

Een preambule voor de Belgische Grondwet

Constitutionele spitstechnologie of *nil novi sub sole*?¹

Michelle Meulebrouck

*Onder wetenschappelijke begeleiding van:
Prof.dr. S. Sottiaux en K. Caluwaert*

1. INLEIDING

1.1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

1.1.1. Situering van het onderwerp en stand van zaken

- RATIO PREAMBULE** - De Grondwet heeft reeds vele herzieningen meegemaakt en daarnaast heeft het document niet minder dan zes staatshervormingen doorstaan. Dit amalgaam van knip- en plakwerk zorgt ervoor dat het bos door de bomen vaak niet meer wordt gezien.² De gewone burger raakt de weg kwijt in het labyrint van bevoegdheidsverdelingen, grendels, procedures en technische chaos, waarin enkel een grondwetsspecialist nog zijn weg vindt.³ Volgens velen is het nu tijd om de Grondwet ‘terug te geven aan het volk’ door

¹ Deze bijdrage werd inhoudelijk afgesloten op 1 mei 2018. Naar aanleiding van de verkiezingen van 26 mei 2019 werd er uiteindelijk geopteerd om noch een preambule toe te voegen aan de Belgische Grondwet, noch een herziening van het eerste artikel mogelijk te maken gedurende de legislatuur 2019-2024. Communautair gevoelige artikels werden immers expliciet door de regering geweerd in de lijst van artikelen die voor herziening vatbaar werden verklaard. Aangezien het eerste artikel de samenstelling van het federale België omvat, werd dit artikel dan ook niet voor herziening vatbaar verklaard. Ondanks deze politieke demarche, die tot gevolg heeft gehad dat het debat en de preambule als constitutioneel instrument – minstens tijdelijk – naar het politieke achterplan zijn verwezen, blijft het noodzakelijk en interessant om de (juridische) voor- en nadelen van het instrument kritisch te onderzoeken. De vragen gesteld in deze bijdrage blijven immers bestaan en kunnen naar de toekomst toe worden meegenomen in verdere gedachteswisselingen omtrent dit onderwerp.

² K. RIMANQUE, *De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose*, Antwerpen, Afscheidsrede UAntwerpen, 2007, 20-28 (deze afscheidsrede werd later heruitgegeven in K. RIMANQUE, “De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose”, *RW*2007-08, afl. 33, 1346-1365).

³ G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 260-261.

deze nieuw leven in te blazen.⁴ Dé draad van Ariadne en het sluitstuk in deze context zou de zogenaamde ‘preambule’ moeten worden. Dit constitutioneel staaltje techniek zou de Grondwet weer het elan moeten geven van weleer. De Belgische Grondwet werd in 1831 niet voor niets geprezen als een liberaal ideaal van vrijheden, grondrechten en democratie.⁵

2. **INLEIDEND VERSLAG OP PARLEMENTAIR INITIATIEF** - Sinds januari 2016 wordt in de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen (hierna: Commissie Grondwet) in het Federaal Parlement nagedacht over “*het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving*”.⁶ In deze Commissie wordt de inhoud en de positie van de Grondwet van naderbij bekeken. Patrick DEWAELE, fractievoorzitter van de Nederlandstalige liberalen (Open Vld) bracht dit debat op gang en besloot de kat de bel aan te binden. DEWAELE formuleerde hiertoe volgend verzoek in januari 2016:

*“Hierbij verzoek ik u om een voorstel te bespreken in de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen om, overeenkomstig artikel 152bis van het Reglement van de Kamer, een inleidend verslag op parlementair initiatief op te maken betreffende het karakter van de Staat en de fundamentele grondwaarden van de samenleving.”*⁷

3. **VOORTGANG PROCEDURE** - In 2016 diende parlementslid Patrick DEWAELE een ‘*Voorstel van resolutie over de plaats van de fundamentele grondwaarden in de grondwet*’ (cfr. *infra* Bijlage I)⁸ in bij de Commissie Grondwet om de federale regering te verzoeken een preambule toe te voegen aan de Belgische Grondwet. Het voorstel uit liberale hoek gaat gepaard met een ‘*Proeve van preambule bij de Belgische Grondwet*’ (cfr. *infra* Bijlage II).⁹ Dit is een prototype van preambule dat volgens DEWAELE zou moeten worden toegevoegd aan de Belgische Grondwet. Tijdens de vergadering van de Commissie Grondwet op 3 februari 2016 werd eenparig goedkeurig gegeven aan het principe van het inleidend verslag op parlementair initiatief op basis

⁴ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

⁵ G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 104; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht. Deel I*, die Keure, 2015, 6-8.

⁶ OPEN VLD, “Dewael legt ontwerp van preambule op de grondwet neer”, 9 juni 2016, (<http://www.openvld.be/?type=nieuws&id=1&pageid=86984>).

⁷ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 4.

⁸ P. DEWAELE, “Voorstel van resolutie over de plaats van de fundamentele grondwaarden in de Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5905_resolutie_dewael_grondwet.pdf.

⁹ P. DEWAELE, “Proeve van Preambule bij de Belgische Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5904_preambule_dewael_grondwet.pdf.

van het verzoek van DEWAEEL.¹⁰ Dit verslag werd gepubliceerd op 24 januari 2018 met de titel *'Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving'* en bevat de belangrijkste krijtlijnen en punten van discussie omtrent deze kwestie.¹¹ Het inleidend verslag kan tot vier mogelijke uitkomsten leiden.¹²

- a. Een besluit van de Commissie dat er geen enkele aanpassing aan de Grondwet noodzakelijk of vereist is.
- b. Een beslissing dat er één of meerdere voorstellen tot herziening van de Grondwet kunnen plaatsvinden gedurende de huidige legislatuur en die bijgevolg dus meteen kunnen worden voorgelegd aan de Kamer en de Senaat.
- c. Een redactie van een lijst van artikelen die voor herziening vatbaar kunnen worden verklaard voor de volgende legislatuur. Deze lijst zou uiteraard wel slechts richtinggevend en niet bindend zijn.
- d. Eventueel kunnen ook andere voorstellen die de Grondwet aanbelangen worden meegenomen in het debat, zoals het voorstel van een grondwettelijke preambule of een aanpassing van de volgorde van grondwetsartikelen conform artikel 198 van de Grondwet.

Vooraf de voorlaatste (c) en de laatste uitkomst (d), zijn interessante opties, die vanuit constitutioneel rechtswetenschappelijk oogpunt kritische vragen kunnen oproepen.

4. **WESTERSE WAARDEN EN NORMEN** - Dit voorstel kwam er uiteraard ook niet zomaar. Reeds eerder stelde DEWAEEL een verslag op betreffende de plaats van grondrechten in het Belgisch constitutioneel bestel.¹³ De bedoeling is onder meer om de Grondwet een meer prominente rol toe te schrijven. Deze beweging past in het ruimere plaatje dat verschillende lidstaten van de Europese Unie meer nadruk willen leggen op de fundamentele westerse

¹⁰ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 8.

¹¹ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

¹² Deze vier uitkomsten zijn overgenomen uit: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 11.

¹³ J. GOOSSENS, P. CANNOOT en S. DEVRIENDT (eds.), "Scheiding van kerk en staat: naar een (werkelijk) neutrale grondwet? Interview met Thomas Leys (coördinator studiedienst Open Vld)", *BelConLawBlog* 2017, (online raadpleegbaar via <http://belconlawblog.com/2017/01/25/scheiding-kerk-en-staat-neutrale-grondwet-interview-thomas-leys/>).

waarden zoals democratie en gelijkheid.¹⁴

5. **POLITIEKE VERDEELDHEID** - Om het voorstel van DEWAELE te kunnen realiseren is een brede consensus vereist over de politieke partijen heen. Sommige politieke partijen gaven al te kennen in grote mate akkoord te zijn met dit voorstel. Dit zijn onder meer de MR en de PS.¹⁵ Anderen blijven eerder op de vlakte. CD&V stelt bijvoorbeeld een andere oplossing voor. In plaats van een preambule schuiven zij eerder een uitbreiding van het artikel 1 van de Grondwet naar voren.¹⁶ De PS stelt zelfs een burgerconventie voor die mee moet helpen met het herdenken van de Grondwet.¹⁷ Ook Groen pleit voor een gelijkaardige burgerschapsverklaring waar elke burger aan kan meewerken.¹⁸ De N-VA ziet een preambule in de Grondwet echter niet zitten.¹⁹ Ook het idee van een burgerconventie zijn zij niet genegen.²⁰

1.1.2. Onderzoeksopzet: probleemstelling, relevantie en finaliteit

6. **PROBLEEMSTELLING** - Deze paper gaat in op de vragen die rijzen bij de voorstellen tot actualisering of beklemtoning van de fundamentele waarden en concepten in de Belgische samenleving. Politieke partijen halen het huidige maatschappelijke landschap aan als voornaamste reden om bepaalde grondrechten expliciet in de Grondwet te schrijven. Door de huidige problematiek omtrent terrorisme en de asielcrisis is het fundament waarop onze samenleving is gebouwd volgens sommigen in onrustig vaarwater terechtgekomen. Een van de mogelijkheden om hieraan te remediëren is om bepaalde grondrechten in de Belgische Grondwet meer in de schijnwerpers te plaatsen. Daarnaast is het ook de bedoeling om waarden die impliciet uit de Grondwet voortvloeien (zoals onder meer de scheiding van kerk en staat²¹) een tekstuele grondwettelijke basis te geven. De hervormingsdrang betreft dus

¹⁴ Zelfs buiten Europa is de invoering van een preambule een discussiepunt, zie bijvoorbeeld voor Australië: B. STONE, "A preamble to the Australian constitution: A criticism of the recent debate", *Australian Journal of Political Science* 2000, afl. 35 (2), 291-297.

¹⁵ DE STANDAARD, "Naar een Grondwet door en voor het volk", 9 juni 2016.

¹⁶ DE STANDAARD, "Naar een Grondwet door en voor het volk", 9 juni 2016; J. GOOSSENS, P. CANNOOT en S. DEVRIENDT (eds.), "Scheiding van kerk en staat: naar een (werkelijk) neutrale grondwet? Interview met Thomas Leys (coördinator studiedienst Open Vld)", *BelConLawBlog* 2017, (online raadpleegbaar via <http://belconlawblog.com/2017/01/25/scheiding-kerk-en-staat-neutrale-grondwet-interview-thomas-leys/>).

¹⁷ DE STANDAARD, "Di Rupo wil waarden van Belgische samenleving vastleggen in nieuwe "conventie"", 26 april 2016; DE STANDAARD, "Burgerconventie van Di Rupo breed gesteund", 27 april 2016.

¹⁸ DE STANDAARD, "Calvo wil burgerschapsconventie voor iedereen", 19 augustus 2016.

¹⁹ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 398-399.

²⁰ De politieke positionering komt verder nog aan bod.

²¹ Doorheen deze paper worden de termen 'scheiding kerk en staat' en 'scheiding geloof en staat' door elkaar gebruikt. De term 'geloof en staat' is een iets ruimer begrip, daar er elke geloofsovertuiging mee wordt bedoeld, zie: P. DE POOTER, "De Kerk-Staatverhouding in België: een systeem sui generis" in R. STOCKMAN (ed.), *Religie, overheid en samenleving: verslagboek studiedag te Gent*, Gent, Internationaal instituut kanunnik Triest, 2004, 20.

in grote mate de verwezenlijking van filosofische en levensbeschouwelijke voornemens.

Deze politieke visie kan echter spanningen veroorzaken binnen het juridisch kader waarin het Belgisch grondwettelijk recht opereert. In het politieke debat blijken *grosso modo* twee opties naar voren te worden geschoven om een antwoord te bieden op de nieuwe maatschappelijke uitdagingen: enerzijds is er het voorstel om de bestaande bepalingen van de Grondwet te actualiseren en te herschikken, anderzijds wordt de invoeging van een preambule voorgesteld. Deze politieke antwoorden dienen evenwel op hun waarde te worden geëvalueerd. In het bijzonder zal de meerwaarde (zowel wat de vorm als de inhoud betreft) die een preambule al dan niet kan bieden voor de reeds gewaarborgde grondrechten worden nagegaan.

7. **RELEVANTIE ONDERZOEK** - Het debat bleef lange tijd onder de radar²², aangezien het eerder een gesloten onderzoek betrof *intra muros* van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Recent, anno 2018, begonnen de krantenartikelen zich echter exponentieel te vermenigvuldigen. Zelfs televisiedebatten schuwen het onderwerp niet langer.²³ Dit toont aan dat de preambule een actueel *topic* is, waarover momenteel behoorlijk wat gediscussieerd wordt. Dit onderzoek probeert de polemiek weg te trekken van de politieke waardeoordelen en te focussen op de juridische haalbaarheid en effectiviteit ervan. Desalniettemin blijven de politieke ontwikkelingen in dit verband belangrijk en daar zal aldus ook op worden ingegaan. In de Belgische doctrine is er echter weinig of geen aandacht voor het debat en de daarmee verbonden constitutionele vragen.²⁴
8. **FINALITEIT** - Het hiernavolgende onderzoek poogt een lacune in de juridische literatuur op te vullen door in te gaan op de rechtspolitieke en juridische vragen die rijzen omtrent de voorstellen. Bekijken we de mogelijke wijzen waarop de Grondwet kan worden aangepast²⁵ volgens de Commissie Grondwet en het parlementair verslag van januari 2018 over *'Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving'*²⁶, dan spitst deze paper zich meer specifiek toe op de context en het instrument van de preambules. De Grondwet kan op vele manieren performanter gemaakt worden. De mogelijkheid van een preambule is daar slechts één optie van. Desalniettemin zal het onderwerp

²² Niet alleen in Belgische context, maar ook wereldwijd, zie: C. VARGA, "The Preamble: A Question of Jurisprudence" in C. VARGA, *Law and Philosophy: Selected Papers in Legal Theory*, Boedapest, Faculty of Law of Lorand Eötvös University, 1994, 141-142.

²³ Bijvoorbeeld: VRT, "Uitzending De Zevende Dag", 18 maart 2018.

²⁴ Een van de weinige voorbeelden: E. VERNIERS, "Preambule voor Belgische Grondwet: loutere symboliek?", *Juristenkrant* 2016, afl. 332, 15.

²⁵ Deze opties zijn: (1) geen aanpassing vereist, (2) voorstellen tot herziening in de huidige legislatuur, (3) opstellen lijst met artikelen die voor herziening vatbaar kunnen worden verklaard en (4) andere constitutionele technieken, waaronder het opstellen van een preambule.

²⁶ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

van een preambule in zijn bredere context worden geplaatst. De preambule is immers slechts een onderdeel van de bredere grondwetswijziging die de Grondwet mogelijks nodig zou kunnen hebben.²⁷

1. 1. 3. Onderzoeksvragen

9. **CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG** - In dit onderzoek gaan we op zoek naar het nut en de meerwaarde van de in het politieke debat voorgestelde instrumenten om meer gewicht te geven aan de fundamentele waarden en concepten, die onze samenleving vormgeven. In het bijzonder wordt nagegaan wat de zin en/of onzin van een preambule is. De centrale onderzoeksvraag luidt derhalve als volgt:

“Heeft de Belgische Grondwet nood aan een constitutionele upgrade door middel van een preambule?”

10. **SUBVRAGEN** - Deze centrale onderzoeksvraag is ruim. Daarom zal het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag gebeuren aan de hand van concrete subvragen²⁸:
- a. *“Is er nood aan een upgrade van de Belgische Grondwet?”*
 - b. *“Is een preambule een geschikt of nuttig instrument om aan die nood te voldoen?”*
11. **BESCHRIJVEND, EVALUEREND EN NORMATIEF** - De centrale onderzoeksvraag is bij uitstek een normatieve onderzoeksvraag.²⁹ De bedoeling is te onderzoeken hoe het constitutionele recht kan of zou moeten omgaan met hetgeen in de probleemstelling wordt aangekaart. Om die centrale onderzoeksvraag te beantwoorden dient uiteraard eerst de stand van zaken van het huidige Belgische constitutioneel bestel te worden geanalyseerd. Daarvoor dient de eerste subvraag. De vraag of er nood is aan een upgrade³⁰ (cfr. herziening) van de Grondwet is een beschrijvende onderzoeksvraag.³¹ Aan de hand van het antwoord op deze vraag kan de tweede subvraag worden onderzocht, namelijk

²⁷ J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 299-300.

²⁸ L. KESTEMONT en P. SCHOUKENS, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, Leuven/Den Haag, 2012, 30; P.J.M. VERSCHUREN, *De probleemstelling voor een onderzoek*, Antwerpen, Spectrum, 1986, 87.

²⁹ Op basis van zowel interne als externe elementen, zie: M. BARENDRECHT, J. VRANKEN, I. GIESEN e.a. “Methoden van rechtswetenschap: komen we verder?”, *NJB* 2004, 1426; L. KESTEMONT en P. SCHOUKENS, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, Leuven/Den Haag, 2012, 52-56.

³⁰ Er wordt uitdrukkelijk gekozen voor de term ‘upgrade’ in de plaats van bijvoorbeeld het woord ‘herziening’ omdat het gaat over een ruimer onderzoek dan enkel de herziening van de formele grondwettekst. Men denke onder andere aan het maatschappelijk middenveld, burgerparticipatie en onderwijs.

³¹ L. KESTEMONT en P. SCHOUKENS, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, Leuven/Den Haag, 2012, 39-45.

of de preambule een geschikt of nuttig instrument is dat een meerwaarde zou kunnen bieden. De tweede subvraag is een evaluerende vraag, aangezien de voor- en de nadelen van een eventuele preambule worden afgewogen.³² Deze vraag kan zowel vanuit een juridisch als vanuit een niet-juridisch perspectief worden benaderd. Pas na het beantwoorden van beide subvragen kan tot een gericht overkoepelend besluit worden gekomen.

12. **CRITERIA OM DE ONDERZOEKSVRAAG TE BEANTWOORDEN** - Het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en de subvragen gebeurt aan de hand van enkele criteria die doorheen het onderzoek aan bod zullen komen en die nodig zijn om de vragen in het licht van een evaluerend en normatief deel van het onderzoek te kunnen beantwoorden. Concreet bevatten de centrale onderzoeksvraag en de twee subvragen vier deelcomponenten. Zij zijn derhalve de determinerende criteria om een wetenschappelijk antwoord op de voormelde vragen te formuleren. Het gaat over (1) het concept zelf van de preambule, (2) de eventuele noodzaak van een verandering van de Grondwet, (3) de inhoud van een mogelijke preambule en (4) de interpretatie en werking van een preambule in de praktijk.
13. **(1) CONCEPT?** - Vooreerst moet worden uitgeklaard wat een preambule nu concreet betekent of kan betekenen. Wat is een preambule? Welke functies kan een preambule uitoefenen en welke soorten preambules bestaan er in het algemeen? Hoe verhoudt een preambule zich tot een grondwet? Het concept moet aldus worden gekaderd in een ruimer perspectief.
14. **(2) NOOD?** - De tweede component die naar voren wordt gebracht gaat over de vraag of de Belgische Grondwet nood heeft aan een wijziging wat betreft het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving? De Grondwet waarborgt immers reeds de belangrijkste grondrechten. Deze algemene component kan bekeken worden door verschillende aspecten van naderbij te bestuderen. Vanwaar komt deze vraag naar de invoering van een preambule? Heeft dit te maken met de actuele maatschappelijke gebeurtenissen in de Europese Unie? Zijn onze huidige westerse waarden wel voldoende beschermd door de Grondwet zoals die vandaag bestaat? Kan men op deze manier de burger betrekken bij het debat over onze fundamentele waarden?
15. **(3) INHOUD?** - Welke ideeën, principes, rechten, beginselen of waarden worden inhoudelijk in de preambule opgenomen? Dit hangt nauw samen met de rol en functie van die preambule. Wat zijn de standpunten van de politieke strekkingen en/of de doctrine ter zake? Die inhoud is relevant om de eventuele waarde van het instrument te beoordelen. Deze component kan niet los gezien

³² Een evaluatie zal gebeuren aan de hand van de overeenstemming van een preambule met het huidige constitutioneel bestel; Zie: L. KESTEMONT en P. SCHOUKENS, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, Leuven/Den Haag, 2012, 50-52.

worden van de vraag hoe bepaalde concrete beginselen dan in de preambule weergegeven zouden moeten worden. Hiervoor wordt het voorstel van DEWAELE als uitgangspunt genomen. Ook worden politieke voorstellen en mogelijkheden van andere politieke partijen onderzocht en besproken. Centraal in dit waardengerelateerd onderzoek staat de scheiding van kerk en staat. Het gaat – zoals hierboven reeds gesteld – te ver om een exhaustieve bespreking te geven van de scheiding tussen kerk en staat en de vrijheid van eredienst. Deze bespreking vormt het politieke luik van het onderzoek. De nadruk van deze paper komt echter te liggen op het vierde luik, namelijk het juridische luik.

16. **(4) INTERPRETATIE EN WERKING?** - Ten slotte stelt zich dus de vraag wat de uitwerking van die preambule juridisch gezien zou opleveren. Deze paper zal een antwoord geven op de vraag naar de juridische meerwaarde van een preambule. Zal de preambule bindend zijn of eerder louter richtinggevend? Hoe verhoudt de preambule zich tot de Grondwetsbepalingen? Het antwoord op deze vragen hangt in grote mate af van de stellingname van het Grondwettelijk Hof. Mocht er sprake zijn van een preambule, zou het Grondwettelijk Hof dan expliciet rekening houden met de preambule bij het wijzen van arresten? *Quid* in het geval van conflicten met de eigenlijke grondwettekst? Ook andere vragen zijn in deze context van belang. Vormt de preambule überhaupt wel een integraal geheel met de artikels van de Grondwet? Wat met de te volgen procedure bij het invoegen van een preambule? Is de preambule een wijze om het constitutioneel amendement in te perken? Heeft een preambule nut voor de rechtspraak *in concreto*? Kan het zijn dat een preambule een overbodig concept is in de Belgische rechtsorde, of zoals de titel van deze paper claimt, *nil novi sub sole* uitmaakt? In dit luik zal ook de conclusie worden getrokken of een preambule een meerwaarde zou kunnen bieden voor het grondwettelijk systeem zoals het vandaag de dag bestaat of niet.
17. **ALTERNATIEF?** - Een laatste vraag - die in het verlengde ligt van de tweede subvraag - is of er een mogelijk alternatief voorhanden is in plaats van een preambule, als deze grondwettelijk niet haalbaar wordt bevonden. Dit alternatief zou kunnen bestaan in een uitbreiding of aanpassing van het eerste artikel van de Grondwet met een zogenaamde 'algemene bepaling'. Dit zal worden behandeld doorheen deze paper.
18. **BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK** - Ook moet een grens worden getrokken wat deze paper 'kan' en 'niet kan' onderzoeken. De focus zal liggen op het constitutioneel instrument van de preambule. De concrete inhoud ervan zal aldus in deze paper ondergeschikt zijn aan de ratio, draagwijdte, werking en interpretatie van een preambule. Uiteraard zal het nodig zijn de verschillende inhoudelijke mogelijkheden uiteen te zetten, doch dit zou het opzet van deze paper onderuithalen. Het debat over scheiding van kerk en staat bijvoorbeeld

is een essentieel onderdeel om te bespreken, maar een exhaustief onderzoek van deze inhoudelijke kwestie gaat de kern van deze paper voorbij.

1.2. METHODOLOGIE

19. **LITERATUURSTUDIE EN DIEPTE-INTERVIEW** - De toepasselijke overkoepelende methode om tot de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen te komen is uiteraard een kwalitatieve literatuurstudie. Het is niet opportuun om te werken met kwantitatieve of empirische onderzoeksmethoden, aangezien dit geen meerwaarde zou opleveren voor deze paper. Waar wel voor werd geopteerd, is een *in-depth* interview met Patrick DEWAEL. Dit interview werd afgenomen op 9 februari 2018 en geeft niet alleen de laatste stand van zaken weer met betrekking tot de positie van de Open Vld in de Kamer, maar is ook een weergave van hoe de preambule er volgens een van de bezielers concreet zou moeten uitzien. Dit interview werd uitgewerkt via de semigestructureerde methode.³³ De vragen waren op voorhand vastgelegd in een interviewschema en het gesprek wordt vervolgens in een bepaalde richting gestuurd. Doch bleef de mogelijkheid om van deze vooropgestelde vragen af te wijken en dieper in te gaan op het ene of het andere.³⁴

Naast dit diepte-interview wordt in deze paper voornamelijk gesteund op een uitgebreide literatuurstudie. Hiervoor wordt niet alleen gekeken naar de relevante wetgeving, rechtspraak en rechtsleer, maar ook de actualiteit zal mee behandeld worden. Politieke ontwikkelingen zijn namelijk uitermate belangrijk. Justin FROSINI heeft geen ongelijk wanneer hij zijn boek over preambules volgende titel geeft: *'Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law'*.³⁵ Op deze manier zal ook worden gewerkt in deze paper. De focus zal uiteraard liggen op de technisch-juridische aspecten, maar er wordt ook rekening gehouden met de actuele stand van zaken zonder de realiteit links te laten liggen.

1.3. STRUCTUUR

20. **LEESWIJZER** - Samengevat zal deze literatuurstudie uit drie grote delen bestaan, namelijk een descriptieve, normatieve en rechtsvergelijkende benadering. Deze driedeling kan ook dienen als leeswijzer voor deze paper, aangezien deze is opgesteld volgens drie verschillende delen, namelijk deel 2: De preambule als juridisch instrument, deel 3: De preambule in de Belgische rechtsorde en deel 4: De preambule over de grenzen heen. Een epiloog, ten slotte, zal als overkoepelend deel een slotbeschouwing en aanbeveling uitmaken. De drie

³³ D. MORTELMANS, *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Leuven/Den Haag, Acco, 2013, 225.

³⁴ Het interview is integraal te vinden in Bijlage XI van de onuitgegeven versie van deze paper (te consulteren via de bibliotheekdatabanken van de KU Leuven).

³⁵ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 174 p.

benaderingen die hierbij nader worden toegelicht kunnen als volgt worden beschreven:

21. **(1) DESCRIPTIEVE BENADERING** - Vooreerst is de vraag belangrijk wat een preambule nu concreet betekent. Dit zal vooral een beschrijvende benadering van het onderwerp zijn. Deze werkwijze zal het mogelijk maken om eerst en vooral het kader duidelijk te schetsen van dit werk. De verschillende soorten preambules zullen worden uiteengezet, alsook de mogelijke juridische werking die hieraan verbonden kan zijn. Deze algemene inleiding is uitermate belangrijk om uiteindelijk te kunnen evalueren of een preambule al dan niet een meerwaarde kan betekenen voor de Belgische constitutionele rechtsorde. Het wetenschappelijk onderzoek spitste zich sinds lange tijd vooral toe op de ideologische waarde van preambules en minder op de juridische waarde die mogelijk zou kunnen worden toegewezen.³⁶ Deze paper zal beide aspecten onderzoeken. In Belgische context is er echter weinig onderzoek gedaan naar de mogelijke (meer)waarde van een preambule. Daarom verdient het ook de aanbeveling om het algemeen leerstuk van de preambule in globale context te aanschouwen. Dit maakt deel 2 uit van de paper met als titel ‘De preambule als juridisch instrument’.
22. **(2) EVALUATIEVE BENADERING** - Deze beschrijvende benadering is desalniettemin allesbehalve voldoende om de onderzoeksvraag op te lossen. Zij kan slechts dienen ter inleiding. Daarna gaan we over naar de tweede fase. Dit is de evaluerende en enigszins normatieve benadering. Gelet op het voorgaande kader is dit de belangrijkste stap. Er zal worden nagegaan wat de pro’s en contra’s zijn van een preambule in de Belgische rechtsorde. Is het met andere woorden nuttig en/of nodig om een preambule in de Grondwet in te schrijven? Wat zouden de voordelen hiervan zijn? Of zouden er toch vooral nadelen aan verbonden zijn? Is het wel de moeite waard om een politieke consensus te vinden omtrent een bepaling waarvan men niet zeker is of ze juridisch toetsbaar zal zijn? Een *compromis à la belge* zou in deze context geen structurele verbetering opleveren voor ons constitutioneel systeem.³⁷ Een preambule lijkt inderdaad een geschikt instrument om de Grondwet te verheffen tot een inspirerend document, maar enkel schone schijn is niet voldoende. Een preambule is daarenboven geen onschuldige bepaling te noemen.³⁸ Er zal een inhoudelijke en procedurele beoordeling worden neergeschreven wat betreft de redactie van de preambule. Dit maakt deel 3 uit van de paper met als titel ‘De plaats van een preambule in de Belgische

³⁶ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 22.

³⁷ E. VERNIERS, “Preambule voor Belgische Grondwet: loutere symboliek?”, *Juristenkrant* 2016, afl. 332, 15.

³⁸ M. UYTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, *Commission de Revision De La Constitution et de la Reforme des Institutions*, 10 mei 2016, 6. Zie ook: W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 103-104.

constitutionele orde’.

23. **(3) RECHTSVERGELIJKENDE BENADERING** - Aangezien er geen ‘*one preamble fits all*’ formule bestaat, dient er rechtsvergelijkend te worden bekeken hoe andere landen de preambule inhoudelijk opvatten. Dit rechtsvergelijkend element is van cruciaal belang om te bekijken of een preambule enige vorm van realiteitswaarde bezit. Door over de grenzen heen te kijken wordt het mogelijk om na te gaan welke basisconcepten al dan niet zouden moeten opgenomen worden in de tekst. Een preambule dient rekening te houden met de filosofische en historische context van het desbetreffende land. Achtereenvolgend zullen de Verenigde Staten, Frankrijk, Nederland en de Europese Unie worden behandeld. Deze voorbeelden kunnen het blikveld van het studiegebied verruimen en kunnen in de uiteindelijke beoordeling een bijkomend argument pro of contra vormen. Dit maakt deel 4 uit van de paper met als titel ‘De preambule over de grenzen heen’.
24. **EPILOOG** - Een allerlaatste slotsom (epiloog) zal zijn of de Belgische Grondwet niet veel fundamenteeler aan herziening toe is. Veel bepalingen in de Grondwet zijn immers verouderd en zijn dikwijls het gevolg van politiek knip- en plakwerk. Deze paper poogt bij te dragen aan de huidige politieke debatten omtrent dit onderwerp. De Grondwet moet meer dan ooit een verbindend document worden waar de gehele samenleving zich in kan vinden. De hamvraag zal zijn of een preambule deze hoge verwachtingen geheel of gedeeltelijk zou kunnen waarmaken. Misschien kan een uitbreiding van het eerste artikel soelaas brengen.
- Kortom: Een preambule voor de Belgische Grondwet: constitutionele spitstechnologie of *nil novi sub sole?*

2. DE PREAMBULE ALS JURIDISCH INSTRUMENT

2.1. WAT IS EEN PREAMBULE?

2.1.1. Algemene kenmerken

a. Definitie ‘preambule’

25. **DEFINITIE EN OORSPRONG** - Het woord ‘preambule’ is afgeleid van het Latijns werkwoord ‘*preambulare*’, wat betekent ‘voorafgaan’.³⁹ Een preambule wordt door VAN DALE eenvoudig omschreven als “*Inleidende zin of zinnen, uitweiding vooraf*”.⁴⁰ Deze simplistische stelling doet enigszins oneer aan de betekenis van een preambule in het constitutioneel discours. Volgens het ‘De Valks Juridisch Woordenboek’ betekent een preambule: “[*I*n]leiding, ten geleide van een verdrag, een wettelijke regeling (bv. een grondwet) of een besluit; bevat doorgaans inleidende beschouwingen.”⁴¹ Deze definitie past beter bij de ware aard van een preambule. Een preambule of considerans behelst in die betekenis een ongenummerde, inleidende bepaling in de tekst van een wet of verdrag. De preambule schetst voornamelijk de onderliggende filosofie en grondslagen van de desbetreffende tekst.⁴² Daarnaast maken de historische omstandigheden die hebben geleid tot het verdrag vaak ook deel uit van een preambule.⁴³ Deze constitutionele spitsvondigheid functioneert dus als de sluitsteen van het constitutioneel gebeuren.
- Die invulling van een preambule kan echter ook op andere manieren worden verwezenlijkt. Zo is er een belangrijke rol weggelegd voor het Grondwettelijk Hof en andere rechtscolleges om de rechten en vrijheden in de Grondwet uit te leggen en te waarborgen. Verder kan deze inleidende bepaling zowel een formele bepaling zijn, die expliciet wordt aangeduid met de bewoording ‘preambule’ of deze kan materieel blijken uit de eerste artikelen van een bepaalde Grondwet.⁴⁴ Toch hoeft een formele preambule niet altijd aangeduid worden met de term ‘preambule’.⁴⁵ Sommige grondwetten maken ook melding van de bewoording ‘*preface*’, ‘*foreword*’ of ‘*historical foundations*’ en

³⁹ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 6.

⁴⁰ VAN DALE, *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1995, 2360.

⁴¹ E. DIRIX, B. TILLEMANS en P. VAN ORSHOVEN (eds.), *De Valks Juridisch Woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 322.

⁴² STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Rapport Staatscommissie Grondwet”, 2010, 35.

⁴³ L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 716.

⁴⁴ L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 716.

⁴⁵ T. GINSBURG, N. FOTI en D. ROCKMORE, ““We The Peoples”: The Global Origins of Constitutional Preambles” in *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, No. 447, 2013, 105-106.

soms komt er zelfs geen enkele benaming aan te pas.⁴⁶

b. Ontstaansgeschiedenis van de preambule

*b.1. Niet-constitutionele preambules*⁴⁷

26. **ONTSTAANSGESCHIEDENIS** - Geen wetten zonder preambules, zo blijkt uit de vroege ontstaansgeschiedenis van het geschreven recht.⁴⁸ Aan de rechtsregels gebeiteld in de zuil van Hammurabi uit de 18^e eeuw voor Christus gaat een preambule vooraf.⁴⁹ De tien geboden of de decaloog wordt ingeleid door volgende zin: *“Ik ben de HEER, uw God, die u uit Egypte, uit de slavernij, heeft bevrijd.”*⁵⁰ Toch mogen deze (moraal)voorbeelden uiteraard niet overschat worden, aangezien moderne rechtsregels qua afdwingbaarheid en daadkrachtigheid zonder twijfel over een grotere effectieve juridische waarde beschikken.
27. **PLATO** - Griekenland wordt vaak de bakermat van de moderne democratie genoemd. In de vierde eeuw voor Christus schreef PLATO zijn fameuze Dialogen. Het laatste en belangrijkste deel van deze elfdelige reeks zijn de “Wetten” (*Nomoi*).⁵¹ Hierin benadrukte PLATO reeds het belang van preambules lange tijd voor de opgang van formele wetten tijdens de codificatiebewegingen van de 18^e en 19^e eeuw.

“Het trof mij dat de twee soorten wetten waar we over spraken, niet alleen twee aspecten zijn, maar zelfs uit twee aparte gedeelten bestaan: de wet en de inleiding op de wet. Het dwingende voorschrift dat werd gegeven is vergelijkbaar met de voorschriften van de genoemde slavendokters. Dat is de eigenlijke wet. Wat daarvoor wordt gezegd, dient om de wet aannemelijk te maken. Het heeft tot doel de mensen te overtuigen. Dit gedeelte heeft dezelfde uitwerking als de inleiding op een redevoering. [...] Hieraan heb ik nog iets toe te voegen. De wetgever mag nooit inleidingen achterwege laten, noch bij de wetten als geheel, noch bij iedere wet

⁴⁶ In de Engelse vertaling weliswaar; V. KUTLESIC, “Preambles of Constitutions- a comparative study of 194 current constitutions”, 2016, <http://constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>; L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 715; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 15-16.

