar desalniettemin is de jurisprudentie opvallend. Zie o.a. CC Décision n° 71-44 du 16 juillet 1971. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1971/7144dc.htm> Wat meer voorkomt is dat rechters naar de preambule verwijzen in jurisprudentie, zonder daar nu direct juridisch effect aan toe te kennen. De preambule dient dan als steun bij de interpretatie.

Wat dit onderzoek wel duidelijk maakt is dat de wens om een preambule te hebben die de Grondwet tot leven kan wekken een unieke, en ook typisch Nederlandse wens is. De enige parallel die is aan te wijzen is de poging die met de Europese Grondwet werd gedaan om een Europese identiteit te smeden onder andere door het gebruik van die Grondwet zelf. Die poging slaagde niet, zonder dat dat overigens iets zegt over de kansen voor een Nederlandse preambule.

Wat wel duidelijk is, is dat in Nederland, het debat tussen voor- en tegenstanders van een preambule een debat is tussen "gelovigen". Het vermogen van een preambule om – zelfstandig – (nationale) identiteit te maken, samenhang te bewerkstelligen, of beginselen te doen beklijken is onbewezen maar daarmee nog niet onmogelijk of onbestaanbaar.

**Bijlagen: citaten uit de 27 Grondwetten van Europa
(Preambules)**

1. Federal Constitutional Law Austria

A. General Provisions

Article 1. Austria is a democratic republic. Its law emanates from the people.

Article 2. (1) Austria is a Federal State.

(2) The Federal State is composed of the autonomous Laender of Burgenland, Carinthia, Lower Austria, Upper Austria, Salzburg, Styria, Tirol, Vorarlberg and Vienna.

Article 3. (1) The Federal territory comprises the territories of the Federal Laender.

(2) A change in the Federal territory, which is at the same time a change in Land territory, just as the change of a Land boundary within Federal territory, can – apart from peace treaties – ensue only from corresponding constitutional laws of the Federation and the Land whose territory undergoes change.

Article 4. (1) The Federal territory is a uniform currency, economic and customs area.

(2) Intermediate customs barriers or other traffic restrictions may not be established within Federal territory.

2. The Constitution of the Kingdom of Belgium

Title I

On Federal Belgium, its components and its territory.

Article 1

Belgium is a Federal State made up of communities and regions.

Article 2

Belgium is made up of three communities: The French Community, the Flemish Community and the German Community.

Article 3

Belgium is made up of three regions: The Walloon region, the Flemish region and the Brussels region.

3. The Constitution of Finland

Chapter 1 – Fundamental provisions

Section 1 – The Constitution

Finland is a sovereign republic.

The constitution of Finland is established in this constitutional act. The constitution shall guarantee the inviolability of human dignity and the freedom and rights of the individual and promote justice in society.

Finland participates in international co-operation for the protection of peace and human rights and for the development of society.

Section 2 – Democracy and the rule of law

The powers of the State in Finland are vested in the people, who are represented by the Parliament.

Democracy entails the right of the individual to participate in and influence the development of society and his or her living conditions.

The exercise of public powers shall be based on an Act. In all public activity, the law shall be strictly observed.

Section 3 – Parliamentarism and the separation of powers

The legislative powers are exercised by the Parliament, which shall also decide on State finances.

The governmental powers are exercised by the President of the Republic and the Government, the members of which shall have the confidence of the Parliament.

The judicial powers are exercised by independent courts of law, with the Supreme Court and the Supreme Administrative Court as the highest instances.

Section 4 – The Territory of Finland

The territory of Finland is indivisible. The national borders can not be altered without the consent of the Parliament.

4. Constitution of the Czech Republic

Constitutional Act No. 1/1993 Coll. of the Czech National Council of 16th December 1992 as amended by Acts No. 347/1997 Coll., 300/2000 Coll., 448/2001 Coll., 395/2001 Coll. and 515/2002 Coll.