⁴⁷ Voor een rechtshistorisch overzicht: M.T. FÖGEN, “The Legislator's Monologue - Notes on the History of Preambles”, *Chicago-Kent Law Review* 1995, vol. 70, afl. 4, 1593-1620.

⁴⁸ C. VARGA, “The Preamble: A Question of Jurisprudence” in C. VARGA, *Law and Philosophy: Selected Papers in Legal Theory*, Boedapest, Faculty of Law of Lorand Eötvös University, 1994, 141-142.

⁴⁹ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 6-7.

⁵⁰ Exodus, 20:2.

⁵¹ PLATO, *De Wetten (Nomoi)*, Platoon Verzameld Werk, Stichting Ars Floreat, 2005, (<http://www.arsfloreat.nl/documents/Plato11.pdf>), 9 e.v.

*afzonderlijk.*⁵²

28. **PRELUDE - PLATO** verwijst naar deze wetten als zogenaamde ‘dubbele wetten’. Dit in contrast met de ‘simpele wetten’. Zoals muziekstukken voorafgegaan worden door een prelude, moet een wet voorafgegaan worden door een preambule.⁵³ Enkel op die manier bestaat de taak van een wet niet enkel uit het dwingen van mensen om ze te volgen, maar ook om de onderliggende redenen en objectieven te expliciteren en de burgers te overtuigen. De wetten, voorafgegaan door een preambule zorgen ervoor dat wetten niet alleen gevolgd worden uit dwang, maar ook begrepen worden. Dat zijn bijgevolg ook de ‘betere’ wetten, *dixit* PLATO.⁵⁴
29. **VERDERE ONTWIKKELINGEN** - Preambules bleven geruime tijd onder de aandacht in de meer academische kringen, maar in de praktijk werden preambules pas echt gemeengoed onder DIOCLETIANUS in de derde eeuw na Christus en volgende.⁵⁵ Een voorbeeld daarvan is het Prijzenedict (*edictum de pretiis rerum venalium*) uit het jaar 301 dat gewag maakt van een *praefatio* of preambule.⁵⁶ Deze preambule dient om de goddelijke oorsprong van de politieke macht te benadrukken, de ‘paternale’ bezorgdheid van een heerser ten opzichte van zijn onderdanen en daarnaast ook om historische gebeurtenissen te herdenken.⁵⁷ Later, in de middeleeuwen, werden preambules meer abstract.⁵⁸
30. **CURIOSUM BIJ GEWONE WETTEN** - Preambules in gewone wetten zijn eerder de uitzondering dan de regel. De enige belangrijke niet-constitutionele plaats waar preambules wél een belangrijke rol spelen is in het contentieux van het

⁵² PLATO, *De Wetten (Nomoi)*, Platoon Verzameld Werk, Stichting Ars Floreat, 2005, (<http://www.arsfloreat.nl/documents/Plato11.pdf>), 198.

⁵³ PLATO, *De Wetten (Nomoi)*, Platoon Verzameld Werk, Stichting Ars Floreat, 2005, (<http://www.arsfloreat.nl/documents/Plato11.pdf>), 195-198. Zie ook: W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 7-8.

⁵⁴ PLATO, *De Wetten (Nomoi)*, Platoon Verzameld Werk, Stichting Ars Floreat, 2005, (<http://www.arsfloreat.nl/documents/Plato11.pdf>), 195-198. Zie ook: W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 7-8.

⁵⁵ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 7-8.

⁵⁶ DIOCLETIANUS, *Edictum de pretiis rerum venalium*, praefatio, 301 n.C., (online raadpleegbaar via: http://www.hs-augsburg.de/~harsch/Chronologia/Lspost04/Diocletianus/dio_ep_p.html).

⁵⁷ DIOCLETIANUS, *Edictum de pretiis rerum venalium*, praefatio, 301 n.C., (online raadpleegbaar via: http://www.hs-augsburg.de/~harsch/Chronologia/Lspost04/Diocletianus/dio_ep_p.html); Zie: W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 7-8.

⁵⁸ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 7-8.

internationaal verdragsrecht.⁵⁹

b.2. Constitutionele preambules

31. **RECENTER FENOMEEN** - Vorige titel besprak de opkomst van de preambule als zodanig. Deze paper legt zich weliswaar niet toe op de preambule als algemeen gegeven in gewone wetgevende context, maar focust zich daarentegen op een specifieke toepassing van de preambule, namelijk de constitutionele preambule. Dit is een veel recenter fenomeen, daar de meeste, zonet alle, geschreven grondwetten dateren uit het post 18^e-eeuws tijdperk.⁶⁰ Ook kan men stellen dat, hoe recenter een grondwet, hoe meer kans er is dat er een preambule voorhanden is.⁶¹ Hierna worden dus enkel constitutionele preambules betrokken in het onderzoek. Wel komt er op het einde een bespreking van de preambule van de Europese Grondwet, doch deze kan eigenlijk beschouwd worden als een quasi-constitutionele preambule (cfr. *infra*).

2.1.2. Soorten preambules

32. **VERSCHILLENDE CIJFERS** - Verschillende studies en auteurs komen tot uiteenlopende cijfers inzake het bestaan van preambules. L. FIDDLER heeft in 2014 een studie gepubliceerd over preambules in nationale grondwetten.⁶² Van alle 606⁶³ grondwetten die in totaal zijn verzameld in de databank van het *Comparative Constitutions Project*⁶⁴ beginnen er 497 met een preambule.⁶⁵ In 2017 komen VOERMANS, STREMLER en CLITEUR tot andere cijfers.⁶⁶ Zo werd een onderzoek gedaan naar de 193 landen die vandaag de dag deel uitmaken van de Verenigde Naties, met uitsluiting van het Verenigd Koninkrijk, Israël en San Marino, aangezien deze landen ofwel een formele Grondwet ontberen (Verenigd Koninkrijk en Israël) ofwel niet konden worden onderzocht wegens het ontbreken van een Engelse vertaling van de Grondwet (San Marino).⁶⁷ Bekijken we de verdeling per continent dan ziet de verhouding er als volgt uit. In Europa hebben 28 van de 41 grondwetten een preambule, in Afrika is dat

⁵⁹ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 9-13.

⁶⁰ De Amerikaanse Grondwet van 1789 is de oudste Grondwet die momenteel nog in voege is.

⁶¹ L. ORGAD, "The preamble in constitutional interpretation", *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 716.

⁶² Meer bepaald over de link tussen preambules en de levensduur van de desbetreffende Grondwet.

⁶³ Dus met inbegrip van reeds afgeschafte of gewijzigde grondwetten.

⁶⁴ COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT, <http://comparativeconstitutionsproject.org>.

⁶⁵ L. FIDDLER, "The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions", *The Indonesian Journal of International & Comparative Law* 2014, 386.

⁶⁶ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 302 p.

⁶⁷ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 13-14.

49 van de 54, in Amerika is de verhouding 30 van de 35, in Azië 38 van de 46 en in Oceanië 13 van de 14.⁶⁸ Aldus is de verhouding preambule/geen preambule in elk continent zowat verdeeld zonder opvallende geografische uitschieters. Behalve misschien Oceanië, waar enkel de Australische Grondwet geen preambule heeft.

Onderstaand schema geeft een kwantitatief onderzoek weer van hoeveel grondwetten er zijn met een preambule en hoeveel een preambule ontberen. Verhoudingsgewijs heeft 83% van de huidige grondwetten een preambule en 17% van de 190 onderzochte grondwetten heeft er geen.⁶⁹

TABEL 1: *Aantal preambules*

	AANTAL	VERHOUDING
Grondwet met preambule	158	83%
Grondwet zonder preambule	32	17%

Volgens een ander recent onderzoek bevatten 54 van 194 (onderzochte) grondwetten geen formele preambule.⁷⁰

- 33. VERKLARING** - Vanwaar dit verschil in aantal? Die verschillen vloeien voort uit verschillende uitgangspunten van de auteurs (bv. de in aanmerking genomen staten) en demarcatiecriteria. Vaak is het niet echt duidelijk wat nu precies een preambule is en wat niet. Ook de autonomie tot, dan wel de samenhang met de grondwet zelf, kan ertoe leiden dat men al dan niet gewag maakt van een preambule. Sommige grondwetten stellen expliciet vast in de tekst dat het gaat om een ‘preambule’, soms noemen ze het een ‘inleiding’ of ‘voorwoord’. In andere gevallen laten ze het gewoon onbenoemd.⁷¹ Juist die heterogeniteit wat betreft de preambule zorgt ervoor dat het niet altijd duidelijk is wanneer men precies met een preambule te maken heeft (cfr. *supra* eerste deelcomponent of criterium).

⁶⁸ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 15.

⁶⁹ Volgens de cijfers uit : W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 15.

⁷⁰ Deze landen zijn: Angola, Bahama's, Barbados, België, Bermuda, Bolivia, Botswana, Brunei, Canada, Chili, Cookeilanden, Cyprus, Denemarken, Djibouti, Dominicaanse Republiek, El Salvador, Finland, Ghana, Gibraltar, IJsland, Israël, Italië, Jamaica, Jemen, Jordanië, Kaaimaneilanden, Lesotho, Luxemburg, Maagdeneilanden, Maleisië, Malediven, Malta, Myanmar, Mauritius, Mexico, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oman, Oostenrijk, Qatar, Roemenië, San Marino, Saudi-Arabië, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Sierra Leone, Singapore, Thailand, Tonga, Uruguay, Vaticaanstad, Zambia, Zimbabwe en Zweden; Zie V. KUTLESIC, “Preambles of Constitutions - a comparative study of 194 current constitutions”, 2016, <http://constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>. Zie ook E. VERNIERS, “Preambule voor Belgische Grondwet: loutere symboliek?”, *Juristenkrant* 2016, afl. 332, 15.

⁷¹ V. KUTLESIC, “Preambles of Constitutions - a comparative study of 194 current constitutions”, 2016, <http://constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>. Zie ook: W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 19-21.

34. **TYPOLOGIE?** - Volgens FIDDLER kunnen de preambules niet echt worden onderverdeeld in een globale typologie (cfr. *supra* eerste deelcomponent of criterium), aangezien er een zodanig grote verscheidenheid aan mogelijkheden is. Toch komt deze auteur op basis van een tekstuele analyse van 405 grondwetten met een preambule uit de databank van het *Comparative Constitutions Project*⁷² tot een indeling op basis van inhoudelijke verschillen.

TABEL 2: Tekstuele analyse van preambules

INHOUD PREAMBULE	AANTAL	VERHOUDIN G
Preambules met een expliciete verwijzing naar rechten	208	51%
Geen vermelding van soevereiniteit	191	47%
Expliciete verwijzing naar religie	183	45%
Nationale waarden en normen	178	44%
Macht gaat uit van het volk (volkssoevereiniteit)	176	43%
Onmogelijkheid om overheidstype te kwalificeren	156	39%
Preambule claimt dat de staat een Republiek is	145	36%
Verwijzing naar geografie of territoriaal gebied	143	35%
Verwijzing naar een extern document	136	34%

35. **TYPES PREAMBULES** - In Tabel 2 werd een tekstuele analyse gemaakt van de inhoud van de preambules. Die tekstuele inhoud kunnen we ook classificeren in verschillende stromingen of soorten. Volgens de auteurs CLITEUR en VOERMANS zijn er een negental types preambules. Deze kunnen als volgt gecategoriseerd worden. Er bestaan preambules: (1) met historische verwijzingen, (2) met ideologische verwijzingen, (3) met een ‘*invocatio dei*’, (4) die de religieus neutrale staat proclameren (namelijk *laïcité*), (5) met multiculturalistische of pluralistische kenmerken, (6) die verwijzen naar soevereiniteit, (7) die verwijzen naar de constitutionele waarden en beginselen als uitgangspunt van staats- en rechtsvorming, (8) die verwijzen naar de constituanten en naar het totstandkomingsproces (proclamatie) en ten slotte (9) bestaan er ook preambules die louter het statuut van aanhef hebben.⁷³

Volgens Liav ORGAD zijn er 5 categorieën, namelijk preambules die verwijzen naar (1) de soeverein (*the sovereign*), (2) historische gebeurtenissen (*historical narratives*), (3) hogere doelen (*supreme goals*), (4) nationale identiteit (*national identity*) en (5) god en religie (*god and religion*).⁷⁴ Logischerwijze zijn deze

⁷² Niet alle grondwetten werden dus in aanmerking genomen. Tabel wordt weergegeven en besproken in: L. FIDDLER, “The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions”, *The Indonesian Journal of International & Comparative Law* 2014, 386 e.v.

⁷³ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 15-27.

⁷⁴ L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 716. Zie ook: J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54-2914/001, 301.

classificaties uiteraard niet wederzijds exclusief, noch exhaustief.

36. **INTEGRAAL DEEL VAN DE GRONDWET?** - Voorts kan men ook een onderscheid ontwaren tussen preambules naargelang hun band met de grondwet zelf. Evenwel is er een moeilijk onderscheid te maken tussen preambules die integraal deel uitmaken van de Grondwet en preambules die geen deel uitmaken van de Grondwet. Bijvoorbeeld de preambules van de grondwetten van Armenië, Bahrein, Bulgarije, Burkina Faso, Costa Rica, Egypte, Estland, Guatemala, Guyana, Litouwen, Montenegro, Nicaragua, Paraguay, Servië, Slovenië, Spanje, Sri Lanka, de Verenigde Staten en Venezuela maken ‘geen deel uit’ van de eigenlijke grondwettekst, aangezien de tekst van de preambule zich bevindt vòòr de titel van de Grondwet.⁷⁵ De ratio hierachter is dat op die manier de grondwetgever de preambule rechtskracht zou willen onttrekken.⁷⁶ Of dit ook effectief het geval is, blijft eerder twijfelachtig. De vraag of een preambule effectief deel uitmaakt van de eigenlijke Grondwet is een puzzel zonder een eenduidig antwoord. Desalniettemin bestaat er ondanks de onzekerheid een voorkeur om de preambule op gelijke voet te behandelen met de andere grondwetsbepalingen.⁷⁷ Dit is ook de meest overtuigende zienswijze. Soms wordt in de Grondwet en/of preambule ook *expressis verbis* opgenomen of de preambule deel uitmaakt van de eigenlijke Grondwet. Dit is het geval voor bijvoorbeeld Burkina Faso⁷⁸, Kameroen⁷⁹ of Nauru^{80,81}. Soms wordt ook door de rechter bepaald of een preambule te vereenzelvigen is met de Grondwettekst, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk.⁸² Vertalen we dit in een Nederlandse taalkundige context, dan is het ook

⁷⁵ V. KUTLESIC, “Preambles of Constitutions - a comparative study of 194 current constitutions”, 2016, <http://constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>.

⁷⁶ V. KUTLESIC, “Preambles of Constitutions - a comparative study of 194 current constitutions”, 2016, <http://constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>.

⁷⁷ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 147-149.

⁷⁸ De preambule maakt integraal deel uit van de Burkinese Grondwet: “*We, the Sovereign People of Burkina Faso [...] APPROVE and ADOPT this Constitution of which this preamble is made an integral part.*” (vertaling), zie de preambule van de Grondwet van Burkina Faso van 1991, (online raadpleegbaar via: http://www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf).

⁷⁹ De preambule maakt integraal deel uit van de Grondwet van Kameroen: “*The Preamble shall be part and parcel of this Constitution.*” (vertaling), zie artikel 65 van de Grondwet van Kameroen van 1972, (online raadpleegbaar via: http://www.constituteproject.org/constitution/Cameroon_2008.pdf?lang=en).

⁸⁰ De preambule maakt geen deel uit van de Grondwet van Nauru: “*The preamble and the marginal notes to this Constitution do not form part of this Constitution.*”, zie artikel 82.3 van de Grondwet van Nauru, (online raadpleegbaar via: http://www.constituteproject.org/constitution/Nauru_1968.pdf?lang=en).

⁸¹ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 19-21.

⁸² M. STREMLER, “Preambles: ‘Verfassungskitsch’ or Part and Parcel of the Constitution?”, *Leiden Law Blog* 2016, <http://leidenlawblog.nl/articles/preambles-verfassungskitsch-or-part-and-parcel-of-the-constitution>.

moeilijk om het correcte voorzetsel te vinden voor de preambule in relatie met de Grondwet. In dit geval zijn verschillende opties mogelijk. Men kan zowel spreken van een preambule ‘bij’ de Grondwet, alsook van een preambule ‘van’/‘tot’ /‘voor’ of ‘in’ de Grondwet. Het correcte voorzetsel hangt af van welke waarde je de preambule wil toekennen ten opzichte van de Grondwet. Maakt het deel uit van de eigenlijke Grondwettekst, dan spreekt men beter van ‘van’ of ‘in’. Beschouwt men de preambule als een apart verschijnsel, dan wordt beter ‘tot’, ‘voor’ of ‘bij’ gebruikt.⁸³ Aangezien dit in het Belgisch raamwerk nog onduidelijk is welke waarde aan de preambule zal worden toegekend, wordt doorheen dit onderzoek geen onderscheid gemaakt wat betreft het gebruik van bepaalde voorzetsels.⁸⁴

37. **LENGTE PREAMBULE** - Er bestaan preambules van alle soorten, maten en gewichten. De kortste preambule momenteel in voege is die van de Griekse Grondwet.⁸⁵ De langste preambule is te vinden in Iran⁸⁶, waar de preambule alleen al meer dan 3000 woorden telt.⁸⁷

2.1.3. *Functies preambules*

38. **VIER + EEN FUNCTIES VAN EEN PREAMBULE** - Volgens de studie van CLITEUR en VOERMANS zijn er vier verschillende functies van preambules te onderscheiden.⁸⁸ Deze mogelijke functies (al dan niet cumuleerbaar) zijn:
- a. Een juridische functie;
 - b. Een expressieve functie;
 - c. Een evocatieve functie;
 - d. Een identificerende functie.

⁸³ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 147-149; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 19-21.

⁸⁴ VELAERS gebruikt bijvoorbeeld de bewoordingen preambule ‘tot’ de Grondwet, zie: J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 299-311.

⁸⁵ Grondwet van 1975: “In the name of the Holy and Consubstantial and Indivisible Trinity”; Zie: V. KUTLESIC, “Preambles of Constitutions - a comparative study of 194 current constitutions”, 2016, <http://constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>. Zie ook: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 29.

⁸⁶ Grondwet van 1979 (Engelse vertaling te raadplegen via: http://www.servat.unibe.ch/icl/ir00000_.html).

⁸⁷ V. KUTLESIC, “Preambles of Constitutions - a comparative study of 194 current constitutions”, 2016, <http://constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>. Zie ook: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 29 en W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 21-24.

⁸⁸ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 29-30.

39. **EDUCATIEVE FUNCTIE** - Daarnaast is er ook nog een vijfde functie van een preambule. Deze wordt door CLITEUR en VOERMANS de educatieve functie genoemd. Dit is in wezen een combinatie van de expressieve en evocatieve functie. Eigenlijk is het niet wat een preambule *in se* doet, maar het is wel een uiting van het doel dat de grondwetgever ermee voor ogen zou kunnen hebben, namelijk de ‘waarde’ van een preambule. Daarom is het volgens de auteurs beter om deze pseudo-functie te onderscheiden van de vier andere.⁸⁹ Voor de doeleinden van deze paper zullen we de educatieve functie echter op gelijke voet behandelen met de andere functies (cfr. *infra*).
40. **BELGISCHE FUNCTIE?**⁹⁰ - Welke functies beoogt men met de preambule in de Belgische rechtsorde? Bekijken we de ontwerptekst van DEWAELE en de andere gerelateerde voorstellen, dan kunnen we vaststellen dat alle vier de functies worden beoogd. Een juridische functie omdat de preambule de centrale waarden en beginselen waarop de grondwet rust tot uitdrukking wil brengen. Deze functie is echter nog een twijfelgeval, omdat niet alle politieke partijen achter het voorstel staan om de preambule juridisch bindende kracht te geven. Een expressieve functie ligt ook voor de hand, omdat de preambule de achterliggende waarden van de Grondwet wil vastleggen. Een evocatieve functie, waarbij de nationale eenheid wordt opgeroepen en tot stand wordt gebracht, zal moeilijker liggen voor sommige politieke partijen. De laatste functie, een identificerende functie, ziet toe op het vastleggen van de religieuze of politiek-ideologische identiteit van de constitutionele orde. Ook deze functie wordt beoogd door de ontwerptekst van DEWAELE (bijvoorbeeld de voorrang van burgerlijke op religieuze voorschriften).
41. **RATIO VAN EEN PREAMBULE** - Wat betreft de redenen waarom landen nu eigenlijk een preambule bij de Grondwet opnemen is weinig te vinden. In zekere zin is een preambule zelfverklarend omdat de tekst van een preambule zelf reeds al de redenen, motieven en doelen van een Grondwet expliciteert.⁹¹ Aldus hebben preambules anticipatieve werking omdat het al een soort van samenvatting vormt op hetgeen zal komen in de eigenlijke grondwettekst. In deel 4 (*infra*) wordt er nader ingegaan op een aantal specifieke landen om te achterhalen wat de achterliggende drijfveren mogelijkwijze kunnen zijn.

⁸⁹ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 29-30.

⁹⁰ In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de ontwerptekst van DEWAELE en de functies van een preambule neergeschreven in: P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 29-30.

⁹¹ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 16-17.

2.2. DEELBESLUIT

42. **SOORTEN EN MATEN** - De definiëring van een preambule als een inleiding op een (grond)wettekst, wordt algemeen gedeeld (cfr. *supra* eerste deelcomponent of criterium). Wat de verdere typering en indeling betreft, blijkt er minder consensus. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de verschijningsvorm, de draagwijdte en de functie van een preambule een rol kunnen spelen om preambules vorm te geven en in te delen (cfr. *supra* eerste en derde deelcomponent of criterium). Die elementen behoren evenwel tot de vrijheid van de grondwetgever, die zelf bepaalt welke soort en maat van preambule hij onderschrijft. Wegens het ontbreken van de “*one preamble fits all*”-formule is het via een algemene analyse niet mogelijk om te bepalen welk soort preambule het best zou passen in het Belgisch model. Daarvoor dient de historische en politieke eigenheid van het land mee in rekening te worden genomen. Juist omdat het vaak over heel gevoelige thema’s gaat zoals onder meer identiteit, religie, machtscheiding, grondrechten en soevereiniteit, ligt het niet voor de hand om in een handomdraai een preambule op te stellen. Het is inderdaad makkelijker om een preambule te redigeren juist na een revolutie of een machtswissel en wanneer er bijgevolg een nieuwe grondwet dient geschreven te worden.⁹² In België is er echter al een Grondwet en dat is duidelijk de *elephant in the room*. In het volgende deel zullen we de preambule bespreken in de Belgische constitutionele orde.

3. DE PLAATS VAN EEN PREAMBULE IN DE BELGISCHE CONSTITUTIONELE RECHTSORDE

3.1. DE BELGISCHE GRONDWET

43. **BELANG GRONDWET** - Eerst en vooral moet worden stilgestaan bij het belang van een grondwet in het algemeen.⁹³ De grondwet van een land dient beschouwd te worden als een tekst met een specifieke vorm waarin fundamentele normen met betrekking tot de organisatie en het functioneren van een staat tot uitdrukking zijn gebracht. Bovendien is deze tekst ook met bijzondere waarborgen omgeven.⁹⁴ Het idee van het belang van de grondwet werd vooral gepopulariseerd door de Amerikaanse Grondwet en de

⁹² Een preambule wordt dus bijna altijd samen aangenomen met de oorspronkelijke Grondwet, zie: M. BOSSUYT, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 346; G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 171 e.v.

⁹³ In deze paper wordt met ‘constitutie’ hetzelfde begrepen als met ‘grondwet’, tenzij anders vermeld. Voor het onderscheid, zie G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 433 p.

⁹⁴ G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 12.

gebeurtenissen van de Franse Revolutie in de 18^e eeuw.⁹⁵ Er bestaan talloze soorten constituties en deze verschillen verantwoord ook uiteenlopende preambules. Het zou bijvoorbeeld behoorlijk ongepast zijn om bij een sobere grondwettekst een extensieve preambule te plaatsen.⁹⁶ De tekst van de Belgische Grondwet bijvoorbeeld is in de loop der jaren meer dan verdriedubbeld en daar kunnen ernstige vragen bij worden gesteld.⁹⁷

44. **BELGISCHE CONTEXT** - De Belgische Grondwet ontbeert een formele preambule. Hetgeen het dichtste bij een preambule komt is de plechtige aankondiging van de Grondwet bij zijn promulgatie: “*Au nom du peuple belge, le Congrès national décrète*”.⁹⁸ Hoewel deze aanhef bij andere landen vaak wordt gezien als een preambule⁹⁹, is dit niet het geval in België.¹⁰⁰ Dit zou dan meer de functie hebben vervuld van aanhef dan van preambule, hoewel het onderscheid tussen beide niet geheel duidelijk is.¹⁰¹ Deze aanhef werd echter niet opgenomen in de officiële tekst van de Grondwet.¹⁰² Het bevat wel een verwijzing naar het Belgische volk als ultieme titularis van de Grondwet. Zoals KAREL RIMANQUE stelt, valt de Belgische Grondwet ietwat met de deur in huis door te beginnen met de eerste Titel over “*Het federale België, zijn samenstelling en zijn grondgebied*”.¹⁰³ Voor monocamerale wetten geldt echter wel de volgende aanhef: “*FILIP, Koning der Belgen, Aan allen die*

⁹⁵ P. BASTID, *L'idée de Constitution*, Parijs, Economica, 1985, 17.

⁹⁶ De soberheid van de Grondwet was een argument in Nederland om die Grondwet niet aan te vullen met een preambule of algemene bepaling, zie: M. VON MEIJENFELDT en R. MOLENDIJK, “Een algemene bepaling of preambule voor de Nederlandse Grondwet – gerommel in de marge?” *RegeMaat* 2016, 154-155; G. VAN DER SCHYFF, “De Nederlandse constitutionele identiteit: soberheid troef”, *TBP* 2017, 328-329.

⁹⁷ F. DELPEREE, “Conclusion Constitutionnelles” in *De Grondwet, verleden, heden en toekomst*, Brussel, Bruylant, 2006, 184.

⁹⁸ B. DESEURE, “National Sovereignty in the Belgian Constitution of 1831. On the Meaning(s) of Article 25” in U. MUESSIG (ed.), *Reconsidering Constitutional Formation I National Sovereignty: A Comparative Analysis of the Juridification by Constitution*, Passau, Springer, 2016, 98.

⁹⁹ Cfr. *supra* bij de onderverdeling van de soorten preambules van CLITEUR en VOERMANS.

¹⁰⁰ Andere landen waar de plechtige afkondiging wél de preambule uitmaakt zijn onder andere: Jordanië (*We, Talal the First, King of the Hashemite Kingdom of Jordan, in accordance with Article 25 of the Constitution, and in pursuance of the decision of the Senate and the House of Representatives, hereby approve the following amended Constitution and decree its promulgation*) en Liechtenstein (*We, John II, by the Grace of God, Prince Regnant of Liechtenstein, Duke of Troppau, Count of Rietberg, etc. etc. make known that the Constitution of 26 September 1862 has been modified by Us with the assent of Our Diet as follows*). De meeste preambules bevatten een verwijzing naar de plechtige afkondiging, doch slechts in sporadische gevallen bestaat de preambule enkel uit die afkondiging.

¹⁰¹ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 27.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld de tekst van de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994 op http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&table_name=wet&la=N&cn=1994021730.

¹⁰³ K. RIMANQUE, *De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose*, Antwerpen, Afscheidsrede UAntwerpen, 2007, 36 (deze afscheidsrede werd later heruitgegeven in K. RIMANQUE, “De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose”, *RW* 2007-08, afl. 33, 1346-1365).

nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet. De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt : (Wet) Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt."¹⁰⁴

45. **RECENT DEBAT** - De Belgische Grondwet heeft tot nader order geen preambule. Het opzet van deze paper bestaat uit het onderzoeken of er überhaupt wel nood is aan een preambule in de Belgische Grondwet. We hebben momenteel enkel het voorstel tot resolutie van Patrick DEWAELE, dat verder werd besproken in de Commissie Grondwet. De Grondwet zal verder in deze paper in zijn ruimere context besproken worden. De ruimere context betreft de plaats van grondrechten in het maatschappelijke debat en in het constitutioneel bestel. In feite vergt een onderzoek naar de normatieve kracht van een preambule meer dan een louter juridische analyse. Preambules zijn vaak het resultaat van *extra-ordinem* procedures die gekarakteriseerd worden door de inclusie van normen en waarden onderliggend aan het maatschappelijk debat.¹⁰⁵ De focus zal liggen op het juridische aspect, maar ook filosofische en maatschappelijke elementen zullen worden meegenomen als die een meerwaarde kunnen betekenen voor het onderzoek.

3.1.1. Ontstaansgeschiedenis van de Belgische Grondwet

a. Het stilzwijgen van de Belgische Grondwetscommissie

46. **TOTSTANDKOMING BELGISCHE GRONDWET** - Men kan zich uiteraard de vraag stellen of een formele preambule wel een meerwaarde biedt in het licht van de grondrechten die reeds zijn vastgesteld in de Grondwet. De Grondwet werd boven de doopvont gehouden op 7 februari 1831 na een woelige periode waarin de Zuidelijke Nederlanden in opstand kwamen tegen de toenmalige vorst Willem I. De Tijdelijke Regering riep op 4 oktober 1830 de onafhankelijkheid uit en enkele dagen later werd er een decreet uitgevaardigd dat de verkiezing van een constituant zou organiseren (de Volksraad, het Nationaal Congres of het *Congrès National*). Een voorstel van Grondwet werd eerst geredigeerd door een Grondwetscommissie en nadien werd dit ontwerp besproken in het Nationaal Congres.¹⁰⁶ De Volksraad wordt dus gezien als eerste en dus 'oorspronkelijke' grondwetgever, te onderscheiden van latere 'afgeleide' grondwetgevers.¹⁰⁷ Op 7 februari 1831 werd de Belgische Grondwet

¹⁰⁴ Artikel 3 van de Wet betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen van 31 mei 1961. Zie ook: E. VERNIERS, "Preambule voor Belgische Grondwet: loutere symboliek?", *Juristenkrant* 2016, afl. 332, 15.

¹⁰⁵ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 22-23.

¹⁰⁶ De Grondwetscommissie bestond onder andere uit volgende leden: DE GERLACHE, DE BROUCKÈRE, VAN MEENEN, TIELEMANS, DEVAUX, BALLIU, ZOUBE, THORN, LEBEAU, DUBUS, BLARGNIES en NOTHOMB als secretaris.

¹⁰⁷ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 43.

uiteindelijk goedgekeurd.¹⁰⁸

De Belgische Grondwet vertoont meer kenmerken die zijn geïnspireerd op het Angelsaksische systeem van effectieve en concrete waarborgen, dan de theoretische beginselverklaringen van de Franse Revolutie.¹⁰⁹ Deze context moet steeds in het achterhoofd worden gehouden als het gaat over de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever.¹¹⁰ Zeker wat betreft de godsdienstvrijheid, die voornamelijk tot stand kwam als reactie op het godsdienstbeleid van Willem I.¹¹¹ Voor zover bekend, is de Grondwetscommissie niet ingegaan op het vraagstuk van de preambule. Er is namelijk geen letterlijke weerslag van de tussenkomsten en vergaderingen van de Grondwetscommissie. Wel zijn er notulen opgesteld door NOTHOMB (1805-1881), maar deze zijn te beknopt om betekenis uit te halen.¹¹² In de navolgende paragraaf zal de genese van de Grondwet besproken worden in het Nationaal Congres. Er zal specifiek worden ingegaan op de passages die relevant zijn wat betreft het onderwerp van de preambule. Deze beschrijving zal meer licht doen schijnen op de overwegingen van de leden van het Nationaal Congres om al dan niet op de lokroep van een preambule in te gaan.

b. De Volksraad en waarom een preambule niet aan de orde was

47. **DECRETEN VAN BETEKENIS** - Het invoeren van een preambule in de Grondwet kwam slechts enkele keren ter sprake tijdens de debatten van de zittingen van het Nationaal Congres. Oorspronkelijk was het wel degelijk de bedoeling een preambule toe te voegen aan de Grondwet. Dit zou geen inleidende tekst *sensu stricto* zijn, maar zou bestaan uit een verwijzing naar twee of drie decreten met belangrijke grondwettelijke waarde. Deze zijn het decreet betreffende de onafhankelijkheid van 18 november 1830 en het decreet betreffende de staatsvorm van 22 november 1830 (ook wel de ‘novemberdecreten

¹⁰⁸ Deze alinea is gebaseerd op: F. STEVENS, P. POIRIER en P.A.J. VAN DEN BERG (eds.), *Constitutional documents of Belgium, Luxembourg and the Netherlands 1789-1848 in Constitutions of the world from the late 18th century to the middle of the 19th century : sources on the rise of modern constitutionalism* ; 7, München, Saur, 2008, 33.

¹⁰⁹ A. ALEN en K. MUYLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 78.

¹¹⁰ Voor een overzicht van de verschillende fasen in de totstandkoming van de Grondwet, zie: M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977. Zie ook: E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, deel I, II, III en IV.

¹¹¹ M. MAGITS, “België: een systeem naar Frans model?” in P. DE HERT en K. MEERSCHAUT (eds.), *Scheiding van Kerk en Staat of actief pluralisme?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 34-36.

¹¹² W. VAN DEN STEENE, *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). De tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet in Verhandelingen van de Koninklijke Vlaamse academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België*, Brussel, Koninklijke Vlaamse academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1963, 33.

genoemd).¹¹³ Daarnaast bestaat er ook nog een derde decreet (het decreet van 24 november 1830) betreffende de uitsluiting van de familie Oranje-Nassau als mogelijke opvolgers van de troon.

- a. **DECREET 18 NOVEMBER 1830** - Het Decreet van 18 november 1830 betreffende de onafhankelijkheid van het Belgische volk, gaat als volgt: *“Het Nationaal Congres roept de onafhankelijkheid van het Belgische volk uit, behalve de betrekkingen van Luxemburg met de Duitse confederatie.”*¹¹⁴
- b. **DECREET 22 NOVEMBER 1830** - Het Decreet van 22 november 1830 over de regeringsvorm van België, verkondigt: *“In naam van het Belgische volk, Het Nationaal Congres van België verklaart dat het Belgische volk als regeervorm aanneemt de constitutionele representatieve monarchie onder een erfelijk staatshoofd.”*¹¹⁵
- c. **DECREET 24 NOVEMBER 1830** - Het Decreet van 24 november 1830 betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België, gaat als volgt: *“Het Nationaal Congres verklaart dat de leden van de familie Oranje-Nassau voor eeuwig zijn uitgesloten van enige macht in België.”*¹¹⁶

48. **DECRETEN EN/OF MANIFEST ALS PREAMBULE?** - Op 9 december 1830 werd in de grondwetgevende vergadering bepaald dat de decreten betreffende de onafhankelijkheid en betreffende de staatsvorm de preambule zouden kunnen uitmaken van de Grondwet door de middenafdeling.¹¹⁷ Zoals hieronder zal worden weergegeven, deelde niet iedereen deze mening. Het al dan niet opnemen van deze decreten in de Grondwet of via een preambule gebeurde niet zonder slag of stoot. Naast het opnemen van deze decreten als integraal deel van de Grondwet werd er ook een discussie gevoerd rond het opnemen van een ‘manifest’ in de Grondwet als preambule. Op 18 november 1830 werd er voor het eerst een voorstel geuit om een ‘manifest’ te schrijven door abbé BOUCQUÉAU DE VILLERAIE (1773-1834). Met dergelijk manifest wordt het volgende bedoeld:

¹¹³ M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 382 en 398.

¹¹⁴ Decreet 18 november 1830 betreffende de onafhankelijkheid van het Belgische volk, *Bull. Off.*, nr. XLI.

¹¹⁵ Decreet 22 november 1830 over de regeringsvorm van België, *Bull. Off.*, nr. XLI.

¹¹⁶ Decreet 24 november 1830 betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België, *Bull. Off.*, nr. XLI.

¹¹⁷ De Volksraad bestond uit leden die werden ondergebracht in verscheidene afdelingen die elk voorstel van de Grondwet zouden bestuderen. Per commissie werd er één lid aangesteld als verslaggever, die verslag moest uitbrengen van de besprekingen over voorstellen en amendementen in de respectievelijke afdeling. De voorzitter en de verslaggevers per commissie vormden de middenafdeling; Zie: M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 305.

*“C’est dans cet acte public et solennel qu’il consigne et manifeste de sa détermination, les motifs qui l’ont porté à abandonner les anciennes formes de son état politique pour en adopter de nouvelles. Un tel manifeste contient, en un mot, toute la justification de la révolution qui vient de s’opérer, et son but est non-seulement d’éclairer les citoyens sur les changements, mais bien plus encore d’éclairer les nations et les gouvernements étrangers sur leurs causes, leurs motifs et leur tendance et contribuer ainsi à les rassurer et tranquilliser sur les sentiments et les dispositions du nouveau gouvernement leur égard.”*¹¹⁸

49. **ZITTING VAN 18 NOVEMBER 1830** - De inhoudelijke voorwaarden voor zulk manifest zijn bijgevolg tweëerlei. Vooreerst moet deze tekst een verantwoording bieden voor de revolutie en de overgang van de politieke macht. Daarnaast moet het ook opheldering bieden ten opzichte van andere naties en de eigen bevolking.¹¹⁹ De bespreking die gebeurde tijdens deze zitting in het Nationaal Congres is van uiterst belang om te weten te komen wat de *ratio legis* in die tijd was ten voordele van een tekst ter verantwoording van de Grondwet. Tijdens de bespreking worden verschillende argumenten aangehaald, waaronder de hierboven reeds vermelde verantwoording voor de revolutie en een opheldering ten opzichte van andere naburige naties en het eigen volk. Andere redenen die worden aangehaald zijn onder meer de verantwoording van de machtswissel en de tentoonstelling van de grieven die het Belgische volk moesten doorstaan onder Hollands bewind. Verschillende leden van de grondwetgevende vergadering stelden voor om de tekst als preambule toe te voegen aan de Grondwet, in plaats van het te beschouwen als een apart manifest. Zo riep baron Goswin DE STASSART (1780-1854) op in de vergadering van 18 november 1830: *“Je ne conteste point la convenance d’un manifeste, et je crois qu’il servirait à merveille de préambule à l’acte par lequel le congrès national proclame solennellement l’indépendance du peuple belge.”*¹²⁰ Ook Charles ROGIER (1800-1885) is dezelfde mening toegedaan: *“C’est une question purement littéraire; un manifeste peut être utile, mais sa place me paraît être à la tête de la constitution, à laquelle il servira de préambule.”*¹²¹ Dat het toevoegen van een preambule niet behoorde tot de kerntaken van het Congres kunnen we lezen in de reactie van Pierre-François VAN MEENEN (1772-1858): *“Le manifeste peut sans inconvénient se faire dans*

¹¹⁸ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 1, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 180; M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 398.

¹¹⁹ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 1, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 180; M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 398.

¹²⁰ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 1, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 181.

¹²¹ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 1, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 182.

*la huitaine ; entre temps nous nous occuperons des travaux à l'ordre de jour*¹²² Sommigen, onder wie Joseph LEBEAU (1794-1865), wilden niet weten van zulk manifest. Volgens hem was het helemaal niet nodig om de revolutie en de nieuwe Grondwet te rechtvaardigen via een manifest: *«[C]e sont surtout les baionettes qui l'ont renversée. La force a détruit ce que la force avait élevé. L'Europe le sait ; il est inutile qu'un manifeste lui apprenne.*¹²³ Tijdens de zitting van 18 november 1830 werd daarentegen wel beslist een commissie te belasten met de opstelling van dergelijk manifest. Deze commissie, bestaande uit tien leden (één uit elke afdeling), moest zich met dergelijke taak bezighouden.¹²⁴

50. **ZITTING VAN 8 FEBRUARI 1831** – Van deze commissie kwam echter niet veel terecht. De vraag naar dergelijk manifest verdween naar de achtergrond om uiteindelijk slechts op 8 februari 1831 weer de kop op te steken.¹²⁵ Aangezien de Grondwet door het Nationaal Congres op 7 februari 1831 werd aangenomen, kan dit beschouwd worden als vijgen na Pasen. Op de zitting van 8 februari herinnerde François VAN SNICK (1793-1834) de voorzitter eraan dat hij wil dat er een manifest zou komen dat de Grondwet voorafgaat. De voorzitter Etienne DE GERLACHE (1785-1871) reageerde dat de auteur van het manifest niet aanwezig was en ging verder niet meer in op de vraag.¹²⁶
51. **ZITTING VAN 24 FEBRUARI 1831** - Op 24 februari 1831 stelde Paul DEVAUX (1801-1880) volgend eerste artikel van de Grondwet voor¹²⁷: *“Les décrets du 18 et du 24 novembre 1830, sur l'indépendance nationale et l'exclusion des membres de la famille de Nassau de tout pouvoir en Belgique font partie de la constitution du peuple belge.*¹²⁸ Hierop ontspon zich een discussie over de plaats van de decreten en het manifest ten opzichte van de artikels van de Grondwet. Er werd namelijk in vorige zittingen reeds besproken en bepaald dat de decreten en het manifest ‘vooraan de Grondwet’ zouden komen, maar

¹²² E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 1, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 182.

¹²³ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 1, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 182.

¹²⁴ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 1, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 180-182; M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 398.

¹²⁵ M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 398.

¹²⁶ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 2, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 493; M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 398.

¹²⁷ Uit de context van het voorstel en de uitleg van DEVAUX hierop volgend, is het niet geheel duidelijk of DEVAUX dit voorstel als een apart artikel van de Grondwet ziet of als een preambule.

¹²⁸ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 2, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 586.

volgens baron BEYTS (1763-1832), betekende dat nog niet *per se* dat deze instrumenten daar dan ook effectief deel hoeven uit te maken van de tekst van de Grondwet.¹²⁹ Toen DE BROUCKÈRE (1801-1891) eraan herinnerde dat er sprake geweest was om de hierboven vermelde decreten aan de inleiding van de Grondwet toe te voegen, antwoordde LEBEAU dat het inderdaad een vergetelheid betrof, of letterlijk: “*C’est un oubli*”.¹³⁰ Ook hier werd terug overgegaan naar de orde van de dag en de zitting ging verder met de behandeling van andere zaken, zoals de besprekingen over het aanstellen van een regent.

52. **ZITTING VAN 13 APRIL 1831** - Enkele weken later volgde een laatste interpellatie over het manifest op de zitting van het Nationaal Congres op 13 april 1831.¹³¹ Sylvain VAN DE WEYER (1802-1874) merkte op dat het negeren van de lokroep van een preambule uiterst gevaarlijk is: “*[S]i, après avoir pris une résolution, le congrès la laisse sans exécution, c’est un précédent très-dangereux. Nous avons décrété qu’il serait publié un manifeste ; une commission a été chargée de le rédiger ; il faut que ce décret soit exécuté. Je demande que la commission nous fasse son rapport.*”¹³² Hierop antwoordde abbé BOUCQUÉAU DE VILLERAIE aldus dat het onderzoek van de commissie naar een mogelijk manifest in het slop was geraakt omdat sommige leden van de commissie geen deel meer uitmaakten van het Congres en omdat de rest van de commissie niet samen was kunnen komen om hierover te debatteren. Desalniettemin had de voorzitter van de commissie het project uitbesteed aan Joseph FORGEUR (1802-1872) die zich er mee diende bezig te houden. Ook FORGEUR beschouwde het niet als een hoofdtak, aldus abbé BOUCQUÉAU DE VILLERAIE.¹³³ Verschillende andere bezigheden hadden er immers voor gezorgd dat FORGEUR geen tijd zou hebben gevonden om zich hierover te buigen.¹³⁴ ROGIER liet zich wederom negatief uit over dergelijk manifest: “*Aujourd’hui donc la publication d’un manifeste serait insignifiante et sans but [...] Avons-nous besoin de dire à l’Europe les motifs qui nous ont fait secouer un joug odieux? [On] les connaît. Avez-vous besoin de lui apprendre que nous persistons dans notre ouvrage ?*”¹³⁵ Wederom werd een commissie opgericht

¹²⁹ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 2, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 586.

¹³⁰ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 2, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 590.

¹³¹ M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraats thesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 398.

¹³² E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 3, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 93.

¹³³ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 3, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 93.

¹³⁴ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 3, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 93.

¹³⁵ E. HUYTTENS (ed.), *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, Deel 3, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 94.

voor de redactie van een manifest. Deze bleef echter zonder gevolg. VAN DE WEYER kon het niet laten om enkele maanden later zelf een manifest te publiceren onder de titel “*A letter on the Belgic Revolution, its origin, cause and consequences*”.¹³⁶

53. **DOODGEBOREN KIND OF RIJZENDE FENIKS?** - Uiteindelijk werd besloten om geen preambule toe te voegen aan de Grondwet, noch met een verwijzing naar de (quasi-) constitutionele decreten, noch met een verwijzing naar een manifest. Ondanks de talrijke tussenkomsten van onder andere DEVAUX en VAN DE WEYER is er nooit een preambule of een eerste artikel gekomen. Het kind werd met het badwater weggegooid wat betreft het toevoegen van een preambule. Belangrijker dan een descriptief onderzoek van deze besprekingen is echter volgende vraag: Wat kunnen we hier vandaag uit leren? Zoals men kan opmaken uit de verslagen uit die periode, zou een preambule totaal anders geredigeerd zijn, dan wat vandaag met het grondwettelijk instrument zou worden beoogd. Waren de grieven toendertijd vooral gericht op het instellen van een democratische regeringsvorm na het bewind van de familie Nassau, dan zou het toevoegen van een preambule vandaag veeleer gericht zijn op de vrijwaring van onze grondrechten.

Tussen de lijnen van de besprekingen van de (pre-)constituante door zou men kunnen lezen dat men in de 19^e eeuw geen nood had aan een preambule ter verantwoording van grondrechten. Waarom zou dat vandaag de dag dan wel het geval zijn? Gewijzigde omstandigheden zouden deze *switch* mogelijkkerwijs kunnen verantwoorden. De uitdagingen waar de Belgische democratie deze tijden moet aan weerstaan zijn uiteraard van een ander kaliber dan de bekommernissen van een staat die zich juist heeft kunnen losmaken van een schrikbewind onder Hollandse auspiciën. Algemeen wordt aangenomen dat niemand de werkzaamheden, opvattingen en specifieke bedoelingen van de grondwetgever anno 1831 als doorslaggevend beschouwt voor de interpretatie van grondrechten heden ten dage.¹³⁷ Toch dient er rekening mee gehouden te worden in het hedendaagse debat.

c. Algemene principes Belgisch staatsrecht

54. **HIËRARCHIE DER NORMEN EN GRONDWETTELIJKE EVOLUTIE** - De Grondwet staat bovenaan in de hiërarchie der normen en wordt dus aanzien als de hoogste rechtsnorm in België. Rechtsregels die worden uitgevaardigd in strijd met de principes vastgelegd in de Grondwet, dienen bijgevolg te worden vernietigd of buiten toepassing te worden verklaard. Desalniettemin zijn er de laatste decennia grote maatschappelijke evoluties geweest. In 1831 gingen alle

¹³⁶ M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 398.

¹³⁷ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 253-254.

machten nog uit van de natie. Anno 2018 is dit niet meer het geval. Het natiedenken dat na het verdrag van Westfalen van 1648 furore maakte moest plaats ruimen voor een supranationaal samenwerken.¹³⁸ In deze geglobaliseerde wereld zijn internationale en supranationale normen steeds meer in trek. Artikel 34 van de Grondwet bepaalt dat de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet kan worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen. Dit recht speelt een belangrijke rol en interfereert met het Belgisch constitutioneel bestel. Het beschermen van grondrechten gebeurt niet alleen meer via de nationale hoogste wet, zijnde de Grondwet, maar tevens door internationale en supranationale verdragen waartoe het land in kwestie zich verbindt.

55. **INTERPRETATIE VAN DE GRONDWET** - Hoe de Grondwet sindsdien verder is geëvolueerd en, meer specifiek sinds de creatie van een Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) voor gans België maakt het voorwerp uit van een volgend hoofdstuk (cfr. *infra*). België heeft misschien geen formele preambule in de Grondwet, maar dit betekent echter niet dat de functie van een preambule niet kan worden uitgeoefend door andere beginselen of mechanismes. Hierin speelt het Grondwettelijk Hof een belangrijke rol. Vooraleer de juridische evolutie te bespreken, verdient het de voorkeur eerst de maatschappelijke uitdagingen van de Grondwet anno 2018 verder onder de loep te nemen.

3.1.2. De Grondwet anno 2018: maatschappelijke uitdagingen

56. **GRONDWET ONDER DRUK?** - De huidige maatschappelijke context brengt veel uitdagingen met zich mee. De Grondwet wordt langs verschillende invalshoeken op de proef gesteld. Welke feitelijke maatschappelijke evoluties aan de grondslag liggen worden tevens besproken in het inleidend verslag op parlementair initiatief met als titel *'Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving'*.¹³⁹ In de volgende paragrafen wordt van naderbij onderzocht of er inderdaad redenen te vinden zijn die kunnen aantonen dat de Grondwet onder druk staat. Er wordt met andere woorden geprobeerd om een antwoord te vinden op de eerste subvraag van dit onderzoek, namelijk: *"Is er nood aan een upgrade van de Belgische Grondwet?"*. Om dit te beoordelen dient een analyse te worden gemaakt van de Grondwet in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, de constitutionele cultuur en de rol van de grondwet als democratisch en constitutioneel instrument in een rechtsorde (cfr. *supra* tweede deelcomponent of criterium).

¹³⁸ J. HOEKSMAN, "Voorbij federatie en confederatie: de EU als Unie van burgers en lidstaten", *Internationale Spectator* 2009, 83-86.

¹³⁹ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

a. Actuele debatten omtrent democratie en burgerschap

57. **MAATSCHAPPELIJKE EVOLUTIES EN BURGERSCHAP** - Zeer recentelijk is de problematiek van het burgerschap aan de orde gekomen. Door verschillende maatschappelijke evoluties is het begrip ‘burger’ weer op de voorgrond getreden. Dit hangt nauw samen met het begrip ‘identiteit’, dat op zijn beurt verband houdt met de fundamentele grondrechten. Desalniettemin is momenteel nergens in de Grondwet het geheel van deze waarden en normen opgenomen. Deze kan men enkel uit aparte artikelen halen. Bijvoorbeeld het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
58. **TERRORISME** - Recentelijk zijn door de aanslagen van 22 maart 2016 en de bijhorende radicalisering de fundamentele westerse waarden terug op de voorgrond gekomen in het politiek discours. Het huidige politieke klimaat wil meer nadruk leggen op ons westers staatsysteem, gesteund op de beginselen van de rechtsstaat en de democratie.¹⁴⁰ Dit is een fenomeen dat zich niet enkel in België voordoet, maar ook in de rest van Europa. Franstalig Kamerlid Richard MILLER verwoordt het als volgt:

*“Le sujet était important avant le 22 mars 2016, il l’est plus encore après cela: la commission attentats, dans son volet “lutte contre le radicalisme”, a mis en lumière l’influence décisive du combat sur les valeurs. Car ce sont les principes fondateurs de notre société démocratique qui sont la cible dernière des terroristes islamistes. Dans le processus de radicalisation, lié à des questions sociales, culturelles, familiales et autres, on passe toujours, en tout cas, par une mise en cause des valeurs démocratiques.”*¹⁴¹

59. **MIGRATIE & BURGERPARTICIPATIE** - Ook de ‘asielcrisis’ speelt mee in dit debat. Door de vele humanitaire crisissen in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en de burgeroorlog in Syrië zagen veel mensen zich genoodzaakt te vluchten uit hun thuisland. Dit wordt nu al gezien als de grootste migratiestroom sinds de Tweede Wereldoorlog.¹⁴² Aangezien deze mensen voornamelijk afkomstig zijn van landen waar de islam de dominante godsdienst is, doet dit de vraag rijzen naar de verhouding tussen kerk (of meer uitgebreid elke religie in het algemeen) en staat. Men denke bijvoorbeeld aan de recente euvels omtrent

¹⁴⁰ LE SOIR, “Les libéraux relancent le débat sur la laïcité” en “« La loi civile prime sur toute loi religieuse »”, 18 januari 2018.

¹⁴¹ LE SOIR, “Les libéraux relancent le débat sur la laïcité” en “« La loi civile prime sur toute loi religieuse »”, 18 januari 2018.

¹⁴² EUROPESE COMMISSIE, “De EU en de vluchtelingen crisis”, juli 2016, <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/nl/>.

het boerkaverbod¹⁴³ en het onverdoofd slachten¹⁴⁴. Het is de bedoeling van DEWAEEL om een Grondwet te creëren die meer in zijn mars heeft dan enkel een opeenvolging van staats Hervormingen te bundelen. Hij wil het document een pedagogische waarde geven voor burgers en nieuwkomers om op deze manier het samenleven te vergemakkelijken.¹⁴⁵

60. **VERFASSUNGSTREUE** – Bijvoorbeeld de nieuwkomersverklaring die staatssecretaris FRANCKEN heeft voorgesteld zou in die zin als het ware gezien kunnen worden als een preambule op het formaat van migratiepolitiek, met name het trouw zweren aan de waarden en normen uitgedragen door de Grondwet.¹⁴⁶ Ook de recente problematiek rond het opkomen van bepaalde politieke partijen met andere ideeën omtrent gelijkheid man en vrouw¹⁴⁷, zoals de politieke partij ‘Islam’, past in dit plaatje.¹⁴⁸ Gescheiden zwemuren voor mannen en vrouwen in publieke zwembaden en het dragen van religieuze tekenen door ambtenaren vormen nog enkele voorbeelden.¹⁴⁹ In die zin kan de preambule er ook mogelijks voor dienen om de burgers niet alleen te wijzen op hun rechten, maar ook op hun plichten.¹⁵⁰ Enkel en alleen wanneer de rechtsonderhorigen zich houden aan de spelregels, mogen ze ook de vruchten plukken van wat het systeem of het spel te bieden heeft. Eigenlijk zou dit mogelijks kunnen gezien worden als de proclamatie van een soort van ‘*Verfassungstreue*’, naar Duits model.¹⁵¹

b. De grondwet als verbindend document?

61. **SOCIAAL CONTRACT** - De grondwet als sociaal contract¹⁵² dient over het

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld: Grondwettelijk Hof 6 december 2012, nr. 145/2012; J. VRIELINK, “De Grondwet aan het gezicht onttrokken. Het Grondwettelijk Hof en het ‘boerkaverbod’”, *TBP* 2013, afl. 4, 250-260.

¹⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: Adv.RvS 29 juni 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nrs. 59.484/3 en 59.485/3. Ook zijn enkele zaken hieromtrent hangende bij het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie.

¹⁴⁵ OPEN VLD, “Dewael legt ontwerp van preambule op de grondwet neer,” 9 juni 2016, (<http://www.openvld.be/?type=nieuws&id=1&pageid=86984>).

¹⁴⁶ DE STANDAARD, “Grondwet: Kamer discussieert over een preambule. Naar een hardere scheiding tussen kerk en staat”, 13 maart 2018.

¹⁴⁷ Bijvoorbeeld het scheiden van vrouwen en mannen op de bus.

¹⁴⁸ KNACK, “N-VA en CD&V veroordelen voorstellen van de partij Islam, maar willen Grondwet niet versterken”, Opiniestuk Patrick Dewael, 6 april 2018; KNACK, “Meerderheidspartijen willen rechtsgrond om extremistische partijen te verbieden”, 6 april 2018.

¹⁴⁹ KNACK, “N-VA en CD&V veroordelen voorstellen van de partij Islam, maar willen Grondwet niet versterken”, Opiniestuk Patrick Dewael, 6 april 2018.

¹⁵⁰ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 39-42.

¹⁵¹ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 39-42; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 97.

¹⁵² Voor verschillende klassieke visies over het sociaal contract, zie onder andere: LOCKE, MONTESQUIEU en HOBBS. Zie ook: G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 148-168.

algemeen twee doelstellingen. Vooreerst dient een grondwet de functie te vervullen van de democratische organisatie van de overheidsmacht. De tweede functie betreft het beperken van de overheidsmacht.¹⁵³ Wat betreft het verdere verloop van deze paper zal de aandacht voornamelijk worden geschonken aan de tweede functie, met name de beperking van de overheidsmacht en meer specifiek de verankering van rechten en vrijheden. Daarnaast is het verschijnsel van ‘identiteit’ belangrijk. Wat bindt de Belgen onderling? Welke waarden en normen willen we uitdragen, zowel intern als extern? Met andere woorden: wat vinden wij belangrijk om uit te dragen als gemeenschap?

62. **‘OVERLAPPING CONSENSUS’** - John RAWLS (1921-2002) stelde in een van zijn basiswerken *‘Political Liberalism’* het idee voor van de *‘overlapping consensus’*.¹⁵⁴ Hiermee bedoelt hij dat er een minimale consensus moet zijn in de samenleving, tussen verschillende normatieve doctrines, waarover de goegemeente het eens is.¹⁵⁵ Die minimale consensus is eigenlijk hetgeen de grondwet tracht uit te dragen. De preambule kan daar mogelijk een onderdeel van zijn, als beknopte samenvatting van de belangrijkste kerngedachten van een samenleving.
63. **TEKORTKOMINGEN BELGISCHE GRONDWET** - In de hiernavolgende titels zal nader worden ingegaan op de gebreken die de Grondwet ondervindt op het vlak van democratie, identiteit en constitutionele cultuur. Er zal worden onderzocht of de Grondwet in zijn geheel wel voldoet aan de normen van een ‘verbindend document’. Het is immers de bedoeling dat de Grondwet méér is dan een ‘muurbloempje’.¹⁵⁶

b.1. Democratisch deficit Grondwet en grondwetwijzigingen

64. **WORLD DEMOCRACY INDEX** - In de meest recente publicatie van de *World Democracy Index* (2018)¹⁵⁷ komt België niet goed voor de dag. De *World Democracy Index* is een studie uitgegeven door *Intelligence Unit* (EIU),

¹⁵³ Voor de verschillende functies en de concrete inhoud ervan, zie: S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 5-14; Voor VAN DER TANG zijn er vier functies: G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 43.

¹⁵⁴ J. RAWLS, *Political Liberalism. Expanded Edition*, New York, Columbia University Press, 1997, 525 p.

¹⁵⁵ J. RAWLS, *Political Liberalism. Expanded Edition*, New York, Columbia University Press, 1997, 133-172. Zie ook: P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 33-35; J. RAWLS, “The Idea of Overlapping Consensus” in J. RAWLS, S. FREEMAN (ed.), *Collected Papers*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, 421-449. Zie ook: G. VAN HEESWIJCK, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54-2914/001, 195.

¹⁵⁶ M. ADAMS, “Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtstaat”, *Nederlands Juristenblad* 2013, afl. 17, nr. 874, 1112.

¹⁵⁷ THE ECONOMIST, *Intelligence Unit’s Democracy Index 2017. Free speech under attack*, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2018, 78 p.

dochterbedrijf van The Economist Group (en zusterbedrijf van het tijdschrift) dat zich vooral bezighoudt met research en analyse.¹⁵⁸ België neemt op deze index een povere 32^e plaats in. Deze 32^e plaats valt globaal gezien best mee, desalniettemin doet België het wel een pak slechter dan andere Europese landen in de index. In deze index valt België in de categorie ‘*flawed democracies*’. Hiermee wordt volgens de index het volgende bedoeld:

*“These countries also have free and fair elections and, even if there are problems (such as infringements on media freedom), basic civil liberties are respected. However, there are significant weaknesses in other aspects of democracy, including problems in governance, an underdeveloped political culture and low levels of political participation.”*¹⁵⁹

DEMOCRATIE EN PARTICIPATIE IN GEVAAR? - Bekijkt men alle onderzochte landen, dan scoren de West-Europese landen gemiddeld gezien het hoogste. Toch is België de vreemde eend in de bijt. Gelukkig doet België wel beter dan verschillende Oost-Europese landen in de index, zoals bijvoorbeeld Hongarije, Polen, Armenië, Bulgarije en Roemenië.¹⁶⁰ Van alle West-Europese landen, doen enkel Cyprus, Griekenland en Turkije¹⁶¹ slechter dan België (volgens de index maken ook landen als Turkije, Malta, Griekenland en Cyprus deel uit van ‘West-Europa’).¹⁶² De Belgische staat scoort uiterst slecht op het vlak van ‘participatie’. In de hiernavolgende tabel worden de cijfers met betrekking tot België weergegeven.

TABEL 1: *Positie van België in de World Democracy Index (2017)*

	Score	Rang	Electoraal proces en pluralis-me	Werking overheid	Politieke participatie	Politieke cultuur	Burgerlijke vrijheden	Type regime
België	7.78	32	9.58	8.93	5.00	6.88	8.53	<i>Flawed democracy</i>

65. **BELGIË IN CIJFERS** - Voor politieke participatie krijgt België een score van 5 op een schaal van 10. Deze score werd berekend aan de hand van het antwoord op volgende parameters: turn-out nationale verkiezingen, stem van etnische, religieuze en andere minderheden in het politieke proces, aantal vrouwen in het parlement, mate van politieke participatie, namelijk het lidmaatschap van

¹⁵⁸ THE ECONOMIST, Intelligence Unit’s Democracy Index 2017. Free speech under attack, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2018, inleiding

¹⁵⁹ THE ECONOMIST, *Intelligence Unit’s Democracy Index 2016. Revenge of the “deplorables”*, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2017, 54; THE ECONOMIST, Intelligence Unit’s Democracy Index 2017. Free speech under attack, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2018, 64.

¹⁶⁰ THE ECONOMIST, Intelligence Unit’s Democracy Index 2017. Free speech under attack, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2018, 5-9.

¹⁶¹ In deze index wordt Turkije bij West-Europa gerekend.

¹⁶² ‘West-Europees’ in de zin van de index; THE ECONOMIST, Intelligence Unit’s Democracy Index 2017. Free speech under attack, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2018, 5-9.

politieke partijen en politieke NGO's, het engagement van burgers ten opzichte van de politiek, of burgers interesse tonen wat betreft politiek, de bereidheid om te participeren in rechtmatige betogingen, geletterdheid en de interesse van burgers wat betreft het volgen van het nieuws en meer specifiek het politiek nieuws via gedrukte pers, tv en radio. Een laatste vraag gaat over het feit of autoriteiten inspanningen leveren om politieke participatie te vergroten.¹⁶³ DEWAELE vindt dat deze zwakke score ook in grondwettelijke context kan worden doorgetrokken.¹⁶⁴ De enige manier waarop de burger kan participeren in een Grondwetswijziging is via de ontbinding van de Kamers volgens artikel 195 van de Grondwet en via de (pre-)constituante. Doch heeft de gewone man in de straat geen flauw benul welke artikelen nu precies voor herziening vatbaar worden verklaard en in welke zin de verandering zal plaatsvinden.¹⁶⁵ Het publieke forum is met andere woorden niet betrokken.¹⁶⁶ Er moet dus wat gedaan worden aan deze slechte cijfers. De vraag is uiteraard of een preambule de grondwettelijke legitimiteit en participatie kan verhogen. België doet het in de lijst over alle categorieën heen recentelijk wel iets beter, doch op vlak van participatie blijft België ter plaatste trappelen.¹⁶⁷ De gewone burger voelt zich niet thuis bij wat er gebeurt op de verschillende bestuursniveaus in België.

b.2. Identiteitscrisis en burgerschap

b.2.1. Nationale en constitutionele identiteit

66. **STABILITEITSVERDRAG** - In een arrest van 28 april 2016 sprak het Grondwettelijk Hof zich uit over de grondwettigheid van het Europees Stabiliteitsverdrag. Het Hof verduidelijkte in overweging B.8.7: *“In geen geval staat artikel 34 van de Grondwet toe dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren of aan de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent.”*¹⁶⁸ Het arrest heeft zodanig veel losgeweekt dat er een studiedag aan werd gewijd en er een volledig nummer van het *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* (TBP) aan werd besteed.¹⁶⁹ Dit maakt dat het begrip ‘identiteit’ wel degelijk

¹⁶³ THE ECONOMIST, Intelligence Unit's Democracy Index 2017. Free speech under attack, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2018, 69-71.

¹⁶⁴ Interview Patrick DEWAELE, afgenomen op 9 februari 2018.

¹⁶⁵ K. RIMANQUE, *De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose*, Antwerpen, Afscheidsrede UAntwerpen, 2007, 40 (deze afscheidsrede werd later heruitgegeven in K. RIMANQUE, “De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose”, *RW*2007-08, afl. 33, 1346-1365).

¹⁶⁶ Interview Patrick DEWAELE, afgenomen op 9 februari 2018.

¹⁶⁷ THE ECONOMIST, Intelligence Unit's Democracy Index 2017. Free speech under attack, rapport van The Economist Intelligence Unit, 2018, 21.

¹⁶⁸ Grondwettelijk Hof 28 april 2016, nr. 62/2016.

¹⁶⁹ Centrum Overheid en Recht UHasselt, “Een Belgische nationale en constitutionele identiteit: voorrang op het EU-recht? Analyse van het Stabiliteitsverdrag-arrest van het Grondwettelijk Hof”, studiedag Universiteit Hasselt, 16 december 2016; *TBP* nummer 6, 2017.

een kwestie is die er toe doet in het constitutionele bestel. Het Grondwettelijk Hof verleent een bijzondere status aan de Belgische constitutionele en de nationale identiteit. Met nationale identiteit bedoelt het Hof de ‘politieke en constitutionele basisstructuren’. Onder constitutionele identiteit moeten we ‘de kernwaarden van de grondwettelijke bescherming’ verstaan.¹⁷⁰

67. **IDENTITEITSCRISIS** - De huidige samenleving is niet meer dezelfde als deze van de 19^e eeuw. Allerlei historische gebeurtenissen kunnen ervoor zorgen dat de klemtonen van een maatschappij verschuiven. In de Belgische Grondwet is echter geen duidelijke aanwijzing die kan wijzen op een gemeenschappelijke identiteit.¹⁷¹ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Duitse en Tsjechische Grondwet, die de grondwettelijke beginselen die fundamenteel zijn vast gebeiteld hebben in een niet-amendeerbare tekst, de zogenaamde ‘eeuwigheidsclausules’.¹⁷² Ook heeft het Grondwettelijk Hof de gewoonte vast te houden aan strikt logische en juridische redeneringen zonder al te veel uit te wijden over de filosofische of maatschappelijke achtergrond.¹⁷³ Een preambule zou ervoor kunnen zorgen dat twee te onderscheiden begrippen, namelijk nationale identiteit en constitutionele identiteit dichter bij elkaar worden gebracht en meer in overeenstemming zijn met elkander zoals bijvoorbeeld het geval is in de Verenigde Staten en Duitsland.¹⁷⁴ In België ligt deze identiteit echter behoorlijk gevoelig, aangezien de taalregelingen en de federale staatsstructuur als onderdelen van de nationale identiteit kunnen worden beschouwd.¹⁷⁵

b.2.1. Meerlagige samenleving

68. **MEERLAGIGHEID** - De Belgische constitutionele orde is heden ten dage geenszins te vergelijken met de oorspronkelijke structuur van 1830. De federale Staat is niet langer te beschouwen als het middelpunt of de zon van het parlementair sterrenstelsel waarrond de planeten der grondrechten draaien. Vraag aan een Vlaming of hij zich in de eerste plaats Europeaan, Belg, Nederlandstalig, Vlaming of eerder West-Vlaming voelt, dan blijft het

¹⁷⁰ E. CLOOTS, “Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit”, *TBP*2017, 311.

¹⁷¹ E. CLOOTS, “Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit”, *TBP*2017, 310.

¹⁷² Artikel 79(3) van de Duitse Grondwet en artikel 9(2) van de Tsjechische Grondwet; E. CLOOTS, “Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit”, *TBP*2017, 310. Zie ook: S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 44-47. Toch werd er in België getwijfeld of enkele artikelen dan toch ‘supra-grondwettelijke’ gelding zouden bezitten, zie: G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 346.

¹⁷³ E. CLOOTS, “Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit”, *TBP*2017, 310.

¹⁷⁴ Voor het onderscheid tussen nationale en constitutionele identiteit, zie: E. CLOOTS, “Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit”, *TBP*2017, 310-312.

¹⁷⁵ E. CLOOTS, “Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit”, *TBP*2017, 315.

antwoord vaak troebel.¹⁷⁶ Een groot Europees waardenonderzoek werd in het jaar 1999 geredigeerd met volgende resultaten¹⁷⁷:

TABEL 2: Tot welke geografische eenheid behoort u het meest? (in %)

Leeftijdscategorie	Vlaanderen		Wallonië		Brussel	
	18-30 jaar	+ 60 jaar	18-30 jaar	+ 60 jaar	18-30 jaar	+ 60 jaar
Eigen gemeente	39%	44%	31%	29%	20%	20%
Gewest	22%	18%	13%	16%	28%	21%
België	24%	24%	24%	42%	18%	34%
Europa	4%	2%	12%	5%	8%	14%
Wereld	6%	5%	17%	5%	19%	7%

69. **VERDWIJNEN SAMENHORIGHEID?** - Feitelijk gezien is er dus geen echte lijn te trekken waarmee de modale Belg zich identificeert (als er al zoiets bestaat als een ‘modale Belg’ uiteraard). Bij de redactie van een eventuele preambule dient dus rekening gehouden te worden met deze centrifugale en diffuse realiteit. Kijken we terug naar de functies die een preambule zou kunnen hebben volgens CLITEUR en VOERMANS (cfr. *supra*), dan zou de evocatieve functie hieraan eventueel een mouwkunnen passen. Deze functie van een preambule gaat namelijk over het oproepen tot en totstandbrenging van nationale eenheid en saamhorigheid.¹⁷⁸

b.3. Constitutionele cultuur in België en Vlaanderen

70. **DEFINITIE** - ‘Constitutionele cultuur’ is eerder een recent begrip.¹⁷⁹ Bovendien is hetgeen ermee bedoeld wordt behoorlijk diffuus. Volgende definitie kan wat meer verduidelijking bieden: Constitutionele cultuur *“is the black box through which the Constitution's words are transformed into concrete consequences. It is an interlocking system of practices, institutional arrangements, norms, and habits of thought that determine what questions we ask, what arguments we credit, how we process disputes, and how we resolve those disputes. It is, by definition, vast and slippery.”*¹⁸⁰
71. **GRONDWET EN CULTUUR** – Het begrip is beter te begrijpen als het eerst wordt

¹⁷⁶ J. DE GROOF, F. JUDO en M.E. STORME (eds.), *De Vlaamse en Europese uitdaging: Vlaming zijn nu*, Leuven, LannooCampus, 2004, 48-49.