The Czech National Council passed the following Constitutional Act

Preamble

We, the citizens of the Czech Republic in Bohemia, Moravia and Silesia, at this time of the reconstitution of an independent Czech State, true to all the sound traditions of the ancient statehood of the Lands of the Crown of Bohemia as well as of Czechoslovak statehood, resolved to build, protect and advance the Czech Republic in the spirit of the inalienable values of human dignity and freedom as the home of equal and free citizens who are aware of their obligations towards others and of their responsibility to the community, as a free and democratic State founded on respect for human rights and on the precept of a community of citizens, as a member of the family of democratic nations of Europe and the world, resolved to protect and develop their natural, cultural, material and spiritual heritage, resolved to heed all the well-proven tenets of law-abiding state, have adopted through our freely elected representatives this Constitution of the Czech Republic.

Chapter one

Fundamental Provisions

Article 1

- (1) The Czech Republic is a sovereign, unitary and democratic, law-abiding State, based on respect for the rights and freedoms of man and citizen.
- (2) The Czech Republic shall observe its obligations under international law.

Article 2

- (1) The people are the source of all power in the State; they exercise it through bodies of legislative, executive and judiciary power.

(2) A Constitutional Act may define when the people exercise state power directly.

(3) State power shall serve all citizens and may be applied only in cases, within limits and by methods defined by law.

(4) Everybody may do what is not prohibited by law and nobody may be forced to do what the law does not instruct him to do.

5. Constitution of the French Republic

The French people have adopted, The President of the Republic hereby promulgates the Constitutional statute worded as follows:

PREAMBLE

The French people solemnly proclaim their attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preamble to the Constitution of 1946, and to the rights and duties as defined in the Charter for the Environment of 2004.

By virtue of these principles and that of the self-determination of peoples, the Republic offers to the overseas territories which have expressed the will to adhere to them new institutions founded on the common ideal of liberty, equality and fraternity and conceived for the purpose of their democratic development.

Article 1

France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs. It shall be organised on a decentralised basis.

TITLE I – On Sovereignty

Article 2

The language of the Republic shall be French.

The national emblem shall be the blue, white and red tricolour flag.

The national anthem shall be *La Marseillaise*.

The maxim of the Republic shall be "Liberty, Equality, Fraternity".

The principle of the Republic shall be: government of the people, by the people and for the people.

Article 3

National sovereignty shall vest in the people, who shall exercise it through their representatives and by means of referendum.

No section of the people nor any individual may arrogate to itself, or to himself, the exercise thereof.

Suffrage may be direct or indirect as provided for by the Constitution.

It shall always be universal, equal and secret.

All French citizens of either sex who have reached their majority and are in possession of their civil and political rights may vote as provided for by statute.

Statutes shall promote equal access by women and men to elective offices and positions.

6. Constitution of the Republic of Cyprus

Appendix D
(geen preamble)

Appendix D is composed of the following parts:

Part 1: General Provisions

Part 2: Fundamental Rights and Liberties

Part 3: The President of the Republic, The Vice President of the Republic and the Council of Ministers

TREATY CONCERNING THE ESTABLISHMENT OF THE REPUBLIC OF CYPRUS

The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Kingdom of Greece and the Republic of Turkey of the one part and the Republic of Cyprus of the other part;

Desiring to make provisions to give effect to the Declaration made by the Government of the United Kingdom on the 17th of February, 1959, during the Conference at London, in accordance with the subsequent Declarations made at the Conference by the Foreign Ministers of Greece and Turkey, by the Representative of the Greek Cypriot Community and by the Representative of the Turkish Cypriot Community;

Taking note of the terms of the Treaty of Guarantee signed to-day by the Parties to this Treaty;

Have agreed as follows: —

Article 1

The territory of the Republic of Cyprus shall comprise the Island of Cyprus, together with the islands lying off its coast, with the exception of the two areas defined in Annex A to this Treaty, which areas shall remain under the sovereignty of the United Kingdom. These areas are in this Treaty and its Annexes referred to as the Akrotiri Sovereign Base Area and the Dhekelia Sovereign Base Area.

Article 2

(1) The Republic of Cyprus shall accord to the United Kingdom the rights set forth in Annex B to this Treaty.

7. Constitution of The Republic of Bulgaria

We, the Members of the Seventh Grand National Assembly, guided by our desire to express the will of the people of Bulgaria, by pledging our loyalty to the universal human values of liberty, peace, humanism, equality, justice and tolerance; by holding as the highest principle the rights, dignity and security of the individual; in awareness of our irrevocable duty to guard the national and state integrity of Bulgaria, hereby proclaim our resolve to create a democratic and social state, governed by the rule of law, by establishing this.

CONSTITUTION

Chapter one

FUNDAMENTAL PRINCIPLES

Article 1

- (1) Bulgaria shall be a Republic with a parliamentary form of government.
- (2) The entire power of the State shall derive from the people. The people shall exercise this power directly and through the bodies established by this Constitution.
- (3) No part of the people, no political party nor any other organization, state institution or individual shall usurp the expression of the popular sovereignty.

Article 2

- (1) The Republic of Bulgaria shall be an unitary State with local self-government. No autonomous territorial formations shall be allowed to exist therein.
- (2) The territorial integrity of the Republic of Bulgaria shall be inviolable.

8. The Constitution of the Republic of Hungary

Act XX of 1949

In order to facilitate a peaceful political transition to a constitutional state, establish a multi-party system, parliamentary democracy and a social market economy, the Parliament of the Republic of Hungary hereby establishes the following text as the Constitution of the Republic of Hungary, until the country's new Constitution is adopted.

Chapter one

General Provisions

Article 1

The State of Hungary is a republic.

Article 2

(1) The Republic of Hungary is an independent, democratic constitutional state.

(2) In the Republic of Hungary supreme power is vested in the people, who exercise their sovereign rights directly and through elected representatives.

(3) No activity of any person may be directed at the forcible acquisition or exercise of public power, nor at the exclusive possession of such power. Everyone has the right and obligation to resist such activities in such ways as permitted by law.

Article 2/A

(1) By virtue of treaty, the Republic of Hungary, in its capacity as a Member State of the European Union, may exercise certain constitutional powers jointly with other Member States to the extent necessary in connection with the rights and obligations conferred by the treaties on the foundation of the European Union and the European Communities (hereinafter referred to as "European Union"); these powers may be exercised independently and by way of the institutions of the European Union.

(2) The ratification and promulgation of the treaty referred to in Subsection (1) shall be subject to a two-thirds majority vote of the Parliament.

9. The Constitutional Act of Denmark

PART I

§ 1

This Constitutional Act shall apply to all parts of the Kingdom of Denmark.

§ 2

The form of government shall be that of a constitutional monarchy. Royal authority shall be inherited by men and women in accordance with the provisions of the Act of Succession to the Throne of March 27, 1953.

§ 3

Legislative authority shall be vested in the King and the Folketing conjointly. Executive authority shall be vested in the King. Judicial authority shall be vested in the courts of justice.

10. United Kingdom

no written Constitution

11. Constitution of the Republic of Estonia

Chapter 1

GENERAL PROVISIONS

§ 1. Estonia is an independent and sovereign democratic Republic wherein the supreme power of state is vested in the people.

The independence and sovereignty of Estonia are timeless and inalienable.

§ 2. The land, territorial waters and airspace of the Estonian state are an inseparable and indivisible whole.

Estonia is politically a unitary state wherein the division of territory into administrative units shall be provided by law.

§ 3. The powers of state shall be exercised solely pursuant to the Constitution and laws which are in conformity therewith. Generally recognised principles and rules of international law are an inseparable part of the Estonian legal system.

Laws shall be published in the prescribed manner. Only published laws have obligatory force.

N.B.

Estonian Declaration of Independence, 24 February 1918

MANIFESTO

To All The Peoples of Estonia

Never in the course of centuries, have the Estonian people lost their ardent desire for Independence. From generation to generation Estonians have kept alive the secret hope that in spite of enslavement and oppression by other nations the time will come in Estonia "when all splinters, at both end, will burst forth into flames" and when "Kalev will come home to bring his children happiness".

Now this time has arrived.

An unprecedented struggle of nations has destroyed the rotten foundations of the Russian Tsarist Empire. All over the Sarmatian plains ruinous anarchy is spreading, threatening to overwhelm in its wake all peoples living within the borders of the former Russian Empire. From the West the victorious armies of Germany are approaching in order to claim their share of Russia's legacy and, above all, to take possession of the coastal territories of the Baltic Sea.

In this fateful hour the Estonian National Council, as the legal representative of our land and people, has, in unanimous agreement with Estonian democratic political parties and organizations, and by virtue of the right of self-determination of peoples, found it necessary to take the following decisive steps to shape the destiny of Estonian land and people.