¹⁷⁷ J. DE GROOF, F. JUDO en M.E. STORME (eds.), *De Vlaamse en Europese uitdaging: Vlaming zijn nu*, Leuven, LannooCampus, 2004, 49.

¹⁷⁸ P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 29-30.

¹⁷⁹ Zie bijvoorbeeld enkele recente artikels: M. ADAMS, “Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtstaat”, *Nederlands Juristenblad* 2013, afl. 17, nr. 874, 1110-1118. Zie ook J. MAZZONE, “The Creation of A Constitutional Culture”, *Tulsa Law Review* 2005, vol. 40, 671-674. Zie ook: S. SOTTIAUX, “Pleidooi voor een Vlaamse constitutionele cultuur”, *NjW* 2016, nr. 349, 702-703.

¹⁸⁰ A.M. SIEGEL, “Constitutional Theory, Constitutional Culture”, *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 2016, 1107.

ontleed in verschillende deelaspecten. Volgens Stefan SOTTIAUX heeft het begrip constitutionele cultuur onder meer vier belangrijke componenten:

1. *De mate waarin burgers geloven dat zij zichzelf besturen op basis van een grondwet*
2. *De mate waarin overheidsfunctionarissen - ambtenaren, parlementsleden, ministers - aanvaarden dat zij aan de grondwet onderworpen zijn;*
3. *De mate van bewustzijn van een volk dat de grondwet zijn grondwet is: een document dat door de burgers is gecreëerd en waar zij door gebonden zijn;*
4. *De mate waarin de grondwet een verbindende kracht heeft, en dus mensen met een verschillende achtergrond en uiteenlopende visies rond een aantal basisprincipes kan verenigen.*¹⁸¹

72. **POLITIEK EN CONSTITUTIONELE CULTUUR** - Verschillende politieke fracties op het federaal niveau binnen de Kamer hebben zich al expliciet uitgesproken over wat zij verstaan onder het begrip ‘constitutionele cultuur’. Hieronder wordt een schematisch overzicht gegeven van welke partijen zich al expliciet hebben uitgelaten over het onderwerp.¹⁸²

TABEL 3: Constitutionele cultuur volgens verschillende politieke fracties

N-VA	CD&V	Open Vld	cdH
<i>Volksvertegenwoordigers dragen een zekere verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat wijzigingen uit te leggen zijn aan de burger en door een meerderheid gedragen worden</i>	<i>Een duurzaam, integraal en gecoördineerd integratiebeleid in het onderwijs, de arbeidsmarkt, het sociale en culturele leven, gebaseerd op gelijkwaardigheid, volwaardige participatie en actief en gedeeld burgerschap en met respect voor de waarden en normen van de rechtsstaat</i>	<i>Andere wijzen onderzoeken om voor meer aandacht te zorgen voor de fundamentele waarden en voor de Grondwet zelf buiten het strikt juridische kader en ze aldus een pedagogische waarde geven</i>	<i>Niet uit het oog verliezen voor wie de regel bedoeld is en zorgen voor een betere kennis van de politieke gegevens van het land</i>

73. **VERHOGEN VAN CONSTITUTIONELE CULTUUR** - Bijgevolg is de vraag die men zich kan stellen of de federale Grondwet moet worden aangepast in de mate dat deze de constitutionele cultuur bevordert. Het lijkt erop dat het antwoord op deze vraag positief dient te worden beantwoord.

¹⁸¹ Volgens de weergave van Geert Bourgeois voor de Vlaamse constitutionele cultuur weliswaar: KNACK, “Integraal: De constitutionele agenda van Geert Bourgeois”, 7 maart 2016. Zie ook: S. SOTTIAUX, “Pleidooi voor een Vlaamse constitutionele cultuur”, *NjW* 2016, nr. 349, 702-703.

¹⁸² Overgenomen uit: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 183.

b.4. De Vlaamse Grondwet en de verankering van identiteit

74. **GEEN NIEUW IDEE** - Momenteel is er enkel sprake van een federale Grondwet in Belgische context. Tot op heden hebben de deelstaten in België geen eigen Grondwet, waaraan de onderdanen onderworpen zijn. Toch bestaat het idee om op deelstatelijk niveau grondwetgevende bevoegdheid te creëren. Op Vlaams niveau bijvoorbeeld zijn er stemmen om een Vlaamse Grondwet in het leven te roepen.¹⁸³ Deze Vlaamse Grondwet is uiteraard geen nieuw idee. In de jaren 90 van vorige eeuw werd reeds een boek gepubliceerd met de titel ‘Proeve van Grondwet voor Vlaanderen’.¹⁸⁴ Deze academische proefversie van een Vlaamse Grondwet bevat opmerkenswaardig een preambule (zie Bijlage III). Later dat decennium werd er een verzoekschrift genaamd “Een grondwet voor een Vlaamse staat” bij het Vlaams Parlement ingediend dat ondertekend was door meer dan 15.000 verzoekers. Hierop volgde een hoorzitting over het verzoekschrift in het Vlaams Parlement.¹⁸⁵
75. **HANDVEST VOOR VLAANDEREN** - In 2012 werd een ontwerp tekst voorgesteld door de Vlaamse regering, het zogenaamde “Handvest voor Vlaanderen”. Alle politieke partijen van de toenmalige coalitie hebben hiervoor hun *fiat* gegeven. De tekst is grotendeels een amalgaam van bepalingen te vinden in de federale Grondwet en de bijzondere wetten en decreten (bijvoorbeeld de BWHI, en het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen). Deze ontwerp tekst bevat niet alleen een lijvige *body* artikels (119 om precies te zijn), maar bevat daarnaast ook een preambule (zie Bijlage IV).
76. **VERBINDENDE KRACHT** - Vlaams minister-president Geert BOURGEOIS bevestigde in 2016 dat hij een Vlaamse Grondwet wel ziet zitten.¹⁸⁶ In een speech liet de Vlaams minister-president zich het volgende ontvallen:
*“Indien we willen dat de Vlamingen er zich bewust van zijn dat de Vlaamse Grondwet van hen is en dat er van hun Grondwet een verbindende kracht uitgaat - twee componenten van de constitutionele cultuur - indien we dat willen, kan en zal een preambule daaraan bijdragen.”*¹⁸⁷
77. **PREAMBULE SINE QUA NON** - In de context van de Vlaamse Grondwet bevatten dus de meeste voorstellen wel degelijk een preambule. Hiervoor kan verwezen worden naar bijvoorbeeld Bijlage III en IV voor twee voorbeelden met

¹⁸³ Zie voor een overzicht bijvoorbeeld: S. LAMBRECHT, “Handvest voor Vlaanderen”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2013, 360-371 en S. LAMBRECHT, “Movement towards a Flemish Constitution: the Charter for Flanders, another failed attempt?”, *Perspectives on Federalism* 2014, vol. 6, afl. 2, 141-163.

¹⁸⁴ J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE, G. VAN HAEGENDOREN, *Proeve van grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 353 p.

¹⁸⁵ Verzoekschrift betreffende ‘Een Grondwet voor een Vlaamse staat’, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 101/1.

¹⁸⁶ KNACK, “Integraal: De constitutionele agenda van Geert Bourgeois”, 7 maart 2016.

¹⁸⁷ KNACK, “Integraal: De constitutionele agenda van Geert Bourgeois”, 7 maart 2016.

betrekking tot mogelijke preambules voor een Vlaamse Grondwet. De *ratio* hierachter heeft ontegensprekelijk te maken met de wil om een verhaal te creëren rond de Vlaamse identiteit en eigenheid van het centrifugale Vlaanderen.

78. **GBREK AAN DERGELIJKE CONSTITUTIEVE AUTONOMIE** - Uiteraard is het vandaag de dag niet mogelijk om een Vlaamse Grondwet uit te vaardigen, aangezien het gewestelijk niveau op dat vlak niet over grondwetgevende bevoegdheden beschikt.¹⁸⁸ Ook hier zijn er stemmen om de deelstaten reële grondwetgevende bevoegdheid te geven, alsook ter wijziging van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI). Dit zodat de deelstaten over eigen grondwetgevende bevoegdheden kunnen beschikken, zoals in andere landen het geval is (bijvoorbeeld Duitsland).¹⁸⁹

3.1.3. Grondwetwijziging vereist?

79. **ONDERZOEKSVRAAG** - Om terug te koppelen naar de eerste subvraag van dit onderzoek (*“Is er nood aan een upgrade van de Belgische Grondwet?”*) kan bijgevolg met zekerheid worden gesteld dat de eerste deelvraag positief kan worden beantwoord (cfr. *supra* tweede deelcomponent of criterium). De Belgische Grondwet heeft wel degelijk nood aan een wijziging. Dat kan ook opgemaakt worden uit de extensieve besprekingen in het Parlement die uiteindelijk werden gepubliceerd in het inleidend verslag op parlementair initiatief met als titel *‘Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving’*.¹⁹⁰

In de volgende titels zal worden ingegaan op de tweede subvraag van de centrale onderzoeksvraag, namelijk of de preambule een geschikt instrument is om aan de nood te voldoen. De centrale onderzoeksvraag *“Heeft de Belgische Grondwet nood aan een constitutionele upgrade door middel van een preambule?”*, kan met het voorgaande (nog) niet worden beantwoord. Bijgevolg is verder onderzoek nodig.

3.2. PREAMBULE IN DE BELGISCHE RECHTSORDE

80. **BREED ONDERZOCHT** - De Kamer onderzocht of een preambule een al dan niet welgekomen instrument zou kunnen zijn om enkele actuele discussies omtrent democratie en burgerschap te verhelpen. De Kamer heeft anno 2018 geopteerd voor een breed onderzoek naar een mogelijke preambule. Dit werd mogelijk

¹⁸⁸ Artikel 118, § 2 en 123, § 2 Grondwet.

¹⁸⁹ Octopusnota, De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, Brussel, Vlaamse Regering, 2009, 101; Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, teneinde volle uitwerking te geven aan de constitutionele autonomie (H. VUYE en V. WOUTERS), *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2349/001.

¹⁹⁰ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

gemaakt via een nieuw artikel 152*bis* in het reglement van de Kamer.¹⁹¹ Artikel 152*bis* stelt een vaste commissie in staat om het initiatief te nemen “om een inleidend verslag op te stellen over een onderwerp dat tot haar bevoegdheid behoort” en “om dit verslag in de plenaire vergadering te bespreken. Het initiatief kan worden ingediend door meerdere commissies als het onderwerp tot hun bevoegdheden behoort.”¹⁹² Dit technisch nieuwigheidje werd ingevoerd door de Zesde Staatshervorming in 2014.¹⁹³ Deze bepaling maakt het mogelijk om specialisten te horen wat betreft het onderwerp van discussie. Het derde lid bepaalt immers: “De verslaggevers kunnen een beroep doen op deskundigen binnen de door het Bureau bepaalde financiële voorwaarden.”¹⁹⁴

Hoewel dit debat werd aangezwengeld in de eerste maanden van 2016, kwam het daarna even stil te liggen. Oorspronkelijk moest het verslag klaar zijn voor het zomerreces van 2016. De aanslagen van 22 maart hebben ervoor gezorgd dat er op dat moment andere prioriteiten waren.¹⁹⁵ Zeker wat betreft de indiener van het voorstel, Patrick DEWAELE. Hij werd aangesteld als voorzitter van de onderzoekscommissie naar de aanslagen van 22 maart.¹⁹⁶ Tijdens de vergadering van 18 juli 2016 werd de termijn voor de eerste keer verlengd tot eind 2016. Anno 2018 is de storm van de aanslagen wat gaan liggen en komt er opnieuw ademruimte voor de inhoud van een preambule ten opzichte van de Grondwet. Deze rustpauze is enigszins welgekomen, daar het wat ruimte bood tot reflectie, onderzoek en rust. Op 24 januari 2018 werd het rapport met de titel: *Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving*.¹⁹⁷ gepubliceerd. In tussentijd hebben verschillende eminente filosofen, rechtsgeleerden, professoren en grondwetsspecialisten hun licht laten schijnen op de zaak. De academici die werden gehoord zijn: Guido VAN HEESWIJCK, Guy HAARSCHER, Etienne VERMEERSCH, Jean LECLERCQ, Tinneke BEECKMAN, Patrick LOOBUYCK, Edouard DELRUELLE, Hassan BOUSETTA, Vincent DE COOREBYTER, Mark ELCHARDUS, Meryem KANMAZ, Laurent DE BRIEY, Marc UYTENDAELE, Jan VELAERS, Hugues DUMONT, Stefan SOTTIAUX, Julie RINGELHEIM en Marc BOSSUYT.¹⁹⁸

¹⁹¹ RTBF, “Laïcité, neutralité, impartialité de l’Etat: les députés mènent une réflexion”, 3 februari 2016.

¹⁹² Gecoördineerde Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, *BS2* oktober 2003.

¹⁹³ *B.S.* 21 mei 2014.

¹⁹⁴ Gecoördineerde Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, *BS2* oktober 2003.

¹⁹⁵ LE SOIR, “Les libéraux relancent le débat sur la laïcité” en “« La loi civile prime sur toute loi religieuse »”, 18 januari 2018.

¹⁹⁶ Eindverslag parlementair onderzoek belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-1752/010.

¹⁹⁷ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

¹⁹⁸ De debatten zijn terug te vinden in het Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-

3.2.1. Proeve van preambule en politieke stand van zaken

81. **VOORSTEL VAN PREAMBULE UIT LIBERALE HOEK** - Zoals reeds vermeld kwam het voorstel van de preambule uit liberale hoek. Patrick DEWAELE redigeerde een voorstel van resolutie over de plaats van de fundamentele grondwaarden in de Grondwet dat onder andere betrekking heeft op een preambule. Een voorstel tot resolutie betekent dat het een voorstel is “*waarbij één of meer parlementsleden hun standpunten of visie uiteenzetten betreffende een bepaalde aangelegenheid of aan de regering vragen haar beleid in de door hen gewenste richting te sturen. Voorstellen van resolutie worden enkel besproken in de Assemblée waarin ze werden ingediend.*”¹⁹⁹ Dit heeft het debat getriggert om in het Parlement verdere besprekingen te houden over onder andere de preambule en de plaats van grondrechten en het karakter van de staat.
82. **INHOUD** – Bij deze resolutie van DEWAELE hoort ook een ‘proeve van preambule’. Dit is een voorlopige blauwdruk die een voorstelling geeft hoe een federale grondwettelijke preambule eruit zou kunnen zien. Dit voorstel van preambule gaat als volgt (zie ook *infra* Bijlage II):

“PROEVE VAN PREAMBULE BIJ DE BELGISCHE GRONDWET

[1.] Gelet op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens die op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is afgekondigd;

[2.] Gelet op de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens die op 4 november 1950 werd goedgekeurd door de Leden van de Raad van Europa;

[3.] Gelet op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind die op 20 november 1989 werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties;

[4.] Overwegende dat deze Grondwet tot doel heeft de daadwerkelijke erkenning en toepassing van de rechten die daarin werden vastgelegd te verzekeren voor al haar burgers;

[5.] Overwegende dat het doel van deze Grondwet is het bereiken van een grotere eenheid tussen de burgers van dit land en dat een van de middelen om dit doel te bereiken de handhaving en verdere verwezenlijking is van de hierin vermelde rechten en fundamentele vrijheden van de mens;

[6.] Overwegende haar diep geloof in deze fundamentele vrijheden die de grondslag vormen voor wederzijds respect en harmonie tussen de diverse burgers welke enerzijds steunt op een waarlijk democratische regeringsvorm en anderzijds op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke

2914/001. Zie ook: LE SOIR, “Les libéraux relancent le débat sur la laïcité” en “« La loi civile prime sur toute loi religieuse »”, 18 januari 2018.

¹⁹⁹ DE KAMER TOEGANKELIJK, “De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers”, Lexicon, http://www.dekamer.be/toegankelijk/laChambre_lexique.htm.

eerbiediging van de rechten van de mens waarvan die vrijheden afhankelijk zijn;

[7.] Overwegende dat België dit allen kan verwezenlijken als een democratische rechtstaat die gestoeld is op de volgende fundamentele grondwaarden: de rechten van de mens, de neutraliteit van de staat, de scheiding van geloof en staat, de gelijkwaardigheid van man en vrouw, de vrijheid van meningsuiting en het recht op zelfbeschikking;

[8.] Overwegende dat het burgerlijk recht absolute voorrang heeft op religieuze voorschriften en dat de bron van het recht de volkssoevereiniteit is die alleen wordt ingeperkt door de rechten van de mens, de EVRM, de Grondwet en de daaruit voortvloeiende wetten en decreten;

[9.] Vastbesloten om de rechten en vrijheden van haar burgers tot het uiterste te verdedigen en te streven naar een harmonieuze samenleving;

[10.] Zijn het volgende overeengekomen: (...)

*Patrick Dewael*²⁰⁰

a. Open Vld als initiatiefnemer

83. **INITIATIEF** - Welke verwachtingen liggen ten grondslag aan het voorstel? Welke pijnpunten dient de preambule te verzachten? En vooral, wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot het onderwerp? Om deze vragen te kunnen beantwoorden werd in het kader van deze paper een interview georganiseerd met federaal parlementslid Patrick DEWAEEL.

b. Positie andere partijen ten opzichte van de preambule

84. **VERDEELD POLITIEK KLIMAAT** - Samenvattend kan worden gesteld dat volgende fracties in het Parlement volgens het inleidend verslag op parlementair initiatief van 24 januari 2018 voor het invoeren van een preambule zijn: PS, MR, Open Vld, sp.a en Ecolo-Groen. Volgende partijen zijn tegen: N-VA, CD&V, cdH en de niet-erkende fractie V&W. Voor een overzicht met betrekking tot deze politieke partijen, zie Bijlages V en VI. Andere fracties zoals Vlaams Belang (VB), FDF, PTB-GO!, en de Parti Populaire (PP) hebben hun mening daarin niet officieel geuit.²⁰¹ De argumenten pro zijn onder andere de versterking van gemeenschappelijke waarden, de pedagogische waarde van een preambule (bevordering van beginselen als “samen-leven” en de open samenleving) en het uitklaren van het juridisch kader waarbinnen rechten en vrijheden moeten worden geïnterpreteerd.²⁰² De tegenargumenten betreffen voornamelijk de

²⁰⁰ P. DEWAEEL, “Proeve van Preambule bij de Belgische Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5904_preambule_dewael_grondwet.pdf.

²⁰¹ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 184.

²⁰² Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 184.

onduidelijkheid over het juridisch statuut van de preambule, de specifieke maatschappelijke context van een preambule en het bestaan van andere manieren om de Grondwet een nieuw *elan* te geven. Bovendien zijn de grondrechten reeds beschermd in Titel II van de Grondwet, alsook in internationale verdragen.²⁰³

85. INHOUDELIJK - De inhoud van een preambule is onderhevig aan politiek compromis. Wat betreft de mogelijke inhoud van een preambule werd hierboven al uiteengezet wat de positie van de Vlaamse liberalen is in dit debat. Betreft men de positie van de andere partijen als reactie op dit voorstel, dan komen we tot de volgende opsomming:

- *“een multiculturele (PS) en harmonieuze (Open Vld) samenleving;*
- *gelijkheid en non-discriminatie (PS, MR, sp.a), erkenning en daadwerkelijke toepassing van de rechten (Open Vld), economische, sociale en culturele rechten (PS) en fundamentele sociale waarden (sp.a), fundamentele rechten en vrijheden (Open Vld);*
- *scheiding van Kerken en Staat (MR), prioriteit van het burgerlijk recht op religieuze voorschriften (Open Vld), rechtsstaat (Open Vld);*
- *vrije wil (MR), individuele ontvoogding en respect voor de ander (PS), eendracht onder de burgers (Open Vld);*
- *respect voor het milieu (PS).”²⁰⁴*

86. POLITIEKE PARTIJEN - Hierna bespreken we meer specifiek de positie van de MR, CD&V, CdH, Ecolo-Groen, sp.a, PS en N-VA. De opinie van andere partijen komt ter sprake waar nodig, maar zal niet verder worden uitgediept. Voor een schematisch overzicht van de standpunten van de partijen omtrent een mogelijke preambule kan worden verwezen naar Bijlages V, VI en VII.

b.1. MR als liberale vriend

87. GELIJKAARDIG AAN VOORSTEL OPEN VLD - De Franstalige partij Mouvement Réformateur (MR) deelt in het parlementair verslag van januari 2018 dezelfde *mindset* als de Vlaamse liberalen. Ook zij zien de toevoeging van een preambule zitten. *“Le MR est en faveur de la rédaction d’un préambule à la Constitution. Ce préambule devra être court, didactique, clair et pédagogique. Il devra également expliciter les valeurs et les principes intangibles qui fondent notre démocratie: égalité entre les hommes et les femmes, la séparation des Eglises et de l’Etat, le libre arbitre des individus, etc.”²⁰⁵* In 2016 dienden enkele Franstalige Kamerleden reeds een voorstel in omtrent het inschrijven van de

²⁰³ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 184.

²⁰⁴ Eigen cursivering; Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 185.

²⁰⁵ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 369.

laïcité in de Grondwet en de voorrang van de burgerlijke wet op de religieuze wet: *“La loi civile prime sur toute loi religieuse.”*²⁰⁶

b.2. CD&V als tegenstander, doch constructieve partner

88. **AANPASSING EERSTE ARTIKEL** - Servais VERHERSTRAETEN, Wouter BEKE, Vincent VAN PETEGHEM, Sonja BECQ en Eric VAN ROMPUY hebben op 31 januari 2018 een voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat ingediend.²⁰⁷

*“Een preambule in de Grondwet invoegen nadat die geredigeerd is, is in feite een “postambule”: een bepaalde interpretatie van de Grondwet in functie van een bepaalde maatschappelijke context waarbij het risico bestaat dat geen recht wordt gedaan aan de keuzes die de opeenvolgende grondwetgevers hebben gemaakt. Bovendien is de duurzaamheid van een dergelijke “pre/postambule” twijfelachtig omdat de basiswaarden die erin opgenomen worden wellicht waarden zijn die op dat ogenblik voorwerp zijn van maatschappelijk debat. Zoals een Grondwet moet een preambule blijf geven van continuïteit en stabiliteit, zeker als het over grondrechten gaat. Ten slotte is het ook niet duidelijk wat het juridische statuut is van een preambule: gaat het over een louter symbolische verklaring of een interpretatiekader van de Grondwet met normatieve kracht?”*²⁰⁸

89. **GEEN PREAMBULE, WAT DAN WEL?** - CD&V is dus geen voorstander van het model van de preambule omdat er nog te veel onzekerheden aan vasthangen. Het voorstel bevat volgend prototype van wijziging van het eerste artikel van de Belgische Grondwet:

“Art. 1. § 1. België is een democratische rechtsstaat.

De overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid, de vrijheid, de gelijkheid en de solidariteit van de burgers teneinde de persoonlijke ontplooiing van de burgers te bevorderen en de burgers harmonieus te laten samenleven.

*Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet. Ieder leeft de rechtsregels na die door het openbaar gezag krachtens de Grondwet worden uitgevaardigd.”*²⁰⁹

²⁰⁶ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 21, tweede lid, van de Grondwet om het aan te vullen met het principe dat de wet altijd boven religieuze akten staat (D. DUCARME en cs.), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54- 1847/001, 5 p.

²⁰⁷ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2925/001, 9 p.

²⁰⁸ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2925/001, 5-6.

²⁰⁹ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2925/001, 6.

90. **FEDERALISME ALS CONSTITUTIONEEL DOGMA AF** – Vandaag de dag wordt het federalisme gepredikt in het eerste artikel. De bedoeling van dit voorstel is dat de zin over de staatsvorm verschuift naar de tweede paragraaf van het eerste artikel: “§ 2. *België is een Federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten.*”²¹⁰ Als ratio achter deze ommekeer verwijst het voorstel naar de drie pijlers waarop ons politiek systeem is gebaseerd, namelijk de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten. Volgens de indieners van het voorstel is er daarnaast ook een vierde pijler. De ‘mensenrechten in ruimer perspectief’ vormt de voornoemde vierde pijler.²¹¹ Het federalisme als zodanig maakt niet rechtstreeks deel uit van die pijlers en hoeft daarom ook niet met de eer weg te lopen om de Grondwet te mogen inleiden.
91. **NEDERLANDS MODEL** - Opmerkelijk hierbij is dat het voorstel van de CD&V geen vergelijking maakt met Nederland. Een verwijzing naar de debatten gaande in Nederland kunnen echter van vitaal belang zijn om het voorstel van de partij kracht bij te zetten. In deel 4 zal hier nader op worden ingegaan.

b.3. Ecolo-Groen, sp.a en PS als progressieve voorstanders

92. **PARTICIPATIE** - Verschillende linkse partijen, waaronder Ecolo, Groen, sp.a en de PS zijn tevens voorstander van de toevoeging van een preambule (zie Bijlage V en VI). Dit echter onder een belangrijke randvoorwaarde, namelijk het principe van de participatie van de burger in dit debat.²¹² Dit is echter geen politiek speerpunt van de linkse fracties alleen. Ook N-VA, MR, Open Vld en cdH zijn expliciete voorstanders van deze methode.²¹³ CD&V blijft op dit vlak stil.²¹⁴ Vuye&Wouters is de enige politieke groep die meewarig staat ten opzichte van burgerparticipatie en waarschuwt vooral voor de onbekende gevolgen.²¹⁵ Wat die participatieve methode concreet kan inhouden wordt verder in dit deel besproken. Voor een schematisch overzicht omtrent de participatieve methode, zie Bijlages VIII en IX.

²¹⁰ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2925/001, 6.

²¹¹ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2925/001, 6.

²¹² Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 180; DE STANDAARD, “Di Rupo wil waarden van Belgische samenleving vastleggen in nieuwe “conventie””, 26 april 2016; DE STANDAARD, “Burgerconventie van Di Rupo breed gesteund”, 27 april 2016; DE STANDAARD, “Calvo wil burgerschapsconventie voor iedereen”, 19 augustus 2016.

²¹³ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 180.

²¹⁴ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 180.

²¹⁵ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 180.

b.4. N-VA als wolf in schaapsvacht?

93. **DUBBELE AGENDA?** - Het standpunt van de N-VA is uiterst dubbelzinnig te noemen. Zoals hierboven reeds uitgelegd is het een hevige voorstander van een Vlaamse Grondwet.²¹⁶ Een essentieel onderdeel van deze Grondwet moet de preambule zijn.²¹⁷ Op federaal niveau is de N-VA echter geen voorstander van een preambule bij de Grondwet. Dit zou enigszins kunnen wijzen op een dubbele agenda. De medewerking van de N-VA is echter vereist om een grondwetsherziening te kunnen goedkeuren met de vereiste meerderheden.²¹⁸
94. **VUYE&WOUTERS** - Voormalige N-VA-partijleden Hendrik VUYE en Veerle WOUTERS dienden bijvoorbeeld in mei 2016 een tegenvoorstel (tegen het voorstel van DEWAELE) in.²¹⁹ Het komt erop neer dat beide Kamerleden een preambule niet als een meerwaarde zien voor de grondrechtenbescherming in de Grondwet.

“Wij zien dan ook het nut niet in om deze fundamentele waarden van onze maatschappij te laten vaststellen door een burgerconventie. Dergelijk voorstel is bovendien kennelijk in strijd met artikel 33 van de Grondwet, dat bepaalt dat de (staats)machten worden uitgeoefend op de wijze bepaald bij de Grondwet. Artikel 195 van de Grondwet laat geen ruimte voor een burgerconventie.

De indieners zien evenmin het nut in van een preambule bij de Grondwet, die deze fundamentele waarden zou beschrijven. Waarom beschrijven in een preambule, wat reeds integraal vervat zit in de Grondwet en in talrijke mensenrechtenverdragen? Dergelijke preambule biedt geen enkele meerwaarde.”²²⁰

3.2.2. Evaluatie van het voorstel van een preambule

95. **BEOORDELING** - In de volgende afdelingen zal een beoordeling worden gegeven van de proeve van preambule. Het voorstel van DEWAELE zal hierbij als uitgangspunt worden genomen (Bijlage I en II). Uiteraard betreft dit maar een politiek voorstel. Aldus zal er ook gekeken worden naar wat andere partijen daar mogelijks van denken en welke beginselen een preambule normatief en abstract zou kunnen bevatten los van enige partijvisie. De preambule in de Belgische rechtsorde zal vanuit drie mogelijke

²¹⁶ G. BOURGEOIS, “Constitutionele agenda voor Vlaanderen”, *NjW*2016, 707-710.

²¹⁷ G. BOURGEOIS, “Constitutionele agenda voor Vlaanderen”, *NjW*2016, 707-710.

²¹⁸ DE STANDAARD, “Grondwet: Kamer discussieert over een preambule. Naar een hardere scheiding tussen kerk en staat”, 13 maart 2018.

²¹⁹ Beide parlementsleden hebben zich recentelijk afgescheiden van de N-VA en vormen nu als onafhankelijken Vuye&Wouters, zie DE STANDAARD, “N-VA geeft wet voorrang op geloof”, 11 mei 2016.

²²⁰ Voorstel tot herziening van artikel 21, eerste lid van de Grondwet (H. VUYE en V. WOUTERS), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1858/001.

benaderingswijzen worden besproken.

Vooreerst zal besproken worden wat inhoudelijk de bedoeling kan zijn van dergelijke preambule. Deze inhoudelijke discussie werd reeds in het Parlement gevoerd en gepubliceerd in het *“Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving.”*²²¹

De focus van het onderzoek zal, zoals eerder bevestigd, zich niet exhaustief toeleggen op het inhoudelijke en substantiële debat, daar dit in essentie een zuiver politieke aangelegenheid is. Toch moet er even bij worden stilgestaan.

Vanuit juridisch oogpunt is de tweede benaderingswijze een essentieel punt van het onderzoek, namelijk een processuele beoordeling. Als er een bijzondere meerderheid wordt gevonden over wat er in een preambule moet komen, volgens welke procedurele technieken kan men een preambule invoeren? Is dat überhaupt mogelijk in het Belgisch grondwetsstelsel? Het zou immers een constitutioneel *novum* zijn. De geschiedenis leert ons dat er voor veel Grondwetswijzigingen achterpoortjes mogelijk zijn (bijvoorbeeld inzake de overgangsbepalingen van artikel 195 van de Grondwet zelf).

De derde en laatste stap is wat men de ‘maatschappelijke beoordeling’ kan noemen. Wat is de meerwaarde van een preambule? Niet alleen vanuit juridisch oogpunt, maar vooral ook vanuit het facet van uitstraling van de Grondwet, *nation building* en het creëren van identiteit.

a. Inhoudelijke beoordeling

96. **GRONDRECHTEN** - Inhoudelijk zal er bij drie punten worden stilgestaan. Vooreerst de positie van de preambule wat betreft de grondrechten, met als belangrijkste aspect de scheiding van kerk en staat en de neutraliteit van de staat. Daarna volgt een paragraaf wat betreft de verwijzing naar internationaal recht en internationale verdragen. Veel van de grondrechten die in het Belgisch rechtssysteem aanvaard worden (en de draagwijdte daarvan), vloeien niet rechtstreeks uit de Grondwettekst, maar uit verdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM), het Handvest van de Europese Unie en andere verdragen met bepalingen met directe werking voort. Ten derde zullen de begeleidende maatregelen worden besproken. Met ‘begeleidende maatregelen’ worden de aanvullende grondwetswijzigingen bedoeld die ertoe moeten dienen de toevoeging van een preambule te ondersteunen en ook op hun beurt het wederzijds versterken van de inhoud van de preambule.

a.1. Wat betreft grondrechten

97. **REEDS GEWAARBORGDE GRONDRECHTEN** - De Grondwet is uiteraard de eerste en belangrijkste bron voor het Belgisch grondwettelijk recht. De Belgische Grondwet kent immers reeds een heel aantal grondrechten expliciet toe. Deze

²²¹ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

staan geschreven in Titel II van de Grondwet, “De Belgen en hun rechten”. Hierin staan onder meer het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (artikelen 10 en 11 van de Grondwet), de vrijheid van de persoon (artikel 12), het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel (artikel 14), onschendbaarheid van de woning (artikel 15), het recht op eigendom (artikel 16), de vrijheid van erediens (artikel 19), recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven (artikel 22), onderwijsvrijheid (artikel 24), drukpersvrijheid (artikel 25), recht van vergadering en vereniging (artikelen 26 en 27), briefgeheim (artikel 29) en taalvrijheid (artikel 30).

98. **VRIJHEDEN** – De vrijheden zoals gewaarborgd in de Grondwet zijn eigenlijk niet ‘origineel’, in de zin dat de meeste vrijheden werden overgenomen uit andere reeds bestaande teksten met betrekking tot grondrechten. Zo zijn veel rechten reeds te vinden in de basiswet van het Koninkrijk der Nederlanden van 1815²²², dat zelf deels voortvloeit uit de principes van de *Déclaration des Droits de l’Homme* (zie deel 4: Rechtsvergelijking wat betreft de vergelijking met Frankrijk), of tot zelfs de middeleeuwen.²²³ Het Nationaal Congres besprak Titel II “De Belgen en hun Rechten” gedurende één week, van 20 tot 27 december 1830 en nog eens op 5 en 6 februari 1831 (juist voor de totstandkoming van de Grondwet).²²⁴
99. **MEER NADRUK OP IMPLICIETE PRINCIPES WENSELIJK?** - Er zijn enkele grondrechten die wel impliciet uit de Grondwet voortvloeien, maar niet *verbatim* als zodanig zijn opgenomen in een grondwetsbepaling of preambule. Sommigen vinden dan ook dat deze fundamentele principes van de democratie beter expliciet zouden moeten worden opgenomen in de Grondwet (al dan niet via een preambule). DEWAEL is van oordeel dat deze fundamentele grondwaarden een plaats moeten krijgen in de Grondwet in de vorm van een preambule, maar dat het ook noodzakelijk is om deze verder te verduidelijken en te preciseren in de artikelen van de Grondwet zelf.²²⁵ Hier doelt hij vooral op een wijziging van de artikelen 10, 19, 20, 21, 22 en 24 van de Grondwet.²²⁶ Het gaat hierbij om de waarborging van het ‘neutraal

²²² E. WITTE, “De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) en het ontstaan van de Belgische Constitutie (1831)” in A. ALEN, A.W. HERINGA, D. HEIRBAUT en C.J. ROTTEVEEL MANSVELD (eds.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Boom Juridisch/die Keure, Den Haag, 2016, 41-42.

²²³ M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 385.

²²⁴ M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie*, Doctoraatsthesis Faculteit Letteren en Wijsbegeerte VUB, 1977, 383.

²²⁵ P. DEWAEL, “Voorstel van resolutie over de plaats van de fundamentele grondwaarden in de Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5905_resolutie_dewael_grondwet.pdf.

²²⁶ P. DEWAEL, “Voorstel van resolutie over de plaats van de fundamentele grondwaarden in de Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5905_resolutie_dewael_grondwet.pdf.

karakter' van de staat en de scheiding tussen kerk en staat.²²⁷ Maar ook de gelijkheid van man en vrouw is een belangrijk element in deze discussie.²²⁸ Daarnaast mag de vrijheid van meningsuiting niet worden vergeten.

Hiernavolgend wordt een korte discussie gehouden over de stand van zaken met betrekking tot enkele grondrechten en -vrijheden en wat het voorstel met deze grondrechten beoogt te bereiken. Zowel de inhoudelijke sterktes als zwaktes zullen hierbij worden blootgelegd. We bespreken eerst de scheiding van kerk en staat (wat aanzien wordt als de kern van het debat over de fundamentele waarden in onze samenleving), om daarna even stil te staan bij de gelijkwaardigheid van man en vrouw.²²⁹

a.1.1. Scheiding van kerk en staat

- Stand van zaken

100. SCHEIDING VAN KERK EN STAAT EN DE GRONDWET - Een van de principes waar de opstellers van het voorstel van de preambule op hameren is de scheiding tussen kerk en staat. Dit is een beginsel dat niet expliciet staat ingeschreven in de Grondwet, doch het is een heel belangrijk element in het westers maatschappelijk denken sinds de Verlichting. Deze verlichtingswaarden verdienen volgens velen een expliciete grondwettelijke basis. De huidige Belgische Grondwet bevat momenteel een bepaling over de vrijheid van eredienst en een artikel over de vrijheid van kerkelijke organisatie, maar dus niet over de scheiding van kerk en staat als zodanig.²³⁰

101. VRIJHEID VAN EREDIENST - Het principe van de vrijheid van eredienst is terug te vinden in artikel 19 van de Grondwet:

“Art. 19. De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”

102. INHOUD - Het Hof van Cassatie bepaalde in een arrest van 3 november 1863 dat de door artikel 14 van de Grondwet (thans artikel 19) gewaarborgde vrijheden het recht behelzen voor iedere burger om te geloven en zijn of haar

²²⁷ KNACK, “Waarom het niet wenselijk is om liberale vrijheden in de grondwet al te inhoudelijk uit te diepen”, 13 maart. 2016.

²²⁸ OPEN VLD, “Dewael legt ontwerp van preambule op de grondwet neer”, 9 juni 2016, (<http://www.openvld.be/?type=nieuws&tid=1&pageid=86984>).

²²⁹ Er zal niet worden ingegaan op de democratische ordening van de rechtstaat (zoals bijvoorbeeld de democratische beginselen van de rechtsstaat en de scheiding der machten).

²³⁰ P. DE POOTER, “De Kerk-Staatverhouding in België: een systeem sui generis” in R. STOCKMAN (ed.), *Religie, overheid en samenleving: verslagboek studiedag te Gent*, Gent, Internationaal instituut kanunnik Triest, 2004, 25; M. MAGITS, “België: een systeem naar Frans model?” in P. DE HERT en K. MEERSCHAUT (eds.), *Scheiding van Kerk en Staat of actief pluralisme?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 52-53.

godsdienstig geloof of wijsgerige overtuiging in het openbaar te belijden, zonder dat de wet dit recht kan beperken met een beroep op gronden ontleend aan de mindere of meerdere waarheid of moraliteit van geloofspunten, dogma's of opvattingen.²³¹ De godsdienstvrijheid, bedoeld in de Grondwet, bestaat dus enerzijds uit het recht om te geloven en het geloof te beleven zonder daarvoor te worden vervolgd en anderzijds uit het verbod voor de overheid om de uitoefening van die beleving te reglementeren, verhinderen of verbieden op grond van motieven die betrekking hebben op de concrete organisatie of inhoud van het geloof.²³²

103. **BIJZONDERE SCHEIDING** - De vrijheid van kerkelijke organisatie neergelegd in artikel 21 van de Grondwet, zou men kunnen beschouwen als een 'bijzondere' of 'relatieve' scheiding van kerk en staat.²³³

*“Art. 21. De Staat heeft niet het recht zich te bemoeien met de benoeming of de installatie der bedienaren van enige eredienst of hun te verbieden briefwisseling te houden met hun overheid en de akten van deze overheid openbaar te maken, onverminderd, in laatstgenoemd geval, de gewone aansprakelijkheid inzake drukpers en openbaarmaking.
Het burgerlijk huwelijk moet altijd aan de huwelijksinzegening voorafgaan, behoudens de uitzonderingen door de wet te stellen, indien daartoe redenen zijn.”*

104. **GEEN STRIKTE SCHEIDING** - Uit het voorgaande blijkt dat er geen strikte of absolute scheiding is van kerk en staat in Belgische context.²³⁴ Dit is ook niet *verbatim* in de grondwettekst verduidelijkt, maar wel af te leiden uit de samenlezing van verschillende grondwetsartikelen.²³⁵

²³¹ Cass. 3 november 1863, met concl. eerste adv.-gen. FAIDER, *Pas.* 1864, I, 7.

²³² J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht. Deel I. Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 557.

²³³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 984-993; P. DE POOTER, “De Kerk-Staatverhouding in België: een systeem sui generis” in R. STOCKMAN (ed.), *Religie, overheid en samenleving: verslagboek studiedag te Gent*, Gent, Internationaal instituut kanunnik Triest, 2004, 30-31.

²³⁴ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 984-993; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, E. Story-Scientia, 1985, 555-556; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 382-383; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht. Deel I. Inleiding tot het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 557.

²³⁵ P. DE POOTER, “De Kerk-Staatverhouding in België: een systeem sui generis” in R. STOCKMAN (ed.), *Religie, overheid en samenleving: verslagboek studiedag te Gent*, Gent, Internationaal instituut kanunnik Triest, 2004, 25; M. MAGITS, “België: een systeem naar Frans model?” in P. DE HERT en K. MEERSCHAUT (eds.), *Scheiding van Kerk en Staat of actief pluralisme?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 52-53.

- Toepassing preambule

105. **WIJDVERSPREID** - Frappant is dat de scheiding van kerk en staat in Europese context eigenlijk nog géén voet aan wal heeft gezet wat betreft preambules. Het omgekeerde is eerder het geval (waarbij er dus wordt verwezen naar een bepaalde religieuze identiteit in plaats van een seculiere identiteit). In zeven lidstaten van de Raad van Europa wordt verwezen naar God, namelijk in Albanië, Duitsland, Hongarije, Ierland, Polen, Oekraïne en Zwitserland.²³⁶ Slechts één land verwijst expliciet naar de seculariteit van de staat en dat is Turkije²³⁷: “*that sacred religious feelings shall absolutely not be involved in state affairs and politics as required by the principle of secularism*”.²³⁸ Hierna worden de mogelijke gradaties en voorstellen in de Belgische context uiteengezet met de bijhorende inhoudelijke en procedurele kanttekeningen.

- Laïciteit

106. **LAÏCITEIT IN BELGIË** - In januari 2016 dienden Olivier MAINGAIN en Véronique CAPRASSE een voorstel tot herziening van de Grondwet in met betrekking tot het invoegen van een nieuw artikel 7ter van de Grondwet dat de laïciteit van de Belgische staat zou moeten regelen.²³⁹ Belangrijk om op te merken is dat laïciteit verder gaat dan enkel een scheiding van kerk en staat. Het houdt onder meer ook de principes in wat betreft de voorrang van

²³⁶ J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 301.

²³⁷ Het strekt tot aanbeveling om de Turkse preambule door te nemen. In dit geval biedt Turkije eigenlijk een ‘modelpreambule’ zoals deze zou kunnen gebruikt worden in Belgische context. Het bevat onder andere de basis voor een seculiere en liberale staat waar de scheiding der machten hoog in het vaandel wordt gedragen. De vraag is natuurlijk of België zich op dat vlak wel wil vergelijken met Turkije in het licht van de huidige politieke situatie. Zie ook: J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 301. Zie ook: P.B. CLITEUR en W.J.M. VOERMANS, *Rapport preambules*, Leiden/Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 22. Zie ook: W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 64-65.

²³⁸ Engelse vertaling, Grondwet van Turkije van 1982 (herzien in 2011). Zie ook: J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 301. Zie ook: W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 64-65.

²³⁹ Dat artikel zou moeten luiden: “*België is een Staat waar de laïciteit geldt en die de scheiding van Kerk en Staat, de voorrang van het burgerlijk recht op het goddelijk recht, de rechten van de mens, de fundamentele vrijheden en de gelijkheid van vrouwen en mannen waarborgt.*”. Zie: Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet tot invoeging van een artikel 7ter inzake de laïciteit van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1582/001. Zie ook eerdere voorstellen: Ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet (O. MAINGAIN), *Parl.St.* Kamer 2002-03, 50-2389/002. Zie ook: M. MAGITS, “België: een systeem naar Frans model?” in P. DE HERT en K. MEERSCHAUT (eds.), *Scheiding van Kerk en Staat of actief pluralisme?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 52-53.

burgerlijke wetten op religieuze voorschriften, de neutraliteit van de staat en de plicht van de staat om de gewetensvrijheid te waarborgen.²⁴⁰ In dit voorstel tot herziening wordt dus vooral uitgegaan van een fundamentele wijziging van de formele grondwettekst, zonder evenwel de denkoefening van een preambule te maken. Enkele maanden later werd die denkoefening wél gemaakt door de Nederlandstalige liberalen. Vandaar dat de laïciteit een belangrijk onderdeel vormt van het inhoudelijk onderzoek met betrekking tot een preambule.

- Voorrang burgerlijk recht op religieuze voorschriften

107. **ABSOLUTE VOORRANG BURGERLIJK RECHT** - De verhouding in welke de scheiding van kerk en staat kan worden gepercipieerd is heel verschillend.²⁴¹ Deze kan worden opgevat in verschillende gradaties, waarvan de neutraliteit en de laïciteit de belangrijkste zijn. De minst ‘sterke’ vorm van scheiding van kerk en staat is de neutraliteit. Het voorstel van DEWAEEL gaat dus zelf inderdaad verder dan een loutere scheiding. Hij pleit eveneens voor een absolute voorrang van het burgerlijke recht op religieuze voorschriften: *“Overwegende dat het burgerlijk recht absolute voorrang heeft op religieuze voorschriften en dat de bron van het recht de volkssoevereiniteit is die alleen wordt ingeperkt door de rechten van de mens, de EVRM, de Grondwet en de daaruit voortvloeiende wetten en decreten.”*²⁴²
108. **PROBLEMEN VOORRANG** - De vraag die men zich kan stellen in dit verband is of zulke zienswijze wel verenigbaar is met de visie op grondrechten en mensenrechten in het algemeen.²⁴³ Het is normaal gezien de bedoeling dat beide rechten tegen elkaar worden afgewogen in het licht van de concrete inmenging of confrontatie die voorligt.²⁴⁴ Desalniettemin wordt dat door deze

²⁴⁰ Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet tot invoeging van een artikel 7 *ter* inzake de laïciteit van de Staat, *Parl.St* Kamer 2015-16, nr. 54-1582/001, 6; M. FROMONT, “La liberté religieuse et le principe de laïcité en France” in M.A. GLENDON en H. ZACHER (eds.), *Universal Rights in a World of Diversity. The Case of Religious Freedom*, Pontifical Academy of Social Sciences, Vaticaanstad, Acta 17, 2012, 311.

²⁴¹ Het concept kan verschillende invullingen krijgen, zie onder andere: P. DE POOTER, “De Kerk-Staatverhouding in België: een systeem sui generis” in R. STOCKMAN (ed.), *Religie, overheid en samenleving: verslagboek studiedag te Gent*, Gent, Internationaal instituut kanunnik Triest, 2004, 22-25.

²⁴² P. DEWAEEL, “Proeve van Preambule bij de Belgische Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5904_preambule_dewael_grondwet.pdf.

²⁴³ Mening Jogchum VRIELINK in volgend artikel: DE STANDAARD, “N-VA geeft wet voorrang op geloof”, 11 mei 2016; Anderen zien geen probleem: M. MAGITS, “België: een systeem naar Frans model?” in P. DE HERT en K. MEERSCHAUT (eds.), *Scheiding van Kerk en Staat of actief pluralisme?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 54-55.

²⁴⁴ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht. Deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 279; J. VELAERS, “De proliferatie van de zgn. klassieke “liberale” grondrechten in de XXste en de XXIste eeuw” in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2007, 143-150.

zienswijze onmogelijk gemaakt, aangezien het burgerlijk recht steeds voorrang zal krijgen op elk religieus voorschrift, hoe belangrijk het voorschrift ook moge zijn.

In dat geval zou bijvoorbeeld het debat rond het al dan niet verbieden van ritueel slachten dode letter worden. Immers, het religieus voorschrift druist hoe dan ook in tegen de geldende burgerlijke/strafrechtelijke regelgeving omtrent dierenleed, zonder dat er nog een concrete afweging tussen de verschillende grondrechten kan worden gemaakt. Momenteel is er in de Grondwet maar één voorbeeld te vinden van de burgerlijke wet die voorrang heeft op de religieuze wet. Artikel 21, tweede alinea van de Grondwet proclameert de voorrang van het burgerlijk huwelijk op het religieuze huwelijk. Men moet eerst huwen voor de burgerlijke wet, vooraleer men de huwelijksgeloften kan voltrekken voor zijn of haar geloof. Meestal wordt er weinig acht geslaan op de tweede alinea van artikel 21 van de Grondwet. Toch mag die bepaling niet worden onderschat. Ze is de enige uiting van de voorrang van de burgerlijke wet op de religieuze wet. In deze hoedanigheid is de tweede alinea dus een prototype van de laïciteit zoals deze zou moeten toegepast worden op elke bestaande rechtsregel.²⁴⁵

- 109. GEVAAR VISERING BEPAALDE CATEGORIËN** - Het gevaar zit vaak in de staart. Te dezen is dat ook in deze context het geval. Het risico bestaat dat het debat wordt gepolariseerd tussen bepaalde bevolkingsgroepen. Een verwijzing naar de moslimgemeenschap in België dringt zich op. Men mag zich echter niet door deze *discordia* laten leiden. Het debat moet te allen tijde gebaseerd zijn op neutrale overwegingen zonder zich al te zeer te laten leiden door dergelijk discours.²⁴⁶ Wat wordt beoogd is hoegenaamd niet het stigmatiseren van bevolkingsgroepen of een soort *clash of civilizations*, maar wel een deregularisering van het openbaar leven.²⁴⁷
- 110. SUBSIDIERING EN ERKENDE GODSDIENSTEN** - Momenteel worden de erkende godsdiensten gesubsidieerd door de overheid. Artikel 181 van de Grondwet bepaalt:

“§ 1. De wedden en pensioenen van de bedienaren der erediensten komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken.

§ 2. De wedden en pensioenen van de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-

²⁴⁵ LE SOIR, “Les libéraux relancent le débat sur la laïcité” en “« La loi civile prime sur toute loi religieuse »”, 18 januari 2018.

²⁴⁶ E. DELRUELLE, “Pour la rédaction d’un préambule constitutionnel”, 19 maart 2016, (<http://edouard-delruelle.be/4086-2/>).

²⁴⁷ Voor meer informatie betreffende deze zienswijze, zie het essay geschreven door Amin Maalouf: A. MAALOUF, *De ontregeling van de wereld*, Breda, De Geus, 2010. Zie ook: E. DELRUELLE, “Pour la rédaction d’un préambule constitutionnel”, 19 maart 2016, (<http://edouard-delruelle.be/4086-2/>).

confessionele levensbeschouwing, komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken.”

111. **GEEN FINANCIËLE INMENGING** - Deze subsidiëring is ingegeven opdat de godsdiensten niet afhankelijk zouden zijn van externe (vaak buitenlandse) steun.²⁴⁸ Deze subsidiëring maakt ook onderwerp uit van het debat. Willen we een scheiding van geloof en staat, dan volgt daar logischerwijze uit dat erkende godsdiensten zichzelf kunnen en moeten ondersteunen en financieren, aldus sommigen.²⁴⁹ Bovendien kan er op dat vlak geargumenteed worden dat het gelijkheidsbeginsel met de voeten getreden wordt. De bedienaars van het boeddhistisch geloof worden immers niet betaald per specifiek mandaat, maar krijgen daarentegen slechts een subsidie.²⁵⁰ Wil men de scheiding tussen geloof en staat herdenken, dan moet men ook rekening houden met de financiering en de organisatie van die erediensten.²⁵¹
112. **ALLE GELEDINGEN VAN DE SAMENLEVING** - Scheiding van kerk en staat bevindt zich evenwel niet enkel op het abstracte juridische niveau. Kleine beslissingen kunnen veel gewicht in de schaal leggen. Recentelijk besloot de Vlaamse openbare omroep VRT bijvoorbeeld om naast de christelijke erediensten die sinds jaar en dag op zondagochtend worden uitgezonden ook islamitische diensten in de programmatie op te nemen. Hoewel de uitzendingen beperkt worden tot maximaal twee islamitische erediensten per jaar²⁵², lokte deze beslissing heel wat reacties uit. De vraag die werd gesteld is of het uitzenden van erediensten wel een taak was van de overheid. Hans GEYBELS, professor Theologie aan de KU Leuven stelt dat voor hem het debat rond de uitzending van religieuze erediensten op een staatszender een dieperliggende snaar raakt. Volgens hem kadert de kwestie van de programmatie *“in een veel crucialer debat dat we enkele maanden geleden hadden rond de invoering van een preambule in de grondwet.”* Het komt erop neer dat de tegenstanders zeggen *“dat er voor religie en levensbeschouwing geen plaats meer is in de publieke ruimte.”* De professor gaat verder in het opiniestuk door te zeggen dat *“(d)ie preambule moest voor de liberale initiatiefnemers laïciteit/vrijzinnigheid tot canon maken voor toekomstige wetgeving.”*²⁵³ Men zou wellicht inderdaad kunnen zeggen dat het debat over de preambule politiek gekaapt wordt voor

²⁴⁸ KNACK, “CD&V benadrukt voordelen van subsidiëren religies”, 15 april 2017.

²⁴⁹ FOD JUSTITIE, “Erediensten en vrijzinnigheid, Budget, (justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/erediensten_en_vrijzinnigheid/budget).

²⁵⁰ FOD JUSTITIE, “Erediensten en vrijzinnigheid, Budget”, (justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/erediensten_en_vrijzinnigheid/budget).

²⁵¹ Interview Patrick DEWAELE, afgenomen op 9 februari 2018.

²⁵² VRT, “VRT zendt Islamitische eredienst uit”, (<http://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/nieuws/2017/11/30/vrt-zendt-islamitische-eredienst-uit/>).

²⁵³ KNACK, “Ik wil helemaal geen neutrale omroep, maar eentje die de diversiteit in beeld brengt”, 10 december 2017.

de verwezenlijking van eigen doelstellingen.²⁵⁴

a.1.2. Gelijkaardigheid man en vrouw

113. **NON-DISCRIMINATIE** - Naast de scheiding van kerk en staat is ook de gelijkaardigheid man en vrouw van belang als basisprincipe (*fundamental pillar*) van de samenleving. De artikelen 10 en 11 *bis* van de Grondwet poneren dit reeds en hier kan ook aan worden getoetst door het Grondwettelijk Hof. Deze gelijkheid wordt als zo fundamenteel gezien dat zij ook een plaatsje verdient in een eventuele preambule. Sommigen beweren dat deze gelijkheid in vraag wordt gesteld wegens de groeiende islam in ons land en dat een expliciete verwijzing naar de gelijkheid man en vrouw hiertegen een reactie dient te zijn.²⁵⁵ We zijn immers allemaal in de eerste plaats burgers, onafhankelijk van het feit of we man of vrouw zijn.²⁵⁶
114. **ARTIKEL 10** - Artikel 10 van de Grondwet moet volgens het voorstel van resolutie van DEWAEL niet enkel de gelijkheid van man en vrouw beschermen, maar ook de gelijkaardige behandeling van personen met een verschillende seksuele voorkeur of genderidentiteit. De keuze van het artikel dat voor herziening vatbaar moet worden verklaard is behoorlijk ongelukkig, daar de gelijkheid (of beter: gelijkaardigheid) tussen man en vrouw ook in artikel 11 *bis* van de Grondwet wordt gewaarborgd. Het verdient daarbij dientengevolge beide artikels voor herziening vatbaar te verklaren. Ook zou het volgens het voorstel van DEWAEL moeten worden opgenomen in de preambule.²⁵⁷

a.2. Wat betreft internationaal recht

115. **INTERNATIONALE CONVENTIES EN VERDRAGEN** - In het voorstel van DEWAEL is in de eerste paragrafen een verwijzing opgenomen naar drie internationale verdragen. Vooreerst wordt een verwijzing gemaakt naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens die op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) is afgekondigd. Daarnaast wordt als tweede visietekst de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens die op 4 november 1950 werd goedgekeurd door de Leden van de Raad van Europa aangehaald. Als derde en laatste internationale bron

²⁵⁴ Bijvoorbeeld: de liberalen willen een sterkere scheiding tussen kerk en staat, terwijl de CD&V daar geen oren naar heeft. Zie ook: F. JUDO, “Een constitutioneel novum: de postambule”, *RW* 2016-17, afl. 8, 282.

²⁵⁵ T. BEECKMAN, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 231-234.

²⁵⁶ KNACK, “Godsdienstvrijheid boven gelijkheid man-vrouw? Dit cultuurrelativisme luidt doodsklok mensenrechten”, 28 september 2015; KNACK, “Wie de gelijkheid man-vrouw beperkt om religieuze redenen, schaft in werkelijkheid die gelijkheid af”, 27 oktober 2015.

²⁵⁷ P. DEWAEL, “Proeve van Preambule bij de Belgische Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5904_preambule_dewael_grondwet.pdf.

wordt verwezen naar het Verdrag inzake de Rechten van het kind dat op 20 november 1989 werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN.

116. **UVRM** - Kijken we over de grenzen heen, dan kan er worden vastgesteld dat ruim twee derde van de preambules die internationaal recht bevatten een verwijzing maken naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.²⁵⁸ De tweede internationaalrechtelijke tekst waarnaar het meest wordt verwezen is het Afrikaans Handvest voor de Rechten van Mens en Volken (hierna: Afrikaans Handvest), aangenomen op 28 juni 1982 in Nairobi.²⁵⁹ Verder wordt er in verschillende andere preambules gerefereerd aan allerhande andere internationale verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: IVESCR)²⁶⁰, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna IVBPR of BUPO-verdrag)²⁶¹, het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: VN Kinderrechtenverdrag of IVRK)²⁶² en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: *The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* of CEDAW).²⁶³
117. **SPECIFICITEIT HISTORISCHE GEBEURTENISSEN** - Verspreid wordt er ook - naargelang de specifieke context van het desbetreffende land - melding gemaakt van andere instrumenten, zoals het geval voor Bosnië en Herzegovina. Dat land verwijst naar de Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van personen behorend tot nationale of etnische, religieuze en taalkundige minderheden.²⁶⁴ Het opnemen van deze verwijzing kan uiteraard niet los gezien worden van de gebeurtenissen in de jaren '90 en de Bosnische Burgeroorlog. De Rwandese preambule verwijst naar het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide (hierna: het Genocideverdrag)²⁶⁵ en het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (hierna: *International Convention on the Elimination of All*

²⁵⁸ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 31.

²⁵⁹ Concreet bevatten 19 Afrikaanse constituties verwijzingen naar het Afrikaanse Handvest; O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 31.

²⁶⁰ Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 19 december 1966, *BS* 6 juli 1983, 8808.

²⁶¹ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, *BS* 6 juli 1983, 8815.

²⁶² Verdrag inzake de rechten van het kind (Vertaling) van 20 november 1989, *BS* 17 januari 1992, 805.

²⁶³ Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 18 december 1979, *United Nations Treaty Series*, vol. 1249, 13.

²⁶⁴ Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van personen behorend tot nationale of etnische, religieuze en taalkundige minderheden van 18 december 1992, nr. 47/135.

²⁶⁵ Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide van 9 december 1948, *United Nations Treaty Series*, vol. 78, 277.

Forms of Racial Discrimination of ICERD).²⁶⁶ Het aanhoudende conflict tussen Hutu's en Tutsi's wordt op deze manier weerspiegeld in de Grondwet.

118. **VERSCHIL THEORIE EN PRAKTIJK** - Meer nog, bekijkt men de correlatie tussen de opname van internationale mensenrechtenverdragen en de effectieve waarborging van deze rechten voor de burgers van het desbetreffende land, dan komt men van een kale reis thuis. Men zou denken dat hoe langer de preambule is, hoe meer aandacht gaat naar mensenrechten, zowel in theorie als in de praktijk. Het omgekeerde is echter waar.²⁶⁷ De 'praktijkwaarde' van een preambule is dus gering, aangezien een uitgebreide preambule geen weerslag heeft op de bescherming van grondrechten op het terrein.
119. **SUPRANATIONALE EN INTERNATIONALE GRONDRECHTEN** - Juridisch gezien is het niet strikt noodzakelijk dat er in de grondwet verwijzingen zijn opgenomen naar verschillende internationale en supranationale verdragen.²⁶⁸ Toch kan beargumenteerd worden dat een uitdrukkelijke vermelding de perceptie ten goede komt. De ontwerp-preambule maakt onder andere verwijzingen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het EVRM en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.²⁶⁹ Sinds het Franco-Suisse Le Ski-arrest wordt aanvaard dat verdragen met directe werking voorrang genieten op wetten.²⁷⁰ Deze rechtspraak heeft volgens de Raad van State constitutionele waarde en kan maar door uitdrukkelijk optreden van de grondwetgever worden herroepen.²⁷¹ Het Hof van Cassatie oordeelde dat deze voorrang ook geldt ten aanzien van de Grondwet.²⁷² Voor de Raad van State en het Grondwettelijk Hof ligt deze voorrang wat moeilijker.²⁷³ Het Hof is van oordeel dat de Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever interne wettelijke normen aanneemt die in strijd zijn met de in artikel 107*ter* (thans artikel 142) van de Grondwet bedoelde normen, niet

²⁶⁶ Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Vertaling) van 7 maart 1966, *BS* 11 december 1975, 15791.

²⁶⁷ Voor preambules: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 31; Voor de Grondwet zelf: G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 252-258.

²⁶⁸ Wegens de directe werking van veel van die bepalingen.

²⁶⁹ Het is weliswaar vreemd dat enkel deze verdragen worden vermeld in de ontwerp-preambule. Waarom bijvoorbeeld niet het BUPO-verdrag of het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie?

²⁷⁰ Cass. 27 mei 1971, *Arr. Cass.* 1971, 959, *SEW* 1972, 42.

²⁷¹ Adv.RvS 25 april 2000, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-897/1, 21-22; K. RIMANQUE, *De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose*, Antwerpen, Afscheidsrede UAntwerpen, 2007, 34-35 (deze afscheidsrede werd later heruitgegeven in K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, afl. 33, 1346-1365).

²⁷² Cass. 9 november 2004, *TBP* 2005, afl. 1, 43, noot F. MEERSSCHAUT; Cass. 16 november 2004, *Arr. Cass.* 2004, afl. 11, 1829, concl. DUINSLAEGER.

²⁷³ Voor een overzicht omtrent deze problematiek, zie onder andere: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 43 e.v. en S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 93-97.

geacht kan worden die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag.²⁷⁴ Wat het supranationaal recht betreft, volgt uit artikel 34 van de Grondwet dat de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet kan worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.

120. **CHERRY PICKING** – Er zijn weliswaar redenen waarom men zou kunnen beslissen om toch verwijzingen naar internationale verdragen op te nemen in de tekst van de preambule. De vraag is echter welke verdragen als zodanig elementair beschouwd dienen te worden om te worden opgenomen in de Grondwet. Enkel het EVRM? Of toch ook het niet-bindende UVRM? Wat met het Europees Handvest of het Kinderrechtenverdrag, zoals DEWAELE voorstelt? Is er daarnaast ook plaats voor het Genocideverdrag, het ICERD of het CEDAW?

Vaak zal deze verwijzing naar internationale en supranationale verdragen een soort van *cherry picking* inhouden. Juridisch gezien maakt het al dan niet opnemen van verwijzing naar verdragen geen enkel verschil, doch qua *statement* kan het wel tellen om te kiezen voor deze of gene. Het voorstel van preambule van DEWAELE is selectief winkelen, daar zijn ‘Proeve van preambule’ enkel een verwijzing bevat naar het EVRM, het UVRM en het Kinderrechtenverdrag. In Nederland heeft de Staatscommissie Grondwet geadviseerd om niet *per se* te verwijzen naar de verdragen, maar wel naar enkele grondrechten opgenomen in die verdragen die niet in de (Nederlandse) Grondwet voorkomen, zoals bijvoorbeeld het recht op leven.²⁷⁵

a.3. Begeleidende maatregelen

121. **GEEN ALLEENSTAANDE OEFENING** - Het toevoegen van een preambule op zichzelf is niet voldoende volgens de indieners van het voorstel. Het toevoegen van een preambule dient gepaard te gaan met een ruimere grondwetsherziening. Meer bepaald moet er een wijziging tot stand worden gebracht in Titel II van de Grondwet. Deze methode is ten eerste aan te moedigen. Volgens Christian BEHRENDT kan de omgekeerde oefening zelfs mogelijk gevaarlijk zijn.²⁷⁶ Een term zoals ‘laïcité’ kan polemische twisten teweegbrengen indien louter gespecificeerd in een preambule en niet in de Grondwet. Een mogelijkheid is, aldus BEHRENDT, om zowel te werken via een preambule als via een ruimere grondwetsherziening. Aldus ook het voorstel van DEWAELE. Ter gelegenheid van de verklaring tot herziening van de Grondwet die het toevoegen van een preambule overweegt, zijn volgende bepalingen eveneens opgenomen in een voorstel van verklaring tot herziening: artikel 10, 19, 20, 21 en 22 (zie Bijlage I voor de resolutie omtrent het voorstel).

²⁷⁴ Arbitragehof 3 februari 1994, nr. 12/94, overw. B.4.

²⁷⁵ STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Rapport Staatscommissie Grondwet”, 2010, 57-59.

²⁷⁶ LE SOIR, “Le constitutionnaliste « Nécessairement consensuel »”, 18 januari 2018.

122. **APARTE OEFENING** - Volgens VELAERS moet er prioriteit gegeven worden aan deze herziening van Titel II, vooraleer kan worden overgegaan naar de redactie van een preambule.²⁷⁷ Hij heeft wellicht gelijk, daar de grondrechten eerst moeten worden uitgespit, gesorteerd en getipdatet. Een preambule alleen kan de Grondwet niet naar een hoger niveau tillen. Ook volgens SOTTIAUX verdient het eigenlijk zelfs de voorkeur om het debat van de preambule en het debat van de grondrechten apart te behandelen.²⁷⁸ Mijns inziens is het moeilijk het debat van de preambule los te maken van het debat over de grondrechten. Beide zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, doch moet er een zekere rangorde bestaan. Het uitklaren van de positie die België inneemt op het vlak van grondrechten dient onmiskenbaar vòòr de redactie van een preambule te gebeuren.

b. Procedurele beoordeling

b.1. Grondwetswijziging vereist voor constitutioneel novum?

123. **GRONDWETSWIJZIGING?** - Daarnaast zijn er nog heel wat andere problemen op te merken omtrent de mogelijkheid om een preambule in te voeren in de Grondwet. Een preambule is immers geen concreet genummerd artikel. Het is een inleiding en komt dus vòòr Titel I te staan. Artikel 195 van de Grondwet behelst de procedure die dient te worden gevolgd voor een aanpassing van de Grondwet. Het eerste lid van dat artikel bepaalt: *“De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.”* Deze zinsnede maakt specifiek melding van een ‘grondwettelijke bepaling’ die veranderd kan worden. Er bestaat geen eensgezindheid of het toevoegen van een preambule wel onder de normale grondwetswijzigingsprocedure past. Grondwetspecialist Marc UYTENDAELE is immers de mening toegedaan dat de grondwetswijzigingsprocedure niet gevolgd dient te worden.²⁷⁹ Hiervoor verwijst hij naar een algemeen handboek grondwettelijk recht van DELPÉRÉE, waarin staat dat de constituanten *“doit désigner les dispositions constitutionnelles qu’il y a lieu de réviser; la référence générale à un titre, à un chapitre ou à une section doit être tenue pour imprécise : l’insécurité qu’elle*

²⁷⁷ J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 300.

²⁷⁸ S. SOTTIAUX, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 330.

²⁷⁹ J. GOOSSENS, P. CANNOOT en S. DEVRIENDT (eds.), “Scheiding van kerk en staat: naar een (werkelijk) neutrale grondwet? Interview met Thomas Leys (coördinator studiedienst Open Vld)”, *BelConLawBlog* 2017, (online raadpleegbaar via <http://belconlawblog.com/2017/01/25/scheiding-kerk-en-staat-neutrale-grondwet-interview-thomas-leys/>); M. UYTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, *Commission de Révision De La Constitution et de la Réforme des Institutions*, 10 mei 2016, 7-8.

*engendre ne répond pas au vœu de constituant.*²⁸⁰ Een verwijzing naar een onderdeel van de Grondwet dat geen artikel uitmaakt, is te onzeker. Toch moet volgens hem de preambule goedgekeurd worden volgens een tweederde meerderheid in de Kamer en de Senaat, doch zonder ontbinding van de Kamers zoals in artikel 195 van de Grondwet vereist wordt. Dat is constitutionele onzin volgens VELAERS.²⁸¹ UYTTENDAELE beweert daarentegen:

*“La conséquence de ce qui précède a déjà été esquissée. En adoptant un préambule - quel que soit son contenu et la formulation de ses termes - le constituant n’adoptera pas des « dispositions » au sens de l’alinéa 1er de l’article 195. Il n’édicterà pas des règles de droit normatives et juridiquement obligatoires. Il affirmera des principes, des guides d’interprétation qui seront de nature à éclairer l’œuvre constituante et à inspirer les différents législateurs.”*²⁸²

124. PREAMBULE VALT ONDER ARTIKEL 195 - Aldus zijn Marc BOSSUYT, Stefan SOTTIAUX, Hugues DUMONT en vele andere experten, in tegenstelling tot wat UYTTENDAELE voordraagt, van mening dat de procedure van artikel 195 van de Grondwet wel gevolgd dient te worden.²⁸³ We bevinden ons hier inderdaad in een constitutioneel *no man's land*. Hoewel, het is niet de eerste keer dat er grondwettelijke regels worden uitgevaardigd die niet te herleiden zijn tot een grondwetsbepaling, herinneren we de drie decreten met grondwettelijke waarde die in de revolutionaire periode werden aanvaard buiten de

²⁸⁰ F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 80. Zie ook: M. UYTTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, Commission de Révision De La Constitution et de la Réforme des Institutions, 10 mei 2016, 7-8.

²⁸¹ Ofwel dient artikel 195 van de Grondwet te worden gevolgd, ofwel de procedure vastgelegd in artikel 53 van de Grondwet. Desalniettemin heeft de tweede optie volgens VELAERS weinig zin, zie: J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 303.

²⁸² M. UYTTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, Commission de Révision De La Constitution et de la Réforme des Institutions, 10 mei 2016, 8.

²⁸³ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 152; M. BOSSUYT, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 349; H. DUMONT, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 319; J. GOOSSENS, P. CANNOOT en S. DEVRIENDT (eds.), “Scheiding van kerk en staat: naar een (werkelijk) neutrale grondwet? Interview met Thomas Leys (coördinator studiedienst Open Vld)”, *BelConLawBlog* 2017, (online raadpleegbaar via <http://belconlawblog.com/2017/01/25/scheiding-kerk-en-staat-neutrale-grondwet-interview-thomas-leys/>); S. SOTTIAUX, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 329-330; E. VERNIERS, “Preambule voor Belgische Grondwet: loutere symboliek?”, *Juristenkrant* 2016, afl. 332, 15.