**ESTONIA,
within her historical and ethnic boundaries, is declared as of today an
INDEPENDENT DEMOCRATIC REPUBLIC**

The independent Republic of Estonia shall include Harjumaa, Läänemaa, Järvamaa, Virumaa, with the city of Narva and its surroundings, Tartumaa, Võrumaa, Viljandimaa, and Pärnumaa with the Baltic islands of Saaremaa, Hiiumaa, Muhumaa, and others where the Estonians have settled for ages in large majorities. Final determination of the boundaries of the Republic in the areas bordering on Latvia and Russia will be carried out by plebiscite after the conclusion of the present World War.

In the aforementioned areas, the only supreme and organizing authority is the democratically supported Estonian Salvation Committee created by the Estonian National Council.

The Republic of Estonia wishes to maintain absolute political neutrality towards all neighbouring states and peoples and expects that they will equally respond with complete neutrality.

Estonian military forces shall be reduced to the extent necessary to maintain internal order. Estonian soldiers serving in the Russian military forces will be called home and demobilized.

Until the Estonian Constituent Assembly, elected by general, direct, secret, and proportional elections, will convene and determine the constitutional structure of the country, all executive and legislative authority will remain vested in the Estonian National Council and in the Estonian Provisional Government created by it, whose activities must be guided by the following principles:

1. All citizens of the Republic of Estonia, irrespective of their religion, ethnic origin, and political views, shall enjoy equal protection under the law and courts of justice of the Republic.
2. All ethnic minorities, the Russians, Germans, Swedes, Jews, and others residing within the borders of the republic, shall be guaranteed the right to their cultural autonomy.

(....)

May God watch over Thee
And amply bless
Whatever thou undertake
My dear homeland!

Long live the independent democratic Republic of Estonia!

Long live peace among nations!

12. Constitutional Laws of the Kingdom of Sweden

1. The Act of Succession

We CARL, by the Grace of God, King of Sweden, the Goths, and the Wends, &c., &c., &c., Heir to Norway, Duke of Schleswig Holstein, Stormarn and Ditmarsen, Count of Oldenburg and Delmenhorst, &c., &c., hereby make known that We, after the unanimous acceptance and confirmation by the Estates of the Realm of the Act of Succession according to which the male heirs begotten by His Noble-Born Highness, the elected Crown Prince of Sweden, His Royal Highness Prince JOHAN BAPTIST JULIUS shall have the right to the throne of Sweden and to accede to the government of Sweden, and after the submission of this fundamental law for Our gracious approval, by virtue of the right accruing to Us according to Article 85 of the Instrument of Government, adopt, accept and confirm this Act of Succession approved by the Estates of the Realm exactly as follows word for word:

Act of Succession

According to which the male heirs begotten by His Noble-Born Highness, the elected Crown Prince of Sweden, His Royal Highness Prince JOHAN BAPTIST JULIUS of Ponte-Corvo, shall have the right to the Royal throne of Sweden and to accede to the government of Sweden; adopted and confirmed by the King and the Estates of the Realm at the extraordinary session of the Riksdag in Örebro on September 26, 1810.

We, the undersigned Estates of the Realm of Sweden, counts, barons, bishops, knights, and nobility, clergy, burghers and peasants, now convened in extraordinary general session of the Riksdag here in Örebro, hereby make known that, with the decease, without male heirs begotten by him, of His Noble-Born Highness, the elected Crown Prince of Sweden, His Royal Highness Prince CARL AUGUST, and by our choice, as evidenced by the Act of Agreement and Election of August 21, 1810, of His Noble-Born Highness, Prince JOHAN BAPTIST JULIUS of Ponte-Corvo, as Crown Prince of Sweden, to succeed to the government of Sweden and its subordinate provinces His Royal Majesty, our present most gracious King and Lord, Carl XIII, after his death (be it long deferred by the Grace of God Almighty) to be crowned and hailed as King of Sweden, and to govern the Realm, on the conditions specified in the abovenamed Act of Agreement

and Election as well as in the Royal oath to be made, as required by us, by His Noble-Born Highness, we have this day determined and confirmed for the legitimate direct male heirs of His Royal Highness JOHAN BAPTIST JULIUS, Prince of Ponte-Corvo, the following order of succession to the crown and government of Sweden, applicable in the manner and on the conditions expressly set forth below.

Article 1. The right of succession to the throne of Sweden is vested in the male and female descendants of King Carl XVI Gustaf, Crown Prince Johan Baptist Julii, later King Karl XIV Johan's, issue in direct line of descent. In this connection, older siblings and their descendants have precedence over younger siblings and their descendants.

2. Instrument of government

Chapter 1. Basic principles of the form of government

Article 1. All public power in Sweden proceeds from the people.

Swedish democracy is founded on the free formation of opinion and on universal and equal suffrage. It shall be realised through a representative and parliamentary polity and through local self-government. (...)

3. The Freedom of the Press Act

4. The Fundamental Law on Freedom of Expression

5. The Riksdag Act

13. The Constitution of The Republic of Poland

Having regard for the existence and future of our Homeland,

Which recovered, in 1989, the possibility of a sovereign and democratic determination of its fate,

We, the Polish Nation – all citizens of the Republic,

Both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty,

As well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources,

Equal in rights and obligations towards the common good – Poland,

Beholden to our ancestors for their labours, their struggle for independence achieved at great sacrifice, for our culture rooted in the Christian heritage of the Nation and in universal human values,

Recalling the best traditions of the First and the Second Republic,

Obliged to bequeath to future generations all that is valuable from our over one thousand years' heritage,

Bound in community with our compatriots dispersed throughout the world,

Aware of the need for cooperation with all countries for the good of the Human Family,

Mindful of the bitter experiences of the times when fundamental freedoms and human rights were violated in our Homeland,

Desiring to guarantee the rights of the citizens for all time, and to ensure diligence and efficiency in the work of public bodies,

Recognizing our responsibility before God or our own consciences,

Hereby establish this Constitution of the Republic of Poland as the basic law for the State, based on respect for freedom and justice, cooperation between the public powers, social dialogue as well as on the principle of subsidiarity in the strengthening the powers of citizens and their communities.

We call upon all those who will apply this Constitution for the good of the Third Republic to do so paying respect to the inherent dignity of the person, his or her right to freedom, the obligation of solidarity with others, and respect for these principles as the unshakeable foundation of the Republic of Poland.

Chapter 1

THE REPUBLIC

Article 1

The Republic of Poland shall be the common good of all its citizens.

Article 2

The Republic of Poland shall be a democratic state ruled by law and implementing the principles of social justice.

14. Constitution of the Slovak Republic

The Preamble

We, the Slovak People

Bearing in mind the political and cultural heritage of our predecessors, the experience gained through centuries of struggle for our national existence, and statehood,

Mindful of the spiritual bequest of Cyril and Methodius, and the historical legacy of Great Moravia,

Recognizing the natural right of nations to self-determination,

Together with members of national minorities and ethnic groups living in the Slovak Republic,

In the interest of continuous peaceful cooperation with other democratic countries,

Endeavoring to implement democratic forms of government, guarantee a life of freedom, and promote spiritual, cultural and economic prosperity,

We, the citizens of the Slovak Republic, have, herewith and by our representatives, adopted this Constitution:

15. Constitution of the Kingdom of the Netherlands

CHAPTER 1 Fundamental rights

Article 1

All persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances. Discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race or sex or on any other grounds whatsoever shall not be permitted.

Article 2

1. Dutch nationality shall be regulated by Act of Parliament.
2. The admission and expulsion of aliens shall be regulated by Act of Parliament.
3. Extradition may take place only pursuant to a treaty. Further regulations concerning extradition shall be laid down by Act of Parliament.
4. Everyone shall have the right to leave the country, except in the cases laid down by Act of Parliament.

Article 3

All Dutch nationals shall be equally eligible for appointment to public service.

Article 4

Every Dutch national shall have an equal right to elect the members of the general representative bodies and to stand for election as a member of those bodies, subject to the limitations and exceptions prescribed by Act of Parliament.

16. The Constitution of The Republic of Latvia

The people of Latvia, in freely elected Constitutional Assembly, have adopted the following State Constitution:

Chapter I

General Provisions

1. Latvia is an independent democratic Republic.
2. The sovereign power of the State of Latvia is vested in the people of Latvia.
3. The territory of the State of Latvia, within the borders established by international agreements, consists of Vidzeme, Latgale, Kurzeme and Zemgale.
4. The Latvian language is the official language in the Republic of Latvia.
The national flag of Latvia shall be red with a band of white.