Grondwettekst om.²⁸⁴

Uit al deze beschouwingen kunnen we desalniettemin concluderen dat het logisch lijkt dat de Grondwetgever de procedure vastgelegd in artikel 195 van de Grondwet wel degelijk dient te volgen. Uit het algemeen rechtsbeginsel *accessorium sequitur principale* (of het accessorieitsbeginsel) dient de bijzaak immers de hoofdzaak te volgen. Een preambule toevoegen aan de Grondwet voegt dan misschien wel geen bepaling toe in de strikte zin van het woord (een genummerd artikel), maar wijzigt de Grondwet evenzeer. Indien een strikte lezing van de term ‘grondwettelijke bepaling’ zou worden gevolgd, dan zou de Grondwetgever artikel 195 van de Grondwet makkelijk kunnen omzeilen. Bijvoorbeeld door voetnoten toe te voegen, aangezien die dan ook niet strikt zouden worden bekeken als een ‘grondwettelijke bepaling’. Een strikte uitlegging van artikel 195 van de Grondwet zou in deze het systeem van de grondwetswijziging en de waarborgen die daaraan verbonden zijn teniet doen en zelfs compleet uithollen.

b.2. Omgekeerd effect en interpretatieproblemen

125. **OMGEKEERD EFFECT?** - De bedoeling van DEWAELE is om met dit voorstel de fundamentele grondrechten van de Belgische democratie steviger te verankeren door de Grondwet een achterliggend verhaal te geven in een preambule. Die preambule zou men een niet-bindend karakter willen geven. Dit heeft echter het paradoxale gevolg dat de belangrijkste grondwaarden van onze samenleving in een niet-bindende preambule een tweederangspositie zouden krijgen ten opzichte van de grondrechten neergelegd in Titel II van de Grondwet “De Belgen en hun rechten”. Het valt bijgevolg moeilijk in te zien waarom je de fundamentele grondslagen van de Grondwet zou ‘verbannen’ naar een preambule in plaats van ze in een volwaardig grondwetsartikel uit te werken. Daarom verdient het de voorkeur om in de eerste plaats de grondwetsartikelen te herwerken en te optimaliseren, vooraleer de vraag van een preambule aan de orde is.
126. **INTERPRETATIEPROBLEMEN** - Uiteraard komt het aan de Grondwetgever toe om de Grondwet authentiek te interpreteren. Dit vloeit voort uit het principe *eius est interpretari cuius et condere*.²⁸⁵ Een interpretatieve tekst heeft als doel te verhelderen welke betekenis de wettekst bij de aanname ervan zou moeten hebben gekregen.²⁸⁶ Servais VERHERSTRAETEN argumenteert dat het ondoenbaar is om een preambule te schrijven nadat de Grondwet reeds werd geredigeerd.²⁸⁷ Er dreigen immers interpretatieverschillen te ontstaan met de oorspronkelijk bedoelde tekst. Frank JUDO is dezelfde mening toegedaan. Het

²⁸⁴ M. UYTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, Commission de Révision De La Constitution et de la Réforme des Institutions, 10 mei 2016, 7-8.

²⁸⁵ F. JUDO, “Een constitutioneel novum: de postambule”, *RW* 2016-17, afl. 8, 282.

²⁸⁶ Arbitragehof 19 december 2002, nr. 189/2002.

²⁸⁷ TERTIO, “Symboolstrijd over herziening grondwet”, 29 juni 2016.

woord ‘pre-ambule’ verraadt al dat het dient te gaan om een tekst die de Grondwet letterlijk en figuurlijk voorafgaat. Een algemene bepaling die later aan de Grondwet wordt toegevoegd – een zogenaamde ‘postambule’ – is een grondwettelijk onding en dient bijgevolg vermeden te worden.²⁸⁸ In de meest recente geschiedenis hebben twee landen desalniettemin dergelijke postambule overwogen, namelijk Nederland en Australië. In geen van beide gevallen werd een preambule als een aangewezen instrument beschouwd.²⁸⁹

127. **VOLKSSOEVEREINITEIT** - Deze interpretatieproblemen kunnen aan de hand van een eenvoudig voorbeeld treffend worden geïllustreerd. In de preambule zoals voorgesteld door DEWAELE, staat ingeschreven dat de principes van de volkssouvereiniteit gelden.²⁹⁰ Deze zienswijze staat echter op gespannen voet met hetgeen gesteld wordt in artikel 33 van de Grondwet. Artikel 33 gaat uit van het principe van de soevereiniteit van de natie en niet van het principe van de volkssouvereiniteit.²⁹¹ Dit levert een inhoudelijke contradictie in de Grondwet op die moeilijk kan worden verantwoord. Ook wat betreft scheiding van kerk en staat kan het principe niet anders worden uitgelegd dan hetgeen in de grondwettekst wordt bedoeld. Toch lijkt het probleem met betrekking tot het soevereiniteitsbegrip niet onoverkomelijk, aangezien het principe van de nationale soevereiniteit, zoals die zou blijken uit artikel 33 van de Grondwet, tegenwoordig hoe dan ook in vraag wordt gesteld.²⁹²
128. **CANADA EN DE ‘DEAD LETTER’ PREAMBULE** - Een ander voorbeeld dat men zou kunnen aanhalen in dit verband is de preambule van het ‘*Canadian Charter of Rights and Freedoms*’, dat deel uitmaakt van de Grondwet van Canada. De preambule gaat als volgt: “*Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law.*”²⁹³ Veel rechtbanken in

²⁸⁸ F. JUDO, “Een constitutioneel novum: de postambule”, *RW* 2016-17, afl. 8, 282.

²⁸⁹ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 1.

²⁹⁰ “Overwegende dat het burgerlijk recht absolute voorrang heeft op religieuze voorschriften en dat de bron van het recht de volkssouvereiniteit is die alleen wordt ingeperkt door de rechten van de mens, de EVRM, de Grondwet en de daaruit voortvloeiende wetten en decreten.”; Zie: P. DEWAELE, “Voorstel van resolutie over de plaats van de fundamentele grondwaarden in de Grondwet”, http://www.openvld.be/library/1/files/5905_resolutie_dewael_grondwet.pdf.

²⁹¹ Artikel 33 van de Grondwet gaat als volgt: “*Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.*” Zie ook: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 15-18; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, E. Story-Scientia, 1985, 28 e.v.; *Contra*: Toch zijn er ook stemmen die uitgaan van het feit dat de Grondwet wel degelijk de volkssouvereiniteit proclameert, zie: J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, Wouters, 1985, 134; B. DE WITTE, “Do not Mention the Word: Sovereignty in two Europhile Countries, Belgium and the Netherlands” in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 353; S. SOTTIAUX en R. GEENENS, “Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgian Constitution”, *European Constitutional Law Review* 2015, 293-320.

²⁹² S. SOTTIAUX en R. GEENENS, “Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgian Constitution”, *European Constitutional Law Review* 2015, 293-320.

²⁹³ CONSTITUTION ACT OF CANADA, 1982, (online raadpleegbaar via: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html>).

Canada worstelen met deze preambule en weigeren aldus waarde toe te kennen aan de preambule.²⁹⁴ De reden waarom rechtbanken afkerig zijn ten opzichte van deze preambule is omdat in hun ogen de noties ‘*supremacy of God*’ en de ‘*rule of law*’ niet in overeenstemming kunnen worden gebracht met de eigenlijke grondwettekst.²⁹⁵ Desalniettemin besliste het Canadees Hoogerechtshof dat de preambule wel degelijk juridische waarde bezit.²⁹⁶ Dergelijk geharrewar zou in Belgische context de normativiteit van de Grondwet oneer aandoen.

129. **GRONDWETTELIJK HOF EN CONSTITUTIONELE INTERPRETATIE** – Hoe het Belgisch Grondwettelijk Hof met dergelijke preambule zou omgaan maakt het voorwerp uit van een apart hoofdstuk (cfr. *infra*).

b.3. In aeternam? Quod non

130. **VOOR DE EEUWIGHEID** - Bovendien wordt een preambule vaak beschouwd als een ‘onveranderlijke bepaling’ die niet kan worden gewijzigd in het licht van vluchtige maatschappelijke wendingen.²⁹⁷ Toch zijn preambules vaak niet bestemd voor de eeuwigheid, zoals enkele internationale preambules demonstreren. De ellenlange lijst van preambules die in de loop der jaren werden geamendeerd bevat de preambules van Armenië (2005), Bangladesh (1979), Bulgarije (2007), Burkina Faso (2012), Kameroen (1996), Canada (1982), China (2004), de Comoren (2009), Tsjechië (2002), Frankrijk (2005), Duitsland (1992), Guinee-Bissau (1991), Haïti (2012), India (1976), Iran (1989), Jordanië (1984), het Verenigd Koninkrijk (2011)²⁹⁸, Zuid-Korea (1987), de Marshalleilanden (1990), Moldavië (2006), Nepal (2010), Nieuw-Zeeland (1993), Portugal (1992), Rwanda (2008) en Tonga (1988).²⁹⁹ Uiteraard is er een verschil tussen een amendement van een reeds bestaande preambule en de redactie van een preambule uit het niets. In Belgische context zou het gaan om een *creatio ex nihilo* of *ab ovo*, wat de zaak nog complexer maakt.³⁰⁰

²⁹⁴ R. v. Morgentaler, 1 S.C.R. 30. 178 (1988); Zylberberg v. Sudbury Board of Education, 65 9.R. (2d) 641, 657 (C.A.) (1988); R. v. Sharpe, B.C.J. No. 1555 (1999). Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 722-723.

²⁹⁵ L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 722-723.

²⁹⁶ Reference, re Secession of Quebec [1998] 2.S.C.R. 217, para. 51-54. Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 722-723.

²⁹⁷ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 99-101.

²⁹⁸ Voor deze oefening werd de Magna Carta als formele Grondwet beschouwd.

²⁹⁹ D. S. LAW, “Constitutional Archetypes”, *Texas Law Review* 2016, Vol. 95, 237-243. In de studie van D.S. LAW werd 2012 als referentiejaar genomen.

³⁰⁰ J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 303.

c. Maatschappelijke beoordeling

c.1. Verbindend document

131. **VERBINDEND DOCUMENT & CONSTITUTIONELE CULTUUR**³⁰¹ - Er zijn ook heel wat argumenten die zich uitspreken ten voordele van een preambule voor de Belgische Grondwet. Zo pleit Koen LEMMENS voor een preambule die een standpunt inneemt over een gemeenschappelijk toekomstperspectief voor het federale België.³⁰² Men zou kunnen stellen dat de huidige Grondwet ietwat gedegradieerd is tot een technisch document dat bestaat uit een amalgaam van staatsvormingen en communautaire waarborgen en met weinig symbolische waarde.³⁰³ Dat kan ook het ‘constitutioneel cultuurpessimisme’ worden genoemd.³⁰⁴ Volgens socioloog en politicoloog Luc HUYSE berust een democratie op twee pijlers: (1) legitimiteit en (2) slagkracht.³⁰⁵ Met legitimiteit wordt de overtuiging bedoeld dat de politieke instellingen het vertrouwen waard zijn. Deze overtuiging moet geworteld zijn in brede lagen van de samenleving. Met slagkracht bedoelt hij het vermogen van de overheid om dat vertrouwen ook effectief waar te maken. Een preambule in de Grondwet zou zowel het eerste aspect als het tweede aspect kunnen vervullen. Zoals eerder al besproken (cfr. *supra*), kan het ook de constitutionele cultuur versterken.
132. **DUBBELE FUNCTIE** - De ware kracht van een preambule zit volgens sommigen niet in de normatieve juridische waarde. Juristen, magistraten en rechtsgeleerden hebben niet het alleenrecht om over de kwaliteit van een preambule te oordelen. Vaak is het verhaal dat erachter zit minstens even belangrijk of zelfs belangrijker. Edouard DELRUELLE, politiek filosoof, is een groot voorstander van de preambule. Volgens hem heeft de preambule twee belangrijke eigenschappen, namelijk een symbolisch karakter en een pedagogisch karakter.³⁰⁶ Met het symbolisch karakter bedoelt hij vooral wat HABERMAS het *Verfassungspatriotismus* noemt.³⁰⁷

³⁰¹ Voor een pleidooi op Vlaams niveau, zie: S. SOTTIAUX, “Pleidooi voor een Vlaamse constitutionele cultuur”, *NjW* 2016, nr. 349, 702-706.

³⁰² K. LEMMENS, “Een nieuw België, een nieuwe Grondwet”, *Juristenkrant* 2011, afl. 225, 10.

³⁰³ K. LEMMENS, “Een nieuw België, een nieuwe Grondwet”, *Juristenkrant* 2011, afl. 225, 10.

³⁰⁴ G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 261.

³⁰⁵ L. HUYSE, *De lange weg naar Neufchâteau*, Leuven, Van Halewyck, 1996, 7 en 192. Zie ook: M. ADAMS, “Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtstaat”, *Nederlands Juristenblad* 2013, afl. 17, nr. 874, 1110.

³⁰⁶ E. DELRUELLE, “Pour la rédaction d’un préambule constitutionnel”, 19 maart 2016, (<http://edouard-delruelle.be/4086-2/>).

³⁰⁷ Alsook onder andere Jürgen SEIFERT, Jan-Werner MÜLLER en Dolf STERNBERGER, zie: J.W. MÜLLER, “On the Origins of Constitutional Patriotism”, *Contemporary Political Theory* 2006, nr. 5, 278-296. Zie ook over dit onderwerp in de Vlaamse context: G. BOURGEOIS, “Constitutionele agenda voor Vlaanderen”, *NjW* 2016, 707-708.

c.2. Prioriteit van grondrechten

133. **‘RECHTSSTAAT’ BELANGRIJKER DAN ‘FEDERALE STAAT’** - Gestuurd door de liberalen van de MR en de Open Vld valt het uiteraard niet te ontkennen dat de preambule die anno 2018 voorligt een duidelijke liberale agenda bevat. Scheiding geloof en staat, nadruk op individuele vrijheid, gelijkheid en een democratische staatsvorm zijn klassieke onderwerpen die liberalen zeer genegen zijn. Politiek gezien moeten de liberalen om hun doel te bereiken dus gelijkgestemden vinden. De progressieven, waaronder de socialisten en de groenen zijn zeker te vinden voor enkele van deze ideeën.³⁰⁸ Vooral de Vlaams-nationalisten en uiteraard de christendemocraten zijn minder enthousiast. Beiden zijn evenwel nodig om een (tweederde)meerderheid te vinden in het Parlement over delicate kwesties.³⁰⁹ Het voorstel van een preambule correspondeert met een bredere evolutie die tracht grondrechten weer de allure te geven die ze toebedeeld kregen tijdens het postrevolutionaire tijdperk eind 18^e en begin 19^e eeuw in Europa. Zo past het debat over de oprichting van een nationaal of ‘interfederaal’ mensenrechteninstituut perfect in dit plaatje.³¹⁰ Aldus werd dit in 2014 ook reeds voorzien in het Regeerakkoord gesloten tussen de verschillende coalitiepartners van de Federale Regering.³¹¹ Het hervormen van de grondrechtenregeling is overigens geen nieuwe discussie, aangezien in 2005 reeds een werkgroep werd opgericht met als doel *“een algehele updating, modernisering, bijwerking, hercodificatie van titel II van de Grondwet, in het licht van de verdragen inzake mensenrechten.”*³¹²

³⁰⁸ Voor sp.a: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 365-366; voor PS: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 390-394; voor Ecolo-Groen: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 383-387.

³⁰⁹ Voor N-VA: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 398-399; voor CD&V: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 395-397.

³¹⁰ Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut (D. VAN DER MAELEN en M. VAN HEES), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001; M. DE PAUW, “België legt examen mensenrechten af bij de VN en Raad van Europa: de pluspunten en knelpunten op een rijtje”, *TvMR* 2016, afl. 1, 4-7.

³¹¹ FEDERALE REGERING, Regeerakkoord, 11 oktober 2014, (http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf), 11.1.4; Wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut (D. VAN DER MAELEN en M. VAN HEES), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1704/001, 6.

³¹² Verslag over de transversale bepalingen inzake rechten en vrijheden, *Parl.St.* Kamer, 2003-04, nr. 51-2304/001. Zie ook: J. VELAERS, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 299.

c. 3. Participatief model

c.3.1. Raadpleging van de burger via alternatieve methoden

134. **DE GRONDWET IS VAN IEDEREEN** - Verschillende partijen willen van de gelegenheid gebruik maken om de koe bij de horens te vatten wat betreft de mogelijke wijziging van de Grondwet. Als de Grondwet zo nodig gewijzigd dient te worden, dan kan dit beter gebeuren met raadpleging van de burger (de idee van zelfwetgeving³¹³). Zoals Kamerlid voor de MR, Richard MILLER, het verwoordt: “*Il faut viser la compréhension et l’appropriation de la Constitution par chacun et chacune, par Monsieur et Madame Tout-le-monde, de la façon la plus complète, la plus claire, et tenant compte du fait que nous évoluons dans une société de plus en plus cosmopolite.*”³¹⁴ De Grondwet moet een instrument voor en door de burger zijn. Daarom is het aangewezen een *bottom-up* benadering uit te werken in plaats van *top-down* boven de hoofden van de gewone man aan politiek te doen.³¹⁵ Dat is ook een element van de constitutionele cultuur zoals hoger aangegeven.³¹⁶

135. **ARTIKEL 195 NIET ADEQUAAT** - Bij deze kwestie duikt artikel 195 van de Grondwet weer op. Dit artikel, dat de grondwetswijzigingen regelt, heeft de bedoeling te dienen als een soort van volksraadpleging. Toch mist artikel 195 van de Grondwet zijn doel compleet. Geen enkele kiezer weet als er verkiezingen worden uitgeschreven welke artikelen van de Grondwet voor herziening vatbaar worden verklaard en wat de beoogde wijziging in zich houdt.³¹⁷ Andere methoden om de burger te raadplegen dringen zich dan ook op.³¹⁸

c.3.2. Deliberatieve democratie werkbaar in een representatief systeem?

136. **FEDERAAL REFERENDUM VERBODEN** - De raadpleging van de burger heeft vele facetten. Veruit de meest gekende variant van burgerraadpleging zijn uiteraard

³¹³ G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 370-371.

³¹⁴ LE SOIR, “Les libéraux relancent le débat sur la laïcité” en “« La loi civile prime sur toute loi religieuse »”, 18 januari 2018.

³¹⁵ Hoewel beide technieken uiteraard perfect mogelijk zijn, zie: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 715.

³¹⁶ S. SOTTIAUX, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 330.

³¹⁷ Interview Patrick DEWAELE, afgenomen op 9 februari 2018. Zie ook: J. HABERMAS, *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, 107-108. Zie ook: E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtstatelijk perspectief*, Doctoraatsthesis. KU Leuven, Leuven, 2016, 42-46.

³¹⁸ S. SOTTIAUX en R. GEENENS, “Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgian Constitution”, *European Constitutional Law Review* 2015, 293.

de verkiezingen.³¹⁹ Daarnaast heeft men de referenda en de volksraadplegingen. Een volksraadpleging is te onderscheiden van een referendum door het louter consultatief karakter.³²⁰ Het huidige constitutioneel bestel huldigt het principe van de onrechtstreekse representatieve democratie, aldus is een bindend referendum uitgesloten in gans België.³²¹ Dit is ook het standpunt van de Raad van State sinds 1985 tot op heden.³²² Niet-bindende volksraadplegingen daarentegen zijn enkel mogelijk voor aangelegenheden van gewestelijk belang (artikel 39 *bis* van de Grondwet), provinciaal en gemeentelijk belang (artikel 41 van de Grondwet).³²³ Wel bestaat er een grondwettelijk petitierrecht³²⁴ dat mogelijk kan ingesteld worden ten aanzien van alle overheidsniveaus.³²⁵

137. **BURGERFORUM**- Het vragen van advies aan burgerfora is een andere vorm van raadpleging van de burger. Het is via deze methode dat er een grondwetswijziging wordt beoogd.³²⁶ Mits een zorgvuldige organisatie zou dit mogelijks niet raken aan het referendaverbod. Deze gulden middenweg kan op allerhande manieren worden uitgewerkt. Recent zijn er voorbeelden te vinden in Zuid-Afrika, Australië, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Noord-Ierland.³²⁷ Meer participatie van de bevolking in het totstandkomingsproces van grondwetten kan dienen ter versterking van hun democratische

³¹⁹ Zie artikel 195 van de Grondwet voor grondwetswijzigingen.

³²⁰ J. VELAERS, "Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief" in J. VELAERS (ed.), *De re ferenda : een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, Brussel, Larcier, 2001, 149-150.

³²¹ Adv.RvS 5 mei 1985, *Parl.St.* Kamer 1983-84, nr. 738/2; J. VELAERS, "Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving", *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 303; *Contra*: Toch zijn er ook stemmen die uitgaan van het feit dat de Grondwet wel degelijk de volkssoevereiniteit proclameert, zie: J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, Wouters, 1985, 134; B. DE WITTE, "Do not Mention the Word: Sovereignty in two Europhile Countries, Belgium and the Netherlands" in N. WALKER (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 353; S. SOTTIAUX en R. GEENENS, "Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgian Constitution", *European Constitutional Law Review* 2015, 293-320.

³²² Adv.RvS 5 mei 1985, *Parl.St.* Kamer 1983-84, nr. 738/2; J. VELAERS, "Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving", *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 303.

³²³ Op Vlaams niveau is de volksraadpleging voor de provincies geregeld in artikel 198 en verder van het Provinciedecreet en voor de gemeenten in artikel 205 en verder van het Gemeentedecreet, thans artikel 309 e.v. van het Decreet Lokaal Bestuur; Zie: Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005; Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 29 december 2005 en Decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017, *BS* 15 februari 2018.

³²⁴ Het petitierrecht maakt momenteel ook voorwerp uit van mogelijke hervormingen: Voorstel tot herziening van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers wat het petitierrecht betreft (K. CALVO e.a.), *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2808/001.

³²⁵ Artikel 28 van de Grondwet: "Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen. [...]"

³²⁶ Voor de lijst van politieke partijen die voorstander zijn, zie Bijlage VIII en IX.

³²⁷ S. SOTTIAUX, "Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving", *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 330.

legitimaties.³²⁸ Geheel in de lijn van de deliberatieve democratie en het *discourse principle* van HABERMAS kan worden gesteld dat normen slechts geldig zijn indien ze voldoen aan de regels van het besluitvormingsproces.³²⁹ Men denke aan het organiseren van workshops, burgerpanels, informatiemomenten, Q&A's, lezingen, enquêtes, steekproeven en dergelijke meer.³³⁰

138. **GLAD IJS** – *Prima facie* zijn er geen argumenten te vinden die ingaan tegen meer inspraak van de burger. Hoewel het idee van raadpleging van burgerfora een goed idee lijkt, bestaat het gevaar erin dat de grens van het consultatief karakter zal worden overschreden. Strikt genomen is een raadpleging van de burgerfora, gelet op het louter adviesverlenend karakter mogelijk. Desalniettemin komt dit constitutioneel neer op spelen met vuur.³³¹ Een raadpleging van burgerfora kan, mits ze noch juridisch, noch praktisch een bindend karakter vertonen.³³² Anders zou het systeem van de onrechtstreekse representatieve democratie mogelijkerwijze kunnen worden geschonden. Hoe grootschaliger en hoe meer geledingen van de samenleving worden betrokken, hoe riskanter op constitutioneel vlak. Volgens VELAERS kan enkel en alleen een grondwetswijziging dergelijk initiatief uit de gevarenzone brengen.³³³ Vandaar is het dus belangrijk dat als men opteert voor dergelijke actieve participatie van de burger, men dit voldoende integreert binnen de parlementaire besluitvorming.³³⁴
139. **PRAKTISCHE BEZWAREN** - Ook zijn er enkele praktische bezwaren die zich opdringen. Ook Patrick DEWAEL, nochtans groot voorstander van een alternatief debat, heeft zijn bedenkingen:

³²⁸ S. LAMBRECHT, "Handvest voor Vlaanderen", *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2013, 360-371; E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtstatelijk perspectief*, Doctoraatsthesis KU Leuven, Leuven, 2016, 42-46; Hoewel er eigenlijk geen empirisch onderzoek te vinden is over het causaal verband tussen participatie en de kwaliteit van de Grondwet, zie: T. GINSBURG, Z. ELKINS en J. BLOUNT, "Does the process of constitution-making matter?", *Annual Review of Law and Social Science* 2009, 205-208.

³²⁹ J. HABERMAS, *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996. Zie ook: E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtstatelijk perspectief*, Doctoraatsthesis. KU Leuven, Leuven, 2016, 42-46.

³³⁰ Zolang die maar onderscheiden blijven van echte referenda.

³³¹ Over het referendum en aanpassing van artikel 195 van de Grondwet: K. RIMANQUE, *De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose*, Antwerpen, Afscheidsrede UAntwerpen, 2007, 41 (deze afscheidsrede werd later heruitgegeven in K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, afl. 33, 1346-1365).

³³² J. VELAERS, "Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving", *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 303.

³³³ J. VELAERS, "Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving", *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 303.

³³⁴ S. SOTTIAUX, "Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving", *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 330.

“Dat maatschappelijk debat zullen we nog wel zien. Ik voel aan dat je een consensus krijgt over de herziening van een aantal artikelen. Daar was het eigenlijk om te doen, we hebben nog een jaar. Dat wou ik via een soort van voorstel van resolutie afdwingen. [...] Hilde Crevits in het onderwijs, Sven Gatz via de jeugdverenigingen, dat we overal een soort van maatschappelijk debat zouden kunnen krijgen. In mijn verbeelding zie ik dan mijn cultureel centrum volstromen met 200-300 mensen die een ganse avond debatteren. Hoe zit dat nu met die en die waarden? Dat is helaas een beetje te hoog gegrepen.”³³⁵

c.4. Pedagogische waarde

- 140. HELDER DOCUMENT** - Een preambule kan ook pedagogische waarde hebben.³³⁶ Het kan perfect dienen als instrument om een heldere en verstaanbare inkijk te geven in de Grondwet. Tevens is het een element van constitutionele cultuur. Het parlementair verslag van januari 2018 over *‘Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving’* eindigt met volgende woorden:

“Verscheidene fracties [...] brengen overwegingen naar voren waaruit blijkt dat de transparantie en de grondwettelijke cultuur nog op een andere manier dan via de participatieve methode moeten worden verbeterd: de volksvertegenwoordigers moeten uitleg geven aan de burgers en beslissingen nemen die door een meerderheid worden gedragen; belang van een multisectoraal inclusief integratiebeleid; aandacht voor dezen voor wie de regels gelden en voor de fundamentele en grondwettelijke waarden, met een pedagogisch opzet.”³³⁷

- 141. BELANG GRONDWETSKENNIS** - Het pedagogische element is zeker geen recent fenomeen. Reeds in 1851 probeerde Jean STECHER (1820-1909) bijvoorbeeld met zijn boek de *‘Onpartydige Volkshistorie der Belgische Grondwet’* de Vlamingen het belang van de Grondwet te doen inzien: *“Maer het scheen ons hoog tyd dat de Vlaming de hedendaegsche konsitutionnele vryheid in den grond leerde kennen, dezelve vervolgens hooger prees, en zich eens en vooral van versletene vooroordelen ontdeed.”³³⁸*

- 142. KRITIEK EN EINDTERMEN** - De meest gehoorde kritiek hierop is dat de Grondwet zelf deze pedagogische functie niet dient te vervullen, maar dat de basiswaarden van de Grondwet ook kunnen worden gepromoot via het

³³⁵ Interview Patrick DEWAELE, afgenomen op 9 februari 2018.

³³⁶ M. STREMLER, “Preambles: ‘Verfassungskitsch’ or Part and Parcel of the Constitution?”, *Leiden Law Blog* 2016, <http://leidenlawblog.nl/articles/preambles-verfassungskitsch-or-part-and-parcel-of-the-constitution>.

³³⁷ Bijlagen niet meegerekend: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 190.

³³⁸ J. STECHER, *Onpartydige Volkshistorie der Belgische Grondwet*, Gent, Bivort-Crowie, 1851, 6.

onderwijs en leerprogramma's of via brochures allerhande.³³⁹ Mijns inziens, en zo ook wellicht vele anderen, kan het geen kwaad om wederzijds versterkende media in te bouwen.³⁴⁰ In feite, het uitdragen van de basiswaarden van de Grondwet is reeds inbegrepen in de eindtermen op Vlaams niveau voor het secundair onderwijs. Deze eindtermen zijn opgenomen in de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Deze zijn onderdeel van "Context 5: Politiek-juridische samenleving".³⁴¹ De eindtermen stellen dertien doelen voorop:

TABEL 4: Secundair Onderwijs - Vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen

POLITIEK-JURIDISCHE SAMENLEVING
<i>De leerlingen:</i>
<i>geven aan hoe zij kunnen deelnemen aan besluitvorming in en opbouw van de samenleving;</i>
<i>passen inspraak, participatie en besluitvorming toe in reële schoolse situaties;</i>
<i>tonen het belang en dynamisch karakter aan van mensen- en kinderrechten;</i>
<i>zetten zich actief en opbouwend in voor de eigen rechten en die van anderen;</i>
<i>tonen aan dat het samenleven in een democratische rechtsstaat gebaseerd is op rechten en plichten die gelden voor burgers, organisaties en overheid;</i>
<i>erkennen de rol van controle en evenwicht tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in ons democratisch bestel;</i>
<i>illustreeren de rol van de media en organisaties in het functioneren van ons democratisch bestel;</i>
<i>onderscheiden de hoofdzaken van de federale Belgische staatsstructuur;</i>
<i>toetsen het samenleven in ons democratisch bestel aan het samenleven onder andere regeringsvormen;</i>
<i>illustreeren hoe een democratisch beleid het algemeen belang nastreeft en rekening houdt met ideeën, standpunten en belangen van verschillende betrokkenen;</i>
<i>kunnen van Europese samenwerking, van het beleid en de instellingen van de Europese Unie de betekenis voor de eigen leefwereld toelichten;</i>
<i>tonen het belang aan van internationale organisaties en instellingen;</i>
<i>geven voorbeelden die duidelijk maken hoe de mondialisering voordelen, problemen en conflicten inhoudt.</i>

143. PEDAGOGIE REVISITED? - Men kan dus vaststellen dat in de eindtermen van het secundair onderwijs wel degelijk verwijzingen zijn opgenomen naar de fundamentele basiswaarden van de staat. Zelfs op het niveau van het basisonderwijs zijn (weliswaar vereenvoudigde) eindtermen over 'politieke en

³³⁹ Zie bijvoorbeeld de mening van Vuye&Wouters in: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 376.

³⁴⁰ Bijvoorbeeld: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 63 (ELCHARDUS), 169 (sp.a), 172 (CD&V), 183 (Open Vld), 185, 369 (MR). 246 (DELRUELLE), 253 (DE COOREBYTER), 284 (Ecolo-Groen), 388 (CdH), 393 (PS), etc.

³⁴¹ VLAAMSE OVERHEID, "Secundair onderwijs – vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen", Context 5: Politiek-juridische samenleving, <http://eindtermen.vlaanderen.be/secundair-onderwijs/vakoverschrijdend/context5.htm>.

juridische verschijnselen' opgenomen.³⁴² Het onderwijs is dus een basisinstrument om de bevolking constitutionele waarden en normen bij te leren. Volgens Geert BOURGEOIS schieten de eindtermen omtrent de 'politiek-juridische samenleving' echter te kort, aangezien ze zijn opgesteld als 'vakoverschrijdende eindtermen'.³⁴³ Dit betekent dat deze eindtermen aan niemand specifiek zijn toegewezen, en juist daarom voelt ook niemand er zich verantwoordelijk voor.³⁴⁴

Daar komt mogelijks in de nabije toekomst verandering in. Het Vlaams gemeenschapsonderwijs (GO!) is aan het experimenteren met de oprichting van een nieuw vak omtrent burgerschap.³⁴⁵ Volgens hen is burgerschap gebaseerd op drie pijlers, namelijk:

- a. *“Democratie, waarin een samenleving positief omgaat met haar burgers, ondanks tegengestelde belangen en machtsverhoudingen;*
- b. *Participatie, die van de burger een grote betrokkenheid en engagement bij de samenleving vraagt;*
- c. *Identiteit, die de wisselwerking tussen de vrijheid van het individu en zijn omgeving aanspreekt.”*³⁴⁶

Laat deze drie pijlers nu ook hetgeen zijn wat met de preambule wordt beoogd. Deze evolutie in het gemeenschapsonderwijs kan enkel worden bejubeld en toegejuicht. Constitutionele geletterdheid is een na te streven ideaal.³⁴⁷ Het Katholiek Onderwijs, daarentegen, kijkt de kat uit de boom en is voorlopig nog niet van plan een apart vak in te richten omtrent burgerschap.³⁴⁸ Ook op internationaal gebied wordt deze evolutie becommentarieerd. Hiervoor kan verwezen worden naar bijvoorbeeld Martha C. NUSSBAUM.³⁴⁹

³⁴² VLAAMSE OVERHEID, “Lager onderwijs - Mens en maatschappij - Eindtermen”, <http://eindtermen.vlaanderen.be/basisonderwijs/lager-onderwijs/leergebieden/mens-en-maatschappij/eindtermen.htm>.

³⁴³ Uiteraard gaat het pleidooi van BOURGEOIS over het Vlaamse verhaal. Deze redenering gaat echter ook op voor het federaal niveau, zie G. BOURGEOIS, “Constitutionele agenda voor Vlaanderen”, *NjW* 2016, 709.

³⁴⁴ G. BOURGEOIS, “Constitutionele agenda voor Vlaanderen”, *NjW* 2016, 709.

³⁴⁵ GO! ONDERWIJS VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, “Actief burgerschap”, <http://www.g-o.be/actief-burgerschap/#GOSandpunt>.

³⁴⁶ GO! ONDERWIJS VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, “Actief burgerschap”, <http://www.g-o.be/actief-burgerschap/#GOSandpunt>.

³⁴⁷ M. ADAMS, “Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtstaat”, *Nederlands Juristenblad* 2013, afl. 17, nr. 874, 1118; Voor *constitutional literacy* in de Verenigde Staten, zie: E.D. HIRSCH, *Cultural Literacy. What Every American Needs to Know*, New York, Random House, 1988.

³⁴⁸ KATHOLIEK ONDERWIJS, “Burgerschapsvorming in het katholiek onderwijs”, <http://katholiekonderwijs.vlaanderen/nieuws/burgerschapsvorming-en-het-vak-godsdienst>.

³⁴⁹ In de context van het patriotisme. NUSSBAUM stelt vijf maxims voorop. “1. *Begin with love; [...] 2. Introduce critical thinking early, and keep teaching it; [...] 3. Use positional imagination in a way that includes; [...] 4. Show the reasons for past wars without demonizing; [...] 5. Teach a love of historical truth, and of the nation as it really is.*”, zie: M. NUSSBAUM, “Teaching Patriotism: Love and Critical Freedom”, *The University of Chicago Law Review* 2012, Vol. 79, 213-250; M. NUSSBAUM, *De nieuwe religieuze intolerantie. Een uitweg uit de politiek van de angst*, Amsterdam, Ambo, 2013, 162-3. Zie ook: P. LOOBUYCK, “Bijdrage in het inleidend verslag op

144. **MEERWAARDE PREAMBULE?** - Of een preambule een werkelijke meerwaarde betekent voor het grondwetsonderricht en identiteitsvorming is nog maar de vraag. Het kan immers niet ontkend worden dat er momenteel reeds inspanningen worden gedaan om fundamentele waarden van de samenleving uit te dragen. De burgerschapsvorming kan mijns inziens zowel worden uitgedragen door het onderwijs als door een preambule. De preambule kan daarbij zelfs optreden als soort van katalysator. Desalniettemin blijft een degelijk onderwijs de alfa en de omega van burgerschapsvorming.