[15 October 1998]

Chapter II

The Saeima

17. Constitution of The Republic of Lithuania

THE LITHUANIAN NATION

- having created the State of Lithuania many centuries ago,
- having based its legal foundations on the Lithuanian Statutes and the Constitutions of the Republic of Lithuania,
- having for centuries staunchly defended its freedom and independence,
- having preserved its spirit, native language, writing, and customs,
- embodying the innate right of the human being and the Nation to live and create freely in the land of their fathers and forefathers – in the independent State of Lithuania,
- fostering national concord in the land of Lithuania,
- striving for an open, just, and harmonious civil society and State under the rule of law,

by the will of the citizens of the reborn State of Lithuania, adopts and proclaims this

CONSTITUTION

CHAPTER I

THE STATE OF LITHUANIA

Article 1

The State of Lithuania shall be an independent democratic Republic.

Article 2

The State of Lithuania shall be created by the Nation. Sovereignty shall belong to the Nation.

Article 3

No one may restrict or limit the sovereignty of the Nation or make claims to the sovereign powers belonging to the entire Nation.

The Nation and each citizen shall have the right to resist anyone who encroaches on the independence, territorial integrity, and constitutional order of the State of Lithuania by force.

18. Constitution of the Italian Republic

Fundamental Principles

Article 1

(1) Italy is a democratic Republic based on labor.

(2) The sovereignty belongs to the people who exercise it in the forms and limits of the constitution.

Article 2

The Republic recognizes and guarantees the inviolable human rights, be it as an individual or in social groups expressing their personality, and it ensures the performance of the unalterable duty to political, economic, and social solidarity.

Article 3

(1) All citizens have equal social status and are equal before the law, without regard to their sex, race, language, religion, political opinions, and personal or social conditions.

(2) It is the duty of the Republic to remove all economic and social obstacles that, by limiting the freedom and equality of citizens, prevent full individual development and the participation of all workers in the political, economic, and social organization of the country.

19. Constitution of the Grand Duchy of Luxembourg

Chapter I The State, its Territory, and the Grand Duke

Article 1 [Independent State]

The Grand Duchy of Luxembourg is a democratic, free, independent, and indivisible State.

Article 2 [Boundaries]

The boundaries and chief towns of judicial or administrative districts and of cantons and communes may only be changed pursuant to a law.

Article 3 [Hereditary Crown]

The Crown of the Grand Duchy is hereditary in the Nassau family in accordance with the Pact of 30 June 1783, Article 71 of the Treaty of Vienna of 9 June 1815, and Article 1 of the Treaty of London of 11 May 1867.

Article 4 [Grand Duke]

The person of the Grand Duke is inviolable.

20. Constitution of Romania 1991

TITLE I

GENERAL PRINCIPLES

Romanian State

Article 1

(1) Romania is a sovereign, independent, unitary and indivisible National State

(2) The form of government of the Romanian State is a Republic.

(3) Romania is a democratic and social State governed by the rule of law, in which human dignity, the citizens' rights and freedoms, the free development of human personality, justice and political pluralism represent supreme values and shall be guaranteed.

Sovereignty

Article 2

(1) National sovereignty resides with the Romanian people, who shall exercise it through its representative bodies and by referendum.

(2) No group or person may exercise sovereignty in one's own name.

Territory

Article 3

(1) The territory of Romania is inalienable.

(2) The frontiers of the Country are sanctioned by an organic law, under observance of the principles and other generally recognized regulations of international law.

(3) The territory is organized administratively into communes, towns and counties. Some towns are declared municipalities, according to the provisions of the law.

(4) No foreign populations may be displaced or colonized in the territory of the Romanian State.

21. Constitution of The Portuguese Republic

PREAMBLE

On 25 April 1974 the Armed Forces Movement, setting the seal on the long resistance of the Portuguese people and interpreting their deep-seated feelings, overthrew the fascist regime.

The liberation of Portugal from dictatorship, oppression and colonialism represented a revolutionary change and an historic new beginning in Portuguese society.