3.3. INTERPRETATIE EN TOETSING VAN DE GRONDWET EN DE MOGELIJKE INTERACTIE MET EEN PREAMBULE

145. **GRONDWETTELIJK HOF** - Nu we weten wat de Grondwetgever juridisch en feitelijk gezien voor ogen heeft met een preambule is het belangrijk om te kijken hoe die preambule (als die er zou komen uiteraard) concrete uitwerking zou krijgen als constitutioneel instrument (cfr. *supra* vierde deelcomponent of criterium). Volgens de politieke consensus vandaag, zou die preambule een niet-bindende waarde toegekend moeten krijgen (cfr. *infra* Bijlage VII). Desalniettemin zou het Grondwettelijk Hof hier een stokje voor kunnen steken. In de navolgende titels zal besproken worden hoe het Grondwettelijk Hof zal reageren wat betreft interpretatie en toetsing van die preambule. “*The proof of the pudding is in the eating.*”

3.3.1. Algemene basisprincipes omtrent interpretatie

146. **ONBEPAALD KARAKTER** - De Belgische Grondwet is een grondwet in de materiële en de formele zin. Omdat de tekst van de Grondwet neergeschreven is, bemoeilijkt dit mogelijke veranderingen of wijzigingen. Aldus is de Grondwet in enige mate star of onlenig te noemen.³⁵⁰ De Belgische Grondwet – en quasi elke andere grondwet ter wereld – wordt gekenmerkt door een zekere mate aan normatieve onzekerheid.³⁵¹ Deze onzekerheid kan zich op twee plaatsen bevinden. Vooreerst bestaat de mogelijkheid dat de grondwettelijke regel op zichzelf onbepaald is. Hieruit volgt dat de onbepaaldheid en het open karakter een inherent kenmerk van een Grondwet is.³⁵² Daarnaast is het ook mogelijk dat de onzekerheid bestaat uit een epistemologisch probleem, namelijk dat de grondwettelijke regel op zichzelf

parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 241.

³⁵⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 225; J. VAN DER HOEVEN, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht. Aangevulde heruitgave van het academisch proefschrift*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1988, 64-74.

³⁵¹ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 19.

³⁵² F. DELPEREE, *La Constitution de 1830 à nos jours et même au-delà*, Brussel, Racine, 2006, 40.

wel bepaald is, maar de inhoud niet met zekerheid kan worden vastgesteld.³⁵³ In beide gevallen is interpretatie vereist. De Grondwet op zichzelf is dus een tekst die sowieso, willens nillens, onderhevig is aan een vorm van interpretatie. Welke vorm die interpretatie aanneemt verschilt uiteraard van geval tot geval. Omwille van de specifieke aard van de Grondwet verschilt de interpretatie van de Grondwet van gewone interpretatiemethoden.³⁵⁴ Karel RIMANQUE stelt met een kwinkslag dat een Grondwet eerder een bijbel is, dan een catechismus met pasklare antwoorden.³⁵⁵

147. **AMERIKAANS VOORBEELD** - In het Amerikaanse debat zijn er verschillende interpretatiemethoden³⁵⁶ voorhanden. Het originalisme en het idee van de *living constitution* zijn de twee uiteinden van het spectrum. Bij het originalisme, gepredikt door onder andere rechter SCALIA (1936-2016) staat de originele tekst van de Grondwet op de voorgrond. Interpretatie moet ten alle koste gemeden worden en moet van het toneel verdwijnen.³⁵⁷ Aan de andere kant staat het idee van de *living constitution* dat juist betekent dat de bewoording van de Grondwet, zo ook de preambule, zoveel mogelijk moet worden vertaald naar hedendaagse context.³⁵⁸ Originalisme kan vanuit drie invalshoeken worden begrepen. Vooreerst bestaat er het *strict constructionism*.³⁵⁹ Dit is de meest strikte vorm van originalisme en sluit alle interpretatie uit. Deze houding is onhoudbaar en wordt bijna niet meer gevolgd.³⁶⁰ Daarnaast bestaat er de methode van de *original meaning*.³⁶¹ Rechter SCALIA wordt in deze categorie geplaatst.

³⁵³ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 19.

³⁵⁴ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht. Deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 86-88; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, E. Story-Scientia, 1985, 106.

³⁵⁵ K. RIMANQUE, *De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose*, Antwerpen, Afscheidsrede UAntwerpen, 2007, 11 (deze afscheidsrede werd later heruitgegeven in K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW*2007-08, afl. 33, 1346-1365).

³⁵⁶ In het algemeen zijn er twee interpretatiemethoden. Vooreerst bestaat de methode die de oorspronkelijke betekenis of de tekst centraal stelt. Daarnaast bestaat de methode die de Grondwet ziet als levend organisme (*living tree*), zie: S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 49.

³⁵⁷ A. SCALIA, "Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws", *The Tanner Lectures On Human Values* 1995, 79. Zie ook: S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 49-53.

³⁵⁸ A. SCALIA, "Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws", *The Tanner Lectures On Human Values* 1995, 112-113. Zie ook: S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 49-53.

³⁵⁹ Of ook *strict textualism*, of *literalism* genoemd.

³⁶⁰ A. SCALIA, "Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws", *The Tanner Lectures On Human Values* 1995, 98.

³⁶¹ Of ook *textualism* of *moderate originalism* genoemd.

*“It certainly cannot be said that a constitution naturally suggests changeability; to the contrary, its whole purpose is to prevent change —to embed certain rights in such a manner that future generations cannot readily take them away. [...] Perhaps the most glaring defect of Living Constitutionalism, next to its incompatibility with the whole antirevolutionary purpose of a constitution, is that there is no agreement, and no chance of agreement, as to what is to be the guiding principle of the evolution. *Panta rei* is not a sufficiently informative principle of constitutional interpretation.”³⁶²*

Dit betekent dat rechters zich volgens SCALIA moeten houden aan de originele tekst, maar dan met de nuance dat de letterlijke bewoording moet verstaan worden zoals iemand de tekst in die tijd zou hebben begrepen. Dit is een meer gematigde vorm van originalisme.³⁶³ Als derde en laatste onderverdeling van het originalisme, is er de methode van de *original intent* (*intentionalism*). Dit is een quasi absurde manier van interpreteren die teruggaat naar hoe de *founding fathers* de tekst zouden hebben begrepen tijdens de grondwetgevende vergadering.³⁶⁴

148. **SUPREME COURT VERSUS GRONDWETTELIJK HOF** - Het standpunt van het Belgische Grondwettelijk Hof kan eerder bij de stroming van de *living constitution* worden geplaatst.³⁶⁵ Zoals verder zal worden besproken (cfr. *infra*), zal dit een belangrijke weerslag hebben op de al dan niet overbodigheid van een preambule in het Belgisch constitutioneel bestel.

3.3.2. Toetsingsbevoegdheden van het Grondwettelijk Hof

a. Langzame bevoegdheidsuitbreiding

149. **TOETSING** - Een van de belangrijke vragen die beantwoord dient te worden in deze paper, is de vraag wat de bindende waarde zal zijn van de voorgestelde preambule. Voorlopig is het volgens de politieke constellatie de bedoeling om de bepaling een niet-bindende waarde toe te kennen (cfr. *infra* Bijlage VII). Dit kan echter op problemen stuiten. Artikel 1 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof (hierna: BWGH) bepaalt:
“Art. 1. Het Grondwettelijk Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of

³⁶² A. SCALIA, “Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws”, *The Tanner Lectures On Human Values* 1995, 114 en 118.

³⁶³ A. SCALIA, “Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws”, *The Tanner Lectures On Human Values* 1995, 112-113.

³⁶⁴ A. SCALIA, “Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws”, *The Tanner Lectures On Human Values* 1995, 92. e.v.

³⁶⁵ Het Hof vermijdt een al te strikte lezing van de Grondwettekst. Het Hof hanteert bijvoorbeeld verschillende interpretatiesleutels, waaronder een teleologische en actualiserende methode.

een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van :
 1° *de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten; of*
 2° *de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten », en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.*
 3° *artikel 143, § 1, van de Grondwet.*⁸⁶⁶

- 150. BEVOEGDHEIDSUITBREIDING** - De bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof (vroeger: Arbitragehof) werden sinds de oprichting ervan stelselmatig jurisdictioneel uitgebreid.³⁶⁷ Het Hof toetste immers niet meer alleen aan artikelen 10 en 11 als zodanig, maar oordeelde bovendien dat artikelen 10 en 11 van de Grondwet een algemene draagwijdte hebben en bijgevolg dat deze artikelen elke vorm van discriminatie verbieden.³⁶⁸ Het Hof heeft dit principe uiteengezet in een arrest van 1989: *“Die bepaling heeft in haar eerste deel een algemene draagwijdte en verbiedt elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regel van niet-discriminatie is van toepassing ten aanzien van alle rechten en vrijheden die aan de Belgen zijn toegekend.”*³⁶⁹ Een band met het discriminatieverbod volstaat, hoe indirect die band ook moge zijn.³⁷⁰ Het Hof kan wetgevende normen dus toetsen aan artikelen 10 en 11 van de Grondwet *“in samenhang gelezen met”* rechten en vrijheden uit andere grondwetsbepalingen, verdragsbepalingen die België binden en algemene rechtsbeginselen.³⁷¹

b. Hoe een niet-bindende preambule toch bindend wordt

- 151. SCHENDING TITEL II** - Het Grondwettelijk Hof kan wat betreft grondrechten in het kader van beroepen tot vernietiging (en prejudiciële vragen)³⁷² dus

³⁶⁶ Artikel 1 van de Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, BS 7 januari 1989.

³⁶⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 60-64.

³⁶⁸ Arbitragehof 13 oktober 1989, nr. 23/89; A. OVERBEEKE, “Levensovertuiging en onderwijs in de Belgische Grondwet” in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2007, 321; P. VANDEN HEEDE en G. GOEDERTIER, “Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof? Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof”, *TBP* 2003, 459.

³⁶⁹ Arbitragehof 13 oktober 1989, nr. 23/89, overw. B.1.2.. Zie ook: Arbitragehof 15 juli 1993, nr. 62/93, overw. B.3.2.; Arbitragehof 24 november 2004, nr. 189/2004, overw. B.3.; Arbitragehof 6 oktober 2004, nr. 157/2004, overw. B.10.

³⁷⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 63.

³⁷¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 497 e.v. Zie ook: A. ALEN, “Het Arbitragehof, meer dan een ‘grondwettelijk hof met beperkte bevoegdheid’?”, *RW* 1990-91, 80-87.

³⁷² Artikel 1 van de Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor beroepen tot vernietiging en artikel 26 voor prejudiciële vragen.

rechtsreeks toetsen aan Titel II “De Belgen en hun rechten” en artikelen 170-172 en 191 van de Grondwet. Zonder aanpassing van artikel 1 BWGH kan het Grondwettelijk Hof bijgevolg niet rechtsreeks toetsen aan de preambule. Dit kan enigszins tot vreemde situaties leiden, want door een onzorgvuldige redactie van een preambule kan het gebeuren dat sommige grondrechten en vrijheden wel voorkomen in een preambule, maar niet in Titel II. De burger kan geen schending inroepen van de preambule op zichzelf, omdat de preambule geen intrinsieke normatieve waarde bezit volgens de politieke consensus.³⁷³ Desalniettemin betekent dit niet het einde van de constitutionele potentie in het licht van de grondrechtenbescherming. De woorden neergelegd in de preambule sijpelen immers door in de effectieve bepalingen van de Grondwet.³⁷⁴

Aangezien een preambule als een interpretatiesleutel moet worden gezien, zou het Grondwettelijk Hof wel degelijk rekening kunnen of moeten houden met de preambule in de lezing van andere grondwetsartikelen. Theoretisch zou het dus plausibel zijn dat het Grondwettelijk Hof via bijvoorbeeld de artikelen 10 en 11 dus ook zou kunnen toetsen aan de preambule in de Grondwet. Het lijkt zelfs meer dan waarschijnlijk.³⁷⁵ Meer nog, de toepassing van de procedure van artikel 195 van de Grondwet om de preambule toe te voegen impliceert daarnaast eigenlijk dat het wel degelijk om een grondwettelijke bepaling gaat, of het nu ingeschreven is in een apart genummerd grondwetsartikel of niet.³⁷⁶ Ook dat wijst erop dat de preambule méér is dan een niet-bindende richtinggevende inleiding op de Grondwet.

152. BUITENLANDSE VOORBEELDEN - Kijken we over de grenzen heen, dan is het zelfs eerder de regel dan de uitzondering dat preambules bindende kracht hebben.³⁷⁷ Het Hooggerechtshof van de Verenigde Staten (cfr. *infra*) staat zo goed als alleen door te verdedigen dat er geen bindende kracht van de preambule uitgaat.³⁷⁸

³⁷³ LE SOIR, “Le constitutionnaliste « Nécessairement consensuel »”, 18 januari 2018.

³⁷⁴ LE SOIR, “Le constitutionnaliste « Nécessairement consensuel »”, 18 januari 2018.

³⁷⁵ M. UYTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, Commission de Révision De La Constitution et de la Réforme des Institutions, 10 mei 2016, 89.

³⁷⁶ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 19-21.

³⁷⁷ L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 715.

³⁷⁸ L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 715; M. STREMLER, “Preambles: ‘Verfassungskitsch’ or Part and Parcel of the Constitution?”, *Leiden Law Blog* 2016, <http://leidenlawblog.nl/articles/preambles-verfassungskitsch-or-part-and-parcel-of-the-constitution>.

3.3.3. De rol van het Grondwettelijk Hof in constitutionele interpretatie

a. Hoe interpreteert het Grondwettelijk Hof de Grondwet?

153. **OVER DE RECHTSSTAAT EN WETSTAAT** - In welke mate hangt de interpretatie van de Grondwet af van de rechter? In de Italiaanse literatuur bestaat de zegswijze “*Traduttore, traditore*”, wat letterlijk betekent ‘vertaler, verrader’. In het Grondwettelijk recht en het recht in het algemeen is deze zegswijze niet minder waar, juist integendeel. Werkelijk elke soort tekst dient op een of andere wijze geïnterpreteerd te worden. De wetgever kan immers niet elk concreet geval vastleggen in de wet. Zoals Karel RIMANQUE het verwoordt: “*een rechtstaat is geen wetstaat*”.³⁷⁹
154. **RECHTERLIJKE INVULLING EN INTERPRETATIE** - Als de Grondwetgever ervoor zou opteren om enkele fundamentele grondrechten niet expliciet in een normatieve en afdwingbare bepaling onder te brengen, maar in een preambule, dan laat men de concrete interpretatie van die principes over aan de interpretatie van de rechter.³⁸⁰ In de Belgische context is er weinig theorie te vinden over de constitutionele interpretatie in de rechtspraak en rechtsleer.³⁸¹ Het doctoraatproefschrift van Toon MOONEN kan wel wat verduidelijking bieden. Het probleem bij het redigeren van een grondwet is dat er vaak gebruik wordt gemaakt van algemene begrippen en open normen. Dit is *a fortiori* het geval voor een preambule. Het is delicaat om aan de Grondwet een betekenis te geven die niet letterlijk uit de tekst valt af te leiden. Om het in de woorden van Chief Justice John MARSHALL (1755-1835) te zeggen: “*we must never forget that it is a Constitution we are expounding*” of nog: “*a constitution intended to endure for ages to come, and, consequently, to be adapted to the various crises of human affairs.*”³⁸²
155. **THEORETISCHE HANDLEIDING** - Het Grondwettelijk Hof houdt zich in principe aan vier elementaire³⁸³ aanknopingspunten om de Grondwet te interpreteren:

³⁷⁹ K. RIMANQUE, “Welke kant op met de verhouding tussen Kerk en Staat in België?” in P. DE HERT, K. MEERSCHAUT (eds.), *Scheiding van Kerk en Staat of actief pluralisme?*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2007, 224.

³⁸⁰ M. UYTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, Commission de Révision De La Constitution et de la Réforme des Institutions, 10 mei 2016, 6; Y. ROZNAI, “Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers”, Doctoraatsthesis ‘Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy’, 2014, 197-198.

³⁸¹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 49-53.

³⁸² *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316, 415 (1819). Zie ook: S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 50.

³⁸³ Naast deze elementaire aanknopingspunten zijn er nog de zogenaamde ‘complexe theorieën over interpretatiemethodologie’, deze zullen hier niet worden besproken. Zie: T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 263 e.v.

(1) De tekst van de Grondwet zelf, (2) geschiedenis, (3) teleologie en actualisering en (4) systematiek.³⁸⁴ Toegepast op de preambule zou dit dan betekenen dat het Hof uiteraard zou kijken naar welke grondrechten of basisbeginselen van de staat er zouden zijn in opgenomen (bijvoorbeeld democratie, identiteit, scheiding der machten, et cetera). Het Hof zou daarnaast wellicht ook rekening houden met hetgeen de Grondwetgever oorspronkelijk voor ogen had met een preambule en in welke context de totstandkoming van de preambule zich situeerde. Dit aan de hand van de voorbereidende werken.³⁸⁵ Het derde en vierde element wordt in volgende paragraaf besproken. Een preambule kan namelijk problematisch zijn wat betreft de teleologische interpretatie en de systematiek van de Grondwet. Dit is wat de ‘paradox van de preambule’ genoemd kan worden.

b. De paradox van de preambule

156. **PARADOX VAN DE PREAMBULE** - Gelet op de teleologische interpretatie die het Hof hanteert is een preambule als interpretatiesleutel op zich overbodig. Inhoudelijk zijn er voor de preambules in grote lijnen twee opties. Ofwel proclameert de preambule basisbeginselen die al (impliciet of expliciet) opgenomen zijn in de Grondwet, ofwel proclameert de preambule nieuwe principes. Beide pistes zijn echter problematisch. Als een preambule dient om de basisprincipes van de democratische orde die reeds in de Grondwet vervat zijn te veruitwendigen (zoals de eerste optie), dan is een preambule niets nieuw onder de zon en betreft het enkel een vestzak-broekzakoperatie. Als een preambule daarentegen bijkomende principes vastlegt (zoals de tweede optie), dan bestaat de kans op inconsistenties. Beiden komen de normativiteit van de Grondwet niet ten goede. Dit is de zogenaamde ‘paradox van de preambule’. Men kan geen tempel bouwen zonder te weten welke goden men erin zal vereren.
157. **SYSTEMATIEK** – Ook kan de systematiek van de Grondwet lijden onder mogelijk ondoordacht optreden van de Grondwetgever. Het is aan het

³⁸⁴ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraats thesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 245 e.v. Zie ook: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 225-226; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, E. Story-Scientia, 1985, 106.-107; K. RIMANQUE, *De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose*, Antwerpen, Afscheidsrede UA Antwerpen, 2007, 11-15 (deze afscheidsrede werd later heruitgegeven in K. RIMANQUE, “De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose”, *RW* 2007-08, afl. 33, 1346-1365); J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht. Deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 86-88.

³⁸⁵ Ook zou het Hof kunnen kijken naar de Grondwetgever van 1831, doch dit lijkt te verregaand. Voor de bespreking van de discussies in het Nationaal Congres, zie *supra*. Zie ook: T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraats thesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 252-256.

Grondwettelijk Hof om (schijnbaar) tegengestelde normen zoveel mogelijk met elkaar te verzoenen.³⁸⁶ Meteen duikt al een moeilijkheid op wat betreft het voorstel om in de preambule een absolute voorrang in te schrijven van burgerlijke voorschriften op religieuze voorschriften. Deze voorrang is immers onverzoenbaar met de eigenlijke grondwettekst die de verhouding tussen kerk en staat regelt. Hoe moet het Grondwettelijk Hof de Grondwet dan interpreteren? Met de regels ‘*lex posterior derogat priori*’ en de regel ‘*lex specialis derogat generali*’ komt het Grondwettelijk Hof niet zo ver.³⁸⁷ Een preambule is dan eigenlijk een impliciete grondwetsherziening.³⁸⁸ Een impliciete grondwetsherziening betekent dat de draagwijdte van een grondwetsbepaling (die zelf niet voor herziening vatbaar is verklaard) onrechtstreeks wordt gewijzigd als gevolg van de herziening of invoeging van andere grondwetsbepalingen.³⁸⁹

c. Machtsconcentratie en open normen

MEER MOGELIJKHEDEN VOOR HET GRONDWETTELIJK HOF - De bevoegdheden van de grondwetgever verschuiven in die mate naar de rechter.³⁹⁰ Hoe meer open normen, hoe meer keuzevrijheid mogelijk wordt voor de rechter. Het parlement zou ziende blind zijn indien het zou negeren dat het toevoegen van bepalingen en constitutionele snufjes impliceert dat ook het aantal grondwettelijke referentienormen voor het Grondwettelijk Hof vermeerderd.³⁹¹ Dergelijke constructies zijn koren op de molen om een zogenaamde ‘*gouvernement des juges*’ te verwezenlijken. Marc BOSSUYT is evenwel van oordeel dat een preambule minder gevaar in zich houdt op dat vlak.³⁹² Hoe het Grondwettelijk Hof precies zal omgaan met de interpretatie van een preambule blijft vooralsnog moeilijk te voorspellen. Marc BOSSUYT is van oordeel dat indien onze Grondwet met een preambule zou worden aangevuld, het zonneklaar is dat het Grondwettelijk Hof naar de preambule zal

³⁸⁶ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 262.

³⁸⁷ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 262.

³⁸⁸ Zoals hierboven reeds gesteld, gaat deze paper uit van de gedachte dat een preambule een grondwettelijke bepaling is in de zin van artikel 195 van de Grondwet.

³⁸⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 228-229.

³⁹⁰ M. BOSSUYT, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54-2914/001, 347.

³⁹¹ M. BOSSUYT, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54-2914/001, 347.

³⁹² M. BOSSUYT, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54-2914/001, 347.

teruggrijpen om de bepalingen waaraan het zal toetsen kracht bij te zetten.³⁹³

158. **RUIME UITLEGGING BEVOEGDHEDEN** - Uit het verleden kunnen we daarenboven opmaken dat het Grondwettelijk Hof niet verlegen is om zijn toegewezen bevoegdheden ruim uit te leggen en te interpreteren.³⁹⁴ Gelet op het karakter van de preambule, creëert dat het risico dat het Hof een andere invulling zou kunnen geven aan de grondwetsbepalingen dan hetgeen de Grondwetgever oorspronkelijk in gedachten had. Alles hangt natuurlijk af van hoe extensief de preambule wordt geredigeerd. Als de preambule kort en bondig wordt gehouden, dan is er natuurlijk weinig te zeggen over de interpretatie.

d. Andere interpretatieregels

159. **INTERPRETATIEVE WETTEN** - Uiteraard komt de uitlegging van de Grondwet in eerste plaats toe aan de grondwetgever volgens het principe ‘*eius est interpretari cuius est condere*’.³⁹⁵ Het is ook belangrijk aan te stippen dat het toevoegen van een preambule kan worden vergeleken met een interpretatieve taak van de wetgever. Die taak reikt niet verder dan het verhelderen welke betekenis de wettekst bij de aanname ervan zou moeten hebben gekregen.³⁹⁶ Als de wetgever hiervan durft af te wijken dient dit beschouwd te worden als misbruik van de interpretatiebevoegdheid van de wetgever. Frank JUDO argumenteert dat deze redenering zonder meer ook opgaat ten aanzien van de Grondwetgever. Zo kan de Grondwetgever niet worden beticht retroactief de Grondwet te wijzigen via een zogenaamde interpretatiesleutel of interpretatieve tekst.³⁹⁷
160. **CONSTITUTIONELE GEWOONTE** - Daarnaast is er ook zoiets als constitutionele gewoonte.³⁹⁸ Niet elk detail van een grondrecht moet formeel, expliciet en exhaustief zijn opgelijst in de Grondwet. Dit systeem zou immers onwerkbaar en tevens ook onhaalbaar zijn. De gewonterechtelijke grondwettelijke regel

³⁹³ M. BOSSUYT, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 347.

³⁹⁴ Bijvoorbeeld het arrest van 30 juli 2004 over federale loyauteit. Het Hof mocht toen nog niet rechtstreeks toetsen aan artikel 143, §1 van de Grondwet (veranderd door de Zesde Staatshervorming). Het Hof besloot dan maar het beginsel samen te lezen met het redelijkheidsevenredigheidsbeginsel, zie: Grondwettelijk Hof 30 juni 2004, nr. 119/2004, B.3.1 - B.3.5. Zie ook: J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht. Deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 86-88.

³⁹⁵ F. JUDO, “Een constitutioneel novum: de postambule”, *RW* 2016-17, afl. 8, 282.

³⁹⁶ Grondwettelijk Hof 19 december 2002, nr. 189/2002.

³⁹⁷ F. JUDO, “Een constitutioneel novum: de postambule”, *RW* 2016-17, afl. 8, 282.

³⁹⁸ Voor een overzicht van de constitutionele gewoonte in België sinds 1830, zie: H. VAN GOETHEM (ed.), *Gewoonte en recht*, Brussel, Koninklijke academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België. Wetenschappelijk comité voor rechtsgeschiedenis, 2002. Zie ook: A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, E. Story-Scientia, 1985, 98-101.

kan gedefinieerd worden als de regel “die naar voren treedt ingevolge een ononderbroken en overeenstemmende reeks van rechtshandelingen die door de gestelde machten verricht zijn in de overtuiging dat deze handelingen voor rechtmatig en wettig worden gehouden”.³⁹⁹ Daarnaast zijn er ook de zogenaamde algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde. In ruime zin gaat het daarbij om ethische, staatkundige, socio-economische of culturele basisbeginselen die aan de grondslag liggen van de rechtsorde op zijn geheel, doch zonder zelf recht te zijn.⁴⁰⁰ De vraag die bijgevolg gesteld kan worden is of een preambule dan nog enige meerwaarde biedt ten opzichte van deze gewoonten en rechtsbeginselen, aangezien deze dienen als aanvullende bron van grondwettelijk recht.

161. **ALGEMENE RECHTSBEGINSELEN** - Niet alles hoeft dus noodzakelijk te worden neergeschreven in tekstuele of formele vorm. Zo heeft het Grondwettelijk Hof meermaals algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde geconstrueerd. Voorbeelden hiervan zijn de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter⁴⁰¹, het *standstill*-principe⁴⁰², het rechtszekerheidsbeginsel⁴⁰³, het stemgeheim⁴⁰⁴, het principe van de niet-retroactiviteit⁴⁰⁵, het vertrouwensbeginsel⁴⁰⁶, de scheiding der machten⁴⁰⁷, vrijheid van handel en nijverheid⁴⁰⁸, et cetera.⁴⁰⁹

3.4. DEELBESLUIT

162. **HERZIENING VEREIST** - Dit derde deel dat handelde over de preambule in de Belgische constitutionele orde kan bijgevolg als volgt worden besloten. De Belgische grondwetsgeschiedenis leert ons dat de *founding fathers* gekozen hebben om geen preambule in te schrijven in de Grondwet. Toch werd de Belgische Grondwet anno 1831 als een uitstekende liberale grondwet omschreven, met veel ruimte voor de bescherming van grondrechten.⁴¹⁰ Echter, door de vele staats hervormingen en de actuele maatschappelijke

³⁹⁹ A. MAST, “De grondwettelijke norm”, *TBP* 1970, 430. Zie ook: H. VAN GOETHEM (ed.), *Gewoonte en recht*, Brussel, Koninklijke academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België. Wetenschappelijk comité voor rechtsgeschiedenis, 2002, 25.

⁴⁰⁰ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 59-60.

⁴⁰¹ Grondwettelijk Hof 3 december 2009, nr. 195/2009.

⁴⁰² Grondwettelijk Hof 24 oktober 2008, nr. 73/2008.

⁴⁰³ Grondwettelijk Hof 29 april 2010, nr. 49/2010.

⁴⁰⁴ Grondwettelijk Hof 23 mei 1990, nr. 18/90.

⁴⁰⁵ Grondwettelijk Hof 30 maart 2010, nr. 32/2010.

⁴⁰⁶ Grondwettelijk Hof 15 december 2011, nr. 187/2011.

⁴⁰⁷ Grondwettelijk Hof 15 december 2011, nr. 187/2011.

⁴⁰⁸ Grondwettelijk Hof 15 december 2011, nr. 187/2011.

⁴⁰⁹ Voor de lijst van rechtsbeginselen, zie: M. UYTENDAELE, “Intervention sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société”, Commission de Révision De La Constitution et de la Réforme des Institutions, 10 mei 2016, 8-9.

⁴¹⁰ G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 104; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht. Deel I*, die Keure, 2015, 6-8.

gebeurtenissen in een geglobaliseerde context, is de uitstraling van de Grondwet erop achteruitgegaan.⁴¹¹ Er is wel degelijk nood om de Grondwet aan te passen en om ‘de klok terug te draaien’ wat betreft het begeistert karakter van de originele Grondwet van 1831. De eerste subvraag van dit onderzoek (“*Is er nood aan een upgrade van de Belgische Grondwet?*”) kan aldus positief worden beantwoord.

163. **PREAMBULE GESCHIKT INSTRUMENT?** - Bijgevolg moet worden gekeken naar de tweede subvraag, namelijk of de preambule een geschikt instrument is om aan die nood te voldoen. Het antwoord hierop wordt opgesplitst in twee delen, namelijk de juridische meerwaarde en de niet-juridische meerwaarde.
164. **(1) JURIDISCHE MEERWAARDE** - Als er een preambule wordt toegevoegd aan de Grondwet dan zal die geen louter indicatieve waarde bezitten. Integendeel, er zal ongetwijfeld een normatieve kracht aan worden toegekend door het Grondwettelijk Hof. Vergroot dit de toetsingsmogelijkheden van het Grondwettelijk Hof? Dit hangt af van de creativiteit van het Hof, alsook van de bewoordingen van de preambule. Het Hof zag er in het verleden geen graten in om zijn bevoegdheden impliciet uit te breiden⁴¹² en de kans is bijgevolg groot dat dit ook bij een preambule het geval zal zijn.

PARADOX VAN DE PREAMBULE - Juist omwille van het feit dat die preambule een belangrijke waarde zal toegekend krijgen, kan dit ervoor zorgen dat er conflicten ontstaan met de eigenlijke grondwettekst. Dat is de zogenaamde ‘paradox van de preambule’. Dat betekent dat langs de ene kant de preambule geen nieuwe elementen mag introduceren omwille van mogelijke conflicten met de eigenlijke grondwettekst. Als de preambule langs de andere kant geen bijkomende aspecten mag behelzen om conflicten te vermijden, heeft de preambule geen praktisch nut. Een preambule lijkt dientengevolge geen geschikt instrument om aan de Grondwet toe te voegen.

165. **(2) NIET-JURIDISCHE MEERWAARDE** - Naast de juridische meerwaarde is echter ook de niet-juridische meerwaarde van belang. De Grondwet begint met de stoffige constructie dat België een federale staat is met drie gemeenschappen en drie gewesten. Dat kan anders. Het zou een goede evolutie zijn voor het constitutioneel bewustzijn en de constitutionele cultuur onder de bevolking om de Grondwet een duidelijke aanhef te geven. Dit is uiteraard slechts het geval

⁴¹¹ F. DELPEREE, *La Constitution de 1830 à nos jours et même au-delà*, Brussel, Racine, 2006, 137.

⁴¹² Bijvoorbeeld het arrest van 30 juli 2004 over federale loyautéit. Het Hof mocht toen nog niet rechtstreeks toetsen aan artikel 143, §1 van de Grondwet (veranderd door de Zesde Staatshervorming). Het Hof besloot dan maar het beginsel samen te lezen met het redelijkheids-evenredigheidsbeginsel, zie: Grondwettelijk Hof 30 juni 2004, nr. 119/2004, B.3.1 - B.3.5. Zie ook: J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht. Deel I*, Brugge, die Keure, 2015, 86-88.

⁴¹² Grondwettelijk Hof 19 december 2002, nr. 189/2002.

voor zover er geen conflicten ontstaan met de eigenlijke grondwettekst. Het idee van de preambule is een gunstige gedachte, doch nog steeds ligt de juridische onzekerheid dwars.

166. **PROVISORISCH BESLUIT** - Aldus kan provisorisch worden besloten dat de centrale onderzoeksvraag (“*Heeft de Belgische Grondwet nood aan een constitutionele upgrade door middel van een preambule?*”) wat betreft de juridische meerwaarde, in de negatieve zin zou kunnen worden beantwoord. Omwille van de ‘paradox van de preambule’ heeft een preambule juridisch gezien weinig tot geen meerwaarde voor de rechtspraak. Wat betreft de niet-juridische meerwaarde daarentegen zou een preambule misschien wel geschikt kunnen zijn. Desalniettemin is de Belgische constitutionele rechtsorde niet vertrouwd met het gegeven van een preambule. Een degelijk alternatief zou hetgeen kunnen zijn wat de CD&V naar voren schuift, namelijk een uitbreiding van het eerste artikel.

VOORUITBLIK - Dit besluit kan echter niet definitief worden zonder te kijken naar wat een preambule kan (of zou kunnen) betekenen in andere landen. Daarom wordt eerst gekeken hoe andere landen omgaan met een mogelijke preambule en of het misschien de Belgische constitutionele rechtsorde zou kunnen inspireren.

4. DE PREAMBULE OVER DE GRENZEN HEEN

4.1. RECHTSVERGELIJKENDE ASPECTEN

167. **RECHTSVERGELIJKENDE INLEIDING** - Rechtsvergelijkend zal een studie worden gemaakt met betrekking tot andere landen die worden gekenmerkt door een preambule. Grondwetgevers durven weleens basisconcepten van het grondwettelijk recht uit andere rechtssystemen overnemen, zeker wat betreft de *best practices*.⁴¹³ De rechtsvergelijkende bespreking zal een voorbeeld zijn van toegepaste rechtsvergelijking of *applied comparative law* (in tegenstelling tot *descriptive comparative law* of descriptieve rechtsvergelijking).⁴¹⁴ *Descriptive comparative law* is een onderzoeksmethode die de verschillen en gelijkenissen van verschillende rechtssystemen blootlegt. Deze methode werd reeds toegepast *supra*, waarbij de preambule tekstueel werd ontleed. Dit is echter niet voldoende. H.C. GUTTERIDGE karakteriseert comparatieve rechtsvergelijking als een methode die niet bestaat uit “*a mere description of*

⁴¹³ T. GINSBURG, N. FOTI en D. ROCKMORE, “‘We The Peoples’: The Global Origins of Constitutional Preambles” in *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, No. 447*, 2013, 102-103; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 1.

⁴¹⁴ Net zoals de rechtsvergelijkende studie over preambules in: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012.

*differences which exist between concepts, rules or institutions of the laws under examination”, maar die daarentegen geworteld is “into the matter with a definite purpose in view.”*⁴¹⁵

De rechtsvergelijkende studie die hierna volgt heeft de bedoeling van theoretisch en praktisch belang te zijn in het vraagstuk betreffende de waarde van een preambule bij de Belgische Grondwet. Hoewel er veel rechtsleer te vinden is over specifieke individuele preambules wereldwijd, is er toch weinig doctrine over de vergelijking van deze rechtsfiguur over de grenzen heen.⁴¹⁶ Dit kan beschouwd worden als te wijten aan de misvatting dat preambules geen enkele normatieve kracht bezitten.⁴¹⁷ Twee basiswerken die de preambules onderwerpen aan een rechtsvergelijkend onderzoek zijn: *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis* (2017)⁴¹⁸ en *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law* (2012)⁴¹⁹, beiden van uiterst recente datum. Rechtsvergelijking is in deze context echter van cruciaal belang. Er zal in deze paper meer concreet worden ingegaan op de Verenigde Staten, Frankrijk, Nederland en de Europese Unie. Daarnaast zal ook verspreid melding worden gemaakt van andere landen waar het nodig/nuttig kan zijn deze mee in de bespreking te betrekken.⁴²⁰

- 168. USA VS. FRANKRIJK** - Het spreekt aldus voor zich dat in deze materie de Verenigde Staten moet worden besproken. De preambule van de Amerikaanse Constitutie die begint met *“We the people”* is veruit de meest bekende inleiding op een Grondwet. Ook Frankrijk zal in deze paper worden bekeken. De preambule van de Franse Grondwet maakt namelijk een belangrijk deel uit van de Grondwet. Deze preambule is niet louter informatief, het is daarentegen een preambule die juridisch bindend is. Daarnaast is

⁴¹⁵ H.C. GUTTERIDGE, *Comparative Law. An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research*, Cambridge, Cambridge University Press, 1946, 9-10. Zie ook: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 25. Voor functionele rechtsvergelijking, zie ook: L. KESTEMONT en P. SCHOUKENS, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, Leuven/Den Haag, 2012, 61-62.