The Revolution restored fundamental rights and freedoms to the people of Portugal. In exercise of those rights and freedoms, the legitimate representatives of the people have assembled to draw up a Constitution that meets the aspirations of the country.

The Constituent Assembly affirms the decision of the Portuguese people to defend their national independence, to guarantee the fundamental rights of citizens, to establish the basic principles of democracy, to safeguard the primacy of the rule of law in a democratic state and to open the way to a socialist society, with respect for the will of the Portuguese people and the goal of building a freer, more just and more fraternal country.

The Constituent Assembly, meeting in plenary session on 2 April 1976, approves and decrees the following Constitution of the Portuguese Republic.

22. Constitution of Ireland

In the Name of the Most Holy Trinity, from Whom is all authority and to Whom, as our final end, all actions both of men and States must be referred,

We, the people of Éire,

Humbly acknowledging all our obligations to our Divine Lord, Jesus Christ, Who sustained our fathers through centuries of trial,

Gratefully remembering their heroic and unremitting struggle to regain the rightful independence of our Nation,

And seeking to promote the common good, with due observance of Prudence, Justice and Charity, so that the dignity and freedom of the individual may be assured, true social order attained, the unity of our country restored, and concord established with other nations,

Do hereby adopt, enact, and give to ourselves this Constitution.

THE NATION

Article 1

The Irish nation hereby affirms its inalienable, indefeasible, and sovereign right to choose its own form of Government, to determine its relations with other nations, and to develop its life, political, economic and cultural, in accordance with its own genius and traditions.

Article 2

It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish Nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage.

Article 3

1. It is the firm will of the Irish Nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of application as the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.

2. Institutions with executive powers and functions that are shared between those jurisdictions may be established by their respective responsible authorities for stated purposes and may exercise powers and functions in respect of all or any part of the island.

23. Constitution of The Republic Of Slovenia

Proceeding from the will of the Slovene nation and residents of the Republic of Slovenia as expressed in the plebiscite on the sovereignty and independence of the Republic of Slovenia on 23 December 1990;

considering the fact that the Republic of Slovenia has been a state under the hitherto valid constitutional order and has exercised only a part of its sovereign rights within the Socialist Federal Republic of Yugoslavia;

with regard to the fact that the SFRY does not function as a state governed by law and that within it human rights, national rights, and the rights of the republics and autonomous provinces are grossly violated;

with regard to the fact that the federal system of Yugoslavia does not allow for the resolution of the political and economic crisis and that no agreement was reached between the Yugoslav republics which would enable the republics to gain independence concurrently with the transformation of the Yugoslav federal state into a union of sovereign states;

firmly determined that the Republic of Slovenia shall respect the equal rights of other Yugoslav republics, and together with them gradually regulate all issues arising from their hitherto common existence equally, democratically, and peacefully, and respect their sovereignty and territorial integrity; and

willing to further negotiate institutional and other ties with other Yugoslav republics as a sovereign and independent state,

the Assembly of the Republic of Slovenia at the joint session of all three chambers held on 25 June 1991, on the basis of amendments LXVIII, LXXII, and XCIX to the Constitution of the Republic of Slovenia and in accordance with Article 4 of the Plebiscite on the Sovereignty and Independence of the Republic of Slovenia Act,

hereby adopts

**The Basic Constitutional Charter On The Sovereignty And Independence
Of The Republic Of Slovenia**

The Republic of Slovenia is a sovereign and independent state.

The Constitution of the SFRY hereby ceases to be in force for the Republic of Slovenia.

The Republic of Slovenia assumes all the rights and duties which under the Constitution of the Republic of Slovenia and the Constitution of the SFRY were transferred to the authorities of the SFRY.

The assumption of the exercise of these rights and duties shall be regulated by constitutional act.

24. Constitution of the Federal Republic of Germany

PREAMBLE

Conscious of their responsibility before God and men, moved by the purpose to serve world peace as an equal part in a unified Europe, the German People have adopted, by virtue of their constituent power, this Constitution. The Germans in the States [Länder] of Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, Mecklenburg-Western Pomerania, North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein and Thuringia have achieved the unity and freedom of Germany in free self-determination. This Constitution is thus valid for the entire German People.

Chapter I

Basic Rights

Article 1 [Human Dignity]

- (1) Human dignity is inviolable. To respect and protect it is the duty of all state authority.
- (2) The German People therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every human community, of peace, and of justice in the world.
- (3) The following basic rights are binding on legislature, executive, and judiciary as directly valid law.

25. The Constitution of the Greek Republic

In the name of the Holy and Consubstantial and Indivisible Trinity

THE FIFTH REVISIONARY PARLIAMENT OF THE HELLENES RESOLVES

PART ONE BASIC PROVISIONS

SECTION I THE FORM OF GOVERNMENT

Article 1

1. The form of government of Greece is that of a parliamentary Republic.
2. Popular sovereignty is the foundation of government.
3. All powers derive from the People and exist for the People and the Nation; they shall be exercised as specified by the Constitution.

Article 2

1. Respect and protection of the value of the human being constitute the primary obligations of the State.
2. Greece, adhering to the generally recognised rules of international law, pursues the strengthening of peace and of justice, and the fostering of friendly relations between peoples and States.

26. Constitution of the Kingdom of Spain

WE, DON JUAN CARLOS I, KING OF SPAIN, ANNOUNCE TO ALL THOSE WHO MAY HAVE KNOWLEDGE OF THIS, THAT THE CORTES HAVE PASSED AND THE SPANISH PEOPLE HAVE RATIFIED THE FOLLOWING CONSTITUTION:

PREAMBLE

The Spanish Nation, desiring to establish justice, liberty, and security, and to promote the well-being of all its members, in the exercise of its sovereignty, proclaims its will to:

Guarantee democratic coexistence within the Constitution and the laws, in accordance with a fair economic and social order.

Consolidate a State of Law which ensures the rule of law as the expression of the popular will.

Protect all Spaniards and peoples of Spain in the exercise of human rights, of their culture and traditions, languages and institutions.

Promote the progress of culture and of the economy to ensure a dignified quality of life for all.

Establish an advanced democratic society, and Cooperate in the strengthening of peaceful relations and effective cooperation among all the peoples of the earth.

Therefore, the Cortes pass and the Spanish people ratifies the following

CONSTITUTION

PRELIMINARY TITLE

Section 1

(1) Spain is hereby established as a social and democratic State, subject to the rule of law, which advocates freedom, justice, equality and political pluralism as highest values of its legal system.

(2) National sovereignty belongs to the Spanish people, from whom all state powers emanate.

(3) The political form of the Spanish State is the Parliamentary Monarchy.

27. Constitution of The Republic of Malta

The Malta Independence Order, 1964, as amended by Acts: XLI of 1965, XXXVII of 1966, IX of 1967, XXVI of 1970, XLVII of 1972, LVII, LVIII of 1974, XXXVIII of 1976, X of 1977, XXIX of 1979, IV of 1987, XXIII of 1989; Proclamations Nos. II and VI of 1990; Acts XIX of 1991, IX of 1994; Proclamations IV of 1995 and III of 1996; Acts: XI of 1996, XVI of 1997, III of 2000, XIII of 2001, V of 2003, and XIV and XXI of 2007.
21st September, 1964

CHAPTER I

The Republic of Malta

The Republic and its territories.

- (1) Malta is a democratic republic founded on work and on respect for the fundamental rights and freedoms of the individual.
 - (2) The territories of Malta consist of those territories comprised in Malta immediately before the appointed day, including the territorial waters thereof, or of such territories and waters as Parliament may from time to time by law determine.
 - (3) Malta is a neutral state actively pursuing peace, security and social progress among all nations by adhering to a policy of non-alignment and refusing to participate in any military alliance. Such a status will, in particular, imply that:
 - (a) no foreign military base will be permitted on Maltese territory;
 - (b) no military facilities in Malta will be allowed to be used by any foreign forces except at the request of the Government of Malta, and only in the following cases:
 - in the exercise of the inherent right of self defence
 - in the event of any armed violation of the area over which the Republic of Malta has sovereignty, or in pursuance of measures or actions decided by the Security Council of the United Nations; or (ii) whenever there exists a threat to the sovereignty, independence, neutrality, unity or territorial integrity of the Republic of Malta;
 - (c) except as aforesaid, no other facilities in Malta will be allowed to be used in such manner or extent as will amount to the presence in Malta of a concentration of foreign forces;
- (...)