⁴¹⁶ M. STREMLER, “Preambles: ‘Verfassungskitsch’ or Part and Parcel of the Constitution?”, *Leiden Law Blog* 2016, <http://leidenlawblog.nl/articles/preambles-verfassungskitsch-or-part-and-parcel-of-the-constitution>.

⁴¹⁷ M. STREMLER, “Preambles: ‘Verfassungskitsch’ or Part and Parcel of the Constitution?”, *Leiden Law Blog* 2016, <http://leidenlawblog.nl/articles/preambles-verfassungskitsch-or-part-and-parcel-of-the-constitution>; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 1-2.

⁴¹⁸ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.

⁴¹⁹ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012.

⁴²⁰ Voor een grondige studie betreffende verschillende preambules, zie: L. FIDDLER, “The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions”, *The Indonesian Journal of International & Comparative Law* 2014, 366-422. Zie ook: T. GINSBURG, N. FOTI en D. ROCKMORE, “‘We The Peoples’: The Global Origins of Constitutional Preambles” in *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, No. 447, 2013, 101-135.

Frankrijk een belangrijk land in het debat rond *laïcité*. De scheiding tussen kerk en staat is een belangrijk fundament in de Franse rechtscultuur. Er is volgens DEWAEEL ook in België nood aan een dialoog omtrent de plaats van de kerk en het geloof in het algemeen in de Belgische rechtsorde.

De preambule van de Franse Grondwet en de preambule van de Amerikaanse Grondwet maken respectievelijk deel uit van het Angelsaksisch Constitutionalisme en het Jacobijns Constitutionalisme. Beide rechtstradities staan wat betreft de waarde van de preambule lijnrecht tegenover elkaar.⁴²¹ Dit heeft vooral te maken met de manier waarop het hoogste constitutionele gerechtshof omgaat met de preambule. Daar waar de Amerikaanse preambule geen instrument is van *constitutional review*, is dat in Frankrijk wél het geval. Meer nog, de Franse preambule wordt in dat opzicht hetzelfde behandeld als de rest van de Grondwet.⁴²² Tussen beide prototypes bestaat er een scala aan varianten die al dan niet elementen van een van beide types bevatten. Desalniettemin zouden de twee types als *road map* kunnen dienen voor de bespreking van de preambule in België.⁴²³

169. **HEDENDAAGSE DEBATTEN** - Bovendien zal ook worden ingegaan op Nederland. De Nederlandse Grondwet heeft tot op heden geen preambule, maar in de wetgevende vergaderingen komen er steeds meer stemmen op om er toch een in te voeren. Deze discussies en besprekingen die in Nederland worden gevoerd, zouden dus nuttig kunnen zijn om het Belgisch debat te ondersteunen, te evalueren en verder te ontwikkelen. Er is amper rechtsleer te vinden over dit onderwerp in België. Nochtans is de Grondwet in België een belangrijker instrument in de praktijk dan in Nederland (hierop zal nog worden teruggekomen). Het valt dan uiteraard te betreuren dat er over een zogenaamde ‘algemene bepaling’ amper wordt nagedacht door Belgische auteurs en academici.

Als laatste zal ook de ‘Grondwet’ van de Europese Unie worden besproken. Dit ambitieus project is helaas mislukt, en dat komt deels door onenigheid tussen de lidstaten over de inhoud van de preambule van deze Grondwet. Het biedt ook een mooie illustratie van de moeilijkheid om gemeenschappelijke waarden op te nemen in een formele tekst. Het is immers meer ingewikkeld dan men zou denken om tot een akkoord te komen over wat men nu precies als fundamenteel in een samenleving beschouwt.

⁴²¹ G. DE VERGOTTINI, “Foreword” in O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 11.

⁴²² W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 4.

⁴²³ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 24.

4.2. DE PROTOTYPES

4.2.1. *Verenigde Staten van Amerika*

a. Angelsaksisch constitutionalisme

170. **KRUISBESTUIVING** - Het is niet helemaal correct om de preambule van de Grondwet van de Verenigde Staten onlosmakelijk te verbinden met de Angelsaksische rechtstraditie. De Amerikaanse Grondwet is niet alleen beïnvloed geweest door de Engelse kolonisten. Uiteraard is de Franse Revolutie ook overgewaaid van het continent over de Atlantische Oceaan naar het Amerikaans schiereiland.⁴²⁴ Toch kan ter zake worden gesproken van het ‘Angelsaksisch constitutionalisme’. Wat dat betekent voor de preambule zal hierna nader worden toegelicht.

171. **“WE THE PEOPLE”** - De preambule van de Grondwet van de Verenigde Staten is veruit de meest bekende ter wereld. De preambule van de Amerikaanse Grondwet gaat als volgt:

*“We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, 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.”*⁴²⁵

172. **COMMITTEE OF STYLE** - Deze preambule is niet dezelfde als deze die eerst werd voorgesteld door de *Philadelphia Convention* in 1787.⁴²⁶ De oorspronkelijke tekst werd gewijzigd door de *Committee of Style*.⁴²⁷ Dit comité gaf geen enkele uitleg waarom de preambule op het laatste moment nog werd gewijzigd.⁴²⁸ De oorspronkelijke preambule verwees niet naar *“We, the people of the United States”*, maar daarentegen enkel naar een opsomming van de verschillende aparte staten. Sommigen claimen dat dit ligt aan het feit dat het *a priori* nog

⁴²⁴ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 19-20; G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 95.

⁴²⁵ U.S. CONSTITUTION, http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.

⁴²⁶ Deze preambule was gebaseerd op het eerdere confederaal model: *“We the People of the States of New-Hampshire, Massachusetts, Rhode-Island and Providence Plantations, Connecticut, New-York, New-Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North-Carolina, South-Carolina, and Georgia, do ordain, declare and establish the following Constitution for the Government of Ourselves and our Posterity.”*; Zie: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 51; G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 93-94.

⁴²⁷ De leden van dit comité waren William Samuel JOHNSON, Alexander HAMILTON, Gouverneur MORRIS, James MADISON en Rufus KING.

⁴²⁸ L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 718.

niet zeker was dat elke aparte staat zou ratificeren.⁴²⁹ Vandaar dat werd verwezen naar “*The people*”, in plaats van naar elke staat apart.⁴³⁰

Anderen betogen dan weer dat de verwijzing naar de aparte staten werd weggelaten om in lijn te liggen met de gedachte van de “*more perfect union*”.⁴³¹ In feite verdrukt de preambule het idee van representatie, aangezien het een gelijkstelling beoogt van zowel zender als ontvanger.⁴³² Deze uitschakeling van rolpatronen geldt enkel voor de Grondwet zelf; de legitimiteit van gewone wetten vloeit dan weer voort uit de machten die gelegitimeerd werden door de Grondwet.⁴³³

173. **GOALS OF THE PREAMBLE** - De preambule van de Verenigde Staten stelt een zestal doelen voorop, waaronder het tot stand brengen van justitie, algehele welvaart en vrijheid. Echter, volgens een empirische studie verwijst het *Supreme Court* slechts zelden naar deze doelen vooropgesteld in de Amerikaanse preambule.⁴³⁴ De aandachtige lezer zal gelijkenissen opmerken tussen de preambule van de Verenigde Staten en de preambule van het Handvest van de Verenigde Naties.

*“WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS DETERMINED
to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our
lifetime has brought untold sorrow to mankind, and
to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the
human person, in the equal rights of men and women and of nations large and
small, and
to establish conditions under which justice and respect for the obligations
arising from treaties and other sources of international law can be maintained,
and
to promote social progress and better standards of life in larger freedom,*

⁴²⁹ M. FARRAND, *The Framing of the Constitution of the United States*, New Haven, Yale University Press, 1913, 66 e.v.; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 108.

⁴³⁰ *U.S. Terms Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995); O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 51 en 56-59.

⁴³¹ Dissenting Opinion Justice Thomas, *U.S. Terms Limits Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995); O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 58-59.

⁴³² O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 51-52.

⁴³³ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 51-52.

⁴³⁴ M. HANDLER, B. LEITER en C.E. HANDLER, “A Reconsideration of the Relevance and Materiality of the Preamble in Constitutional Interpretation”, *Cardozo Law Review* 1990-1991, afl. 12, 117-164. Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 719.

[...] ⁴³⁵

174. **INHOUD EN KERNGEDACHTEN** - Inhoudelijk gezien is de Amerikaanse Grondwet een emanatie van de gedachte van John LOCKE (1632-1704). De liberale “*rights of life, liberty and property*” zijn de belangrijkste ijkpunten die deze preambule proclameert, wat geheel in de lijn ligt van het Angelsaksisch constitutionalisme.⁴³⁶ Ook interessant om op te merken is dat de federale Grondwet geen verwijzing bevat naar God en religie, terwijl de Grondwet van de staten onderling wél vaak een verwijzing bevatten naar God.⁴³⁷ Deze vergelijking ligt echter buiten het onderzoeksgebied van deze paper. Toch kan het een belangrijk element zijn in het verder onderzoek naar de (mogelijke) dichotomie tussen deelstaatgrondwetten en federale grondwetten.

b. Statuut van de preambule

175. **BINDENDE WAARDE?** - In het algemeen bestaan er twee stromingen wat betreft de waarde van de Amerikaanse preambule. De ene stroming verdedigt de zogenaamde *no recourse rule*, wat betekent dat het niet mogelijk is om te verwijzen naar de preambule als de tekst van de (Grond)wet duidelijk en ondubbelzinnig is. De tweede stroming daarentegen geeft aan de preambule een *contextual role*, waarmee wordt bedoeld dat de preambule integraal deel uitmaakt van de Grondwet en dat het ook op die manier dient gelezen en geïnterpreteerd te worden.⁴³⁸
176. **JACOBSON V. MASSACHUSETTS** - Hoewel het Hof in eerdere zaken de preambule sporadisch wel eens gebruikte om de Grondwet te interpreteren, kwam er een kentering in 1905.⁴³⁹ De *Supreme Court* stelde in 1905 in het arrest *Jacobson v. Massachusetts* dat de preambule van de Verenigde Staten niet kon gezien worden als een bindende bepaling. Deze zaak ging over een onderdaan van de VS, Jacobson, die weigerde een verplichte vaccinatie vanwege the Board of Health van Cambridge te ondergaan. In dit prinsiepsarrest stelde Justice HARLAN (1833-1911):

⁴³⁵ Handvest van de Verenigde Naties, San Francisco, 26 juni 1945, (online raadpleegbaar via: <http://treaties.un.org/doc/source/docs/charter-all-lang.pdf>). Zie ook: B. SLOAN, “The United Nations Charter as a Constitution”, *Pace International Law Review* 1989, 80.

⁴³⁶ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 52. Zie ook: J. LOCKE, *Two Treatises of Government: a Critical Edition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 12.

⁴³⁷ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 52.

⁴³⁸ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 53; J.G. SUTHERLAND, *Statutes and Statutory Construction*, Chicago, Callaghan and Company, 1891, 279 e.v.

⁴³⁹ Zoals bijvoorbeeld in de zaak *Chisholm v. State of George*, 2. U.S. 419 (1793); Zie: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 55.

“Although that Preamble indicates the general purposes for which the people ordained and established the Constitution, it has never been regarded as the source of any substantive power conferred on the Government of the United States, or on any of its Departments. Such powers embrace only those expressly granted in the body of the Constitution, and as such as may be implied from those so granted. Although, therefore, one of the declared objects of the Constitution was to secure the blessings of liberty to all under the sovereign jurisdiction and authority of the United States, no power can be exerted to that end by the United States, unless, apart from the preamble, it be found in some express delegation of power, or in some power to be properly implied therefrom.”⁴⁴⁰

177. **TOEPASSINGEN** - De preambule wordt in de rechtspraak van het hoogste Amerikaanse Hof sindsdien dus nooit meer gebruikt als parameter in *judicial review*.⁴⁴¹ Desalniettemin wordt bij gelegenheid verwezen naar de preambule om een bepaalde zienswijze of oplossing meer kracht bij te zetten.⁴⁴² Volgens Justice Joseph STORY (1779-1845) bestaat de ware aard van de preambule erin “to expound the nature and extent and application of the powers actually conferred by the Constitution, and not substantively to create them.”⁴⁴³ Aldus verwijzen de rechtbanken en de *Supreme Court* sporadisch naar de preambule bij wijze van bijkomend argument om de zaak te staven.⁴⁴⁴

Zo werden er verwijzingen gemaakt naar de preambule in volgende situaties: om de grenzen van de toepasbaarheid van de Grondwet te bepalen⁴⁴⁵, om de machten van de federale overheid te bepalen⁴⁴⁶, om aan te duiden dat de macht van de federale overheid afgeleid wordt van het volk en niet van de

⁴⁴⁰ Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11, 13-14 (1905). Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 719-720; O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 57.

⁴⁴¹ M. STREMLER, “Preambles: ‘Verfassungskitsch’ or Part and Parcel of the Constitution?”, *Leiden Law Blog* 2016, <http://leidenlawblog.nl/articles/preambles-verfassungskitsch-or-part-and-parcel-of-the-constitution>; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 107.

⁴⁴² O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 64; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 108.

⁴⁴³ J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States with a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States, before the Adoption of the Constitution, Volume I*, Boston, Hilliard Gray and Company, 1833, 445. Zie ook: O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 56.

⁴⁴⁴ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 64.

⁴⁴⁵ United States v. Verdugo-Urquidez, 494 U.S. 259, 265 (1990). Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 720.

⁴⁴⁶ Chisholm v. Georgia, 2 U.S. 419, 465, 471 (1793). Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 720.

staten⁴⁴⁷, om de immuniteit van de soeverein te nuanceren⁴⁴⁸ en om te bepalen wie als *citizen* van de Verenigde Staten dient te worden beschouwd.⁴⁴⁹ Soms wordt door de hooggerechtshoven van de deelstaten een positie ingenomen die lijnrecht tegenover de principes van *Jacobson v. Massachusetts* staat.⁴⁵⁰ Toch blijft het mantra de positie die door de *Supreme Court* werd genomen in *Jacobson v. Massachusetts*.⁴⁵¹

178. **CONSTITUTIONEEL BEWUSTZIJN** - Het constitutioneel bewustzijn is in de Verenigde Staten veel groter dan in onze contreien.⁴⁵² Deels is dit bewustzijn een creatie van de overheid zelf. Zo is er een verplichting voor scholen die federale subsidies ontvangen om de basisbeginselen van de *US Constitution* uit te dragen in het leerplan.⁴⁵³ Het klinkt behoorlijk logisch dat dergelijke onderwijsverrichtingen in de eindtermen op Vlaams niveau eveneens zouden kunnen bijdragen aan het creëren van een bredere kennis onder adolescenten wat betreft de fundamentele basiswaarden van de maatschappij. Zoals hoger reeds gesteld, maakt het onderricht van de basiswaarden van de staat een verplicht deel uit van de eindtermen op secundair niveau.⁴⁵⁴ Nochtans lijkt het dat de eindtermen niet het gewenste doel bereiken. De vraag die bijgevolg rijst is dan ook of er een verband zou kunnen bestaan tussen de onwetendheid en de kwaliteit van het onderwijs en of deze situatie mogelijks een gevolg zou kunnen zijn van een relatieve onverschilligheid van jongeren *vis-à-vis* het grondwettelijk gebeuren. Dergelijke correlatie of causaal verband lijkt echter moeilijk aan te tonen.

4.2.2. Frankrijk

a. Jacobijns constitutionalisme

179. **EENHEID IN VERSCHIEDENHEID** - Frankrijk heeft altijd al een voortrekkersrol gehad in het grondwettelijk denken. Sinds de Franse Revolutie zijn er niet minder dan vijftien Grondwetten uitgevaardigd.⁴⁵⁵ Het is moeilijk te bepalen

⁴⁴⁷ Downes v. Bidwell, 182 U.S. 244, 377–378 (1901). Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 720.

⁴⁴⁸ Employees v. Missouri Public Health Department, 411 U.S. 279, 322–323 (1973). Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 720.

⁴⁴⁹ Dred Scott v. Sanford, 60 U.S. 393, 404, 410–411 (1857). Zie ook: L. ORGAD, “The preamble in constitutional interpretation”, *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 720.

⁴⁵⁰ Oxley v. Department of Military Affairs, 460, Mich 536; 597 NWd 89 (1999).

⁴⁵¹ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 64.

⁴⁵² O.J. TANS, “Een bal voor de burger”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2011, 126.

⁴⁵³ U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, “Commemorating Constitution Day and Citizenship Day”, <http://www2.ed.gov/policy/fund/guid/constitutionday.html>.

⁴⁵⁴ VLAAMSE OVERHEID, “Secundair onderwijs – vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen”, Context 5: Politiek-juridische samenleving, <http://eindtermen.vlaanderen.be/secundair-onderwijs/vakoverschrijdend/context5.htm>.

⁴⁵⁵ M.-P. GRANGER, “The Preamble(s) of the French Constitution: Content, Status, Uses and Amendment”, *Acta Jur.Hng.* 2011, 1.

of al deze constitutionele experimenten moeten worden beschouwd als een “*musée des constitutions*”, dan wel een constitutioneel slagveld. Hoe dan ook, men kan met zekerheid stellen dat men in Frankrijk eerder vertrouwd is met constitutionele vormgeving.⁴⁵⁶ Voor Frankrijk is en blijft de richtinggevende tekst aangaande grondrechten de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (Verklaring van de Rechten van de Mens en de Burger). De democratische en liberale waarden worden hoog in het vaandel gedragen.⁴⁵⁷ Artikel 16 van de *Déclaration* bepaalt in die context: “*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.*”

- 180. INHOUD PREAMBULE** - De Franse Grondwet van de Vijfde Republiek van 1958 bevat volgende preambule:

“Le Peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

*En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.”*⁴⁵⁸

- 181. BLOC DE CONSTITUTIONNALITÉ** - Als we dus de tekst van de preambule lezen, dan merken we op dat het constitutioneel recht in Frankrijk niet alleen de Grondwet van 1958 als basis neemt, maar ook rekening houdt met onder andere de principes neergelegd in de *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* en daarmee verband houdend de preambule van de Grondwet van 1946. Tevens wordt er verwezen naar de *Charte de l'Environnement*, maar die wordt in deze bespreking buiten beschouwing gelaten.⁴⁵⁹ Deze teksten vormen samen het zogenaamde *bloc de constitutionnalité*, samen met nog een paar andere fundamentele grondprincipes. Zoals een Matroesjka-pop heeft de Franse Grondwet vele lagen.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ M.-P. GRANGER, “The Preamble(s) of the French Constitution: Content, Status, Uses and Amendment”, *Acta Jur.Hng.* 2011, 1; G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 112-113; G. VAN NIFTERIK, “French Constitutional History, Garden or Graveyard?: Some thoughts on occasion of Les Grands Discours Parlementaires”, *European Constitutional Law Review* 2007, 3(3), 476.

⁴⁵⁷ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 20.

⁴⁵⁸ Gewijzigd door artikel 1 van de wet nr. 2005-205 van 1 maart 2005.

⁴⁵⁹ Wel kan dit dienen als voorbeeld dat een preambule wel degelijk geamendeerd kan worden.

⁴⁶⁰ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 20.

182. **PREAMBULE ALS INTEGRAAL DEEL VAN DE GRONDWETSBEPALINGEN** - De mijlpaalbeslissing (*décision*) van 16 juli 1971 van de Franse *Conseil Constitutionnel* (Grondwettelijk Hof of Grondwettelijke Raad) is in dat opzicht van essentieel belang.⁴⁶¹ De zaak ging ten gronde over de vrijheid van vereniging, maar reikte uiteindelijk veel verder dan dat. Het Hof kende zich de bevoegdheid toe om de grondwettigheid van parlementaire regels of wetgevende normen na te gaan (in die zin kan de beslissing beschouwd worden als de Franse versie van het arrest van het Amerikaanse Hooggerichtshof *Marbury v. Madison*⁴⁶²).⁴⁶³ Voordien was de suprematie van de Grondwet in de praktijk eigenlijk niet afdwingbaar, wat een probleem inhield voor de naleving van de constitutionele orde.⁴⁶⁴ Er wordt in die context zelfs melding gemaakt van de weinig hartelijke woorden ‘*coup d’état juridique*’.⁴⁶⁵ In 1974 werd deze rechtspraak echter grondwettelijk verankerd door een grondwetsherziening, waardoor zowel de preambule van 1958 als die van 1946 grondwettelijke waarde gekregen hebben, samen met de *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*.⁴⁶⁶
183. **HERZIENING PREAMBULE** - Onder voormalig president, Nicolas SARKOZY werd een werkgroep opgericht (*Comité Veil*) om de Franse preambule te updaten met onder andere volgende thema’s: De Europese verankering, gelijkheid van man en vrouw, diversiteit, *positive action*, pluralisme van de media, respect voor het privéleven, bio-ethiek en de menselijke waardigheid, om er maar enkele te noemen.⁴⁶⁷ Deze hervorming kwam er uiteindelijk niet en dit om

⁴⁶¹ Conseil Constitutionnel 16 juli 1971, Décision nr. 71-44; Eerder ook al bij de zaak Conseil Constitutionnel 19 juni 1970, Décision nr. 70-39. Zie ook J. RIVERO, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Parijs, Economica, 1987, 9-26; O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 67.

⁴⁶² O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 67; G. HAIMBAUGH, “Was it France’s *Marbury v. Madison*?”, *Ohio State Law Review* 1974, Vol. 35, 910-926; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 112-113.

⁴⁶³ W. DEVROE, *Rechtsvergelijking in een context van europeanisering en globalisering*, Leuven, Acco, 2010, 104-105; J. RIVERO, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Parijs, Economica, 1987, 9-26.

⁴⁶⁴ W. DEVROE, *Rechtsvergelijking in een context van europeanisering en globalisering*, Leuven, Acco, 2010, 104-105.

⁴⁶⁵ J. GHESTIN, G. GOUBEAUX en M. FABRE- MAGNAN, *Introduction générale. Traité de droit civil*, Parijs, LGDC, 1997, 230.

⁴⁶⁶ Artikel 61 van de Grondwet wordt aangepast door de “*loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l’article 61 de la Constitution*”: “*Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l’Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.*” Zie ook: A. ALLEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 16.

⁴⁶⁷ Comité de Réflexion sur le Préambule de la Constitution, *Redécouvrir le préambule de la Constitution*, Rapport aan de president van de Republiek (door S. VEIL), december 2008; O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 74-76.

twee redenen. Vooreerst was niet duidelijk wat de precieze *scope* van de grondrechten was en wat de limieten ervan zouden zijn en ten tweede zou het moeilijk zijn een politieke consensus te vinden.⁴⁶⁸ Dit zijn precies de twee grote moeilijkheden waarmee de preambule worstelt in de Belgische context.

b. Het constitutioneel dogma van de *laïcité*

184. **LAÏCITÉ**⁴⁶⁹ - De bespreking van de Franse preambule is ook van belang wat betreft het beginsel van de *laïcité*. Vooraleer de Grondwet van de Vierde en Vijfde Republiek in voege traden, werd deze *laïcité* enkel op wettelijk niveau geregeld.⁴⁷⁰ Deze wet, die dateert van 1905, bepaalde onder andere dat “*La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. [...] La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte [...]*”.⁴⁷¹ Dit principe werd in het toenmalige Frankrijk absoluut noodzakelijk geacht ter waarborging van de democratie.⁴⁷²
185. **OVERNAME IN BELGISCH RECHT?** - Recentelijk komen stemmen op om deze opvatting te transponeren naar het Belgisch recht (cfr. *supra*).⁴⁷³ Momenteel is er in België echter geen sprake van enige zweem van *laïcité*. Hoewel België en Frankrijk beiden de scheiding tussen kerk en staat proclameren, zijn er verschillende gradaties. Terwijl in België momenteel sprake is van ‘neutraliteit’, is er in Frankrijk sprake van ‘*laïcité*’. Het grote verschil tussen *laïcité* (Frankrijk) en neutraliteit (België) is het volgende:
- a. **BELGISCHE NEUTRALITEIT**⁴⁷⁴: Deze bijzondere scheiding van kerk en staat ligt

⁴⁶⁸ O.J. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads Between Politics and Law*, San Marino, Maggioli Editore, 2012, 74-76; W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 114-115.

⁴⁶⁹ M. MIAILLE, *La laïcité, solutions d'hier, problèmes d'aujourd'hui*, Parijs, Dalloz, 2016, 109.

⁴⁷⁰ Volgens de ‘Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l’Etat’.

⁴⁷¹ Artikel 1 en 2 van de ‘Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l’Etat’.

⁴⁷² M. FROMONT, “La liberté religieuse et le principe de *laïcité* en France” in M.A. GLENDON en H. ZACHER (eds.), *Universal Rights in a World of Diversity. The Case of Religious Freedom*, Pontifical Academy of Social Sciences, Vaticaanstad, Acta 17, 2012, 311. Zie ook: Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet tot invoeging van een artikel 7 *ter* inzake de *laïcité* van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1582/001, 4.

⁴⁷³ Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet tot invoeging van een artikel 7 *ter* inzake de *laïcité* van de Staat, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1582/001, 4.

⁴⁷⁴ De neutraliteit voor bijvoorbeeld overheidsambtenaren is (naast de Grondwet) onder meer vastgesteld in: Koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen (art. 1), *BS* 22 juni 2007: “§ 1. De rijksambtenaar behandelt de gebruikers van zijn diensten met welwillendheid. In de manier waarop hij de vragen van de gebruikers beantwoordt of waarop hij de dossiers behandelt, eerbiedigt hij op een strikte manier de beginselen van neutraliteit, van gelijkheid in behandeling en van naleving van de wetten, de reglementen en de richtlijnen; Omzendbrief van 17 augustus 2007, nr. 573, *BS* 27 augustus 2007: “De ambtenaren oefenen hun ambt neutraal uit.”; Adv.RvS 20 mei 2008, Nr. 44.521/AV: “De neutraliteit van de overheid is inderdaad een constitutioneel beginsel dat weliswaar niet als zodanig

in het voordeel van de religies. Het waarborgt de vrijheid om religieuze overtuigingen te uiten en beschermt de vrije uitoefening van erediensten. Bovendien financiert de staat ook de (erkende) erediensten.

- b. **LAÏCITÉ FRANÇAIS:** Deze scheiding van kerk en staat ligt in het voordeel van de staat. De erediensten verdwijnen in de private sfeer en laten de vrijheid aan de staat om de publieke sfeer te organiseren.⁴⁷⁵

186. **PREAMBULE NIET VOLDOENDE** - Het behoeft weinig betoog om aan te tonen dat het veranderen van de Belgische neutraliteit naar laïciteit volgens het Franse model veel voeten in de aarde zal hebben. Dergelijke oefening kan niet louter met een preambule worden gemaakt.⁴⁷⁶ Bovendien is een preambule niet het geschikte instrument om dergelijke Copernicaanse revolutie in de Belgische (constitutionele) rechtsorde te rechtvaardigen en te bestendigen.⁴⁷⁷ Zoals hoger reeds gesteld in deel 3, betekent de ‘paradox van de preambule’ dat een preambule op zichzelf geen nieuwe substantiële rechten kan proclameren, zonder een wijziging van de eigenlijke Grondwettekst.

4.3. HEDENDAAGSE DEBATTEN⁴⁷⁸

4.3.1. Nederland

a. Preambule of ‘algemene bepaling’?

187. **ACTUEEL DEBAT** - Zoals eerder vermeld is het debat over het al dan niet invoeren van een preambule ook brandend actueel in Nederland.⁴⁷⁹ Daar bevindt het debat zich reeds in een vergevorderd stadium. Toch blijft er tot op vandaag discussie over de hervorming van de Grondwet bestaan. Het blijkt dus een werk van lange adem te worden. In tegenstelling tot België is het debat over een inleidende bepaling reeds in 1971 voor het eerst aan de kaak gesteld in Nederland. De Staatscommissie CALS/DONNER stelde hierover het volgende:

in de Grondwet zelf is opgenomen [...]” Zie ook: E. DELRUELLE, “Pour la rédaction d’un préambule constitutionnel”, 19 maart 2016, (<http://edouard-delruelle.be/4086-2/>).

⁴⁷⁵ Tweedeling komt uit bespreking: E. DELRUELLE, “Bijdrage in het inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving”, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 242; E. DELRUELLE, “Pour la rédaction d’un préambule constitutionnel”, 19 maart 2016, (<http://edouard-delruelle.be/4086-2/>).

⁴⁷⁶ Anders heb je een inhoudelijke onverenigbaarheid in de Grondwet.

⁴⁷⁷ Wegens het beoogde niet-bindend karakter van de preambule.

⁴⁷⁸ Zelfs buiten Europa is de invoering van een preambule een discussiepunt, zie bijvoorbeeld voor Australië: B. STONE, “A preamble to the Australian constitution: A criticism of the recent debate”, *Australian Journal of Political Science* 2000, afl. 35 (2), 291-297.

⁴⁷⁹ Er zijn heel wat auteurs die hierover reeds geschreven hebben, zie onder andere: A. MEUWESE, “Staatscommissie-Thomassen: de Grondwet als gereedschapskist voor de rechter”, *Ars Aequi* 2011, 291-298; R.J.B. SCHUTGENS en J.J.J. SILLEN, “Een preambule: slijtzwam of gemeenplaats”, *Ars Aequi* 2008, 714-716; S. VAN BIJSTERVELD, “Een preambule voor de grondwet: van wezenlijke betekenis”, *Ars Aequi* 2008, 716-718.

“De Staatscommissie heeft het denkbeeld overwogen om de Grondwet van een preambule te voorzien. Zij heeft die gedachte echter verworpen. Zulk een inleidende 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 opnemng zal worden betoogd, dat ze niemand in geweten bindt en de geestelijke vrijheid onverlet laat, zal zij toch, eenmaal opgenomen gaan fungeren als een maatstaf voor het overheidsbeleid waaraan de gedane handelingen en gegeven voorschriften zoal niet door de rechter dan toch door de publieke opinie worden getoetst.”⁴⁸⁰

- 188. GRONDWET OP ZICHZELF REEDS VOLDOENDE** - Niet alleen was er geen consensus, de Staatscommissie van 1971 voegt er zelfs nog aan toe dat een preambule inschrijven daarenboven helemaal niet nodig is in het licht van de eenheid van land en volk. De geldingskracht van de Grondwet en het bestaan ervan geven op zichzelf voldoende uitdrukking aan die eenheid.⁴⁸¹ De Nederlandse rechtsorde in zijn geheel bekeken vervult dus dezelfde functie als een preambule.⁴⁸²
- 189. HEROPLEVING DEBAT** - Daarna verdween deze vraag lange tijd terug naar de achtergrond. Vanaf 2006 werd het debat weer aangezwengeld door het rapport ‘Hart voor de publieke zaak’ dat werd uitgebracht door de Nationale Conventie van Nederland in 2006.⁴⁸³ Daarna werd dit advies opgepikt door het kabinet Balkenende in 2010.⁴⁸⁴ Sindsdien is het debat over een preambule in de Grondwet nooit veraf geweest in Nederland. Toch is er een opmerkelijke verschuiving waar te nemen. Men is in Nederland afgestapt van het idee van een preambule en men leek het idee van een ‘algemene bepaling’ meer genegen. Sommige auteurs, zoals ADAMS en LEENKNECHT bijvoorbeeld,

⁴⁸⁰ STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet”, 1971, (online raadpleegbaar via: http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf), 22.

⁴⁸¹ STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet”, 1971, (online raadpleegbaar via: http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf), 22.

⁴⁸² STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet”, 1971, (online raadpleegbaar via: http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf), 22.

⁴⁸³ NATIONALE CONVENTIE, “Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21^e eeuw”, september 2006, <http://www.parlement.com/9291000/d/natconv.pdf>. Zie ook: G. VAN DER SCHYFF, “De Nederlandse constitutionele identiteit: soberheid troef”, *TBP* 2017, 326.

⁴⁸⁴ KABINET BALKENENDE, “Samen Werken Samen Leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende”, IV, 2007-2011. Zie ook: F. JUDO, “Een constitutioneel novum: de postambule”, *RW* 2016-17, afl. 8, 282.

blijven echter wel voorstander van een preambule.⁴⁸⁵ Het rapport van CLITEUR en VOERMANS stelt daarentegen duidelijk dat preambules problemen kunnen veroorzaken aangezien de juridische waarde ervan onduidelijk is.⁴⁸⁶

190. **STAATSCOMMISSIE GRONDWET** - Op 11 november 2010 werd een rapport gepubliceerd door de Staatscommissie Grondwet.⁴⁸⁷ Deze Commissie diende te onderzoeken in welke zin de Nederlandse Grondwet moest worden aangepast om te voldoen aan de noden van vandaag. In dit onderzoek heeft de Staatscommissie een analyse opgesteld van de elementen die mogelijks kunnen voorkomen in een preambule. Deze zijn (1) historische gebeurtenissen, (2) gemeenschappelijke waarden, (3) symbolen die kenmerkend zijn voor de staat en (4) elementen die verwijzen naar de staatsinrichting en de rechtstaat. Wat betreft elementen (1), (2), en (3) zag de Staatscommissie onvoldoende grond om deze te gaan inschrijven in een mogelijke preambule.⁴⁸⁸ Wat betreft de democratische rechtsstaat zegt de Commissie het volgende:

“De Staatscommissie ziet wél aanleiding om een verwijzing naar de democratische rechtsstaat en aspecten daarvan op te nemen in de Grondwet. Naar het oordeel van de Staatscommissie is het een fundamenteel uitgangspunt dat Nederland een democratische rechtsstaat is die fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt (feitelijk) en vooral dat ook behoort te zijn (normatief).

Dat betekent dat de inrichting van de overheid en de rechtsverhouding tussen overheid en burger in de kern zijn gebaseerd op een aantal fundamentele beginselen, zoals het beginsel van democratie, de scheiding van machten, de legaliteits eis, eerbiediging van grondrechten, en de toegang van burgers tot een onafhankelijke rechter. Een aantal bepalingen van de Nederlandse Grondwet geeft – als gezegd – impliciet uitdrukking aan het feit dat Nederland een democratische rechtsstaat is.”⁴⁸⁹

191. **ALGEMENE BEPALING VERSUS PREAMBULE** - Aldus zag de Staatscommissie grond tot het invoegen van een duidelijker standpunt in de Grondwet wat betreft de democratische rechtsstaat. Desalniettemin kon de Staatscommissie geen garen spinnen omtrent het gegeven van de preambule.⁴⁹⁰ De preambule

⁴⁸⁵ Om de volgende redenen: (1) een preambule heeft geen directe werkingskracht zoals een algemene bepaling en dit strekt tot voordeel volgens de auteurs, (2) een preambule neemt een meer prominente plaats in in de Grondwettekst, (3) een preambule is beter geschikt als een moreel richtsnoer en als onderwerp voor maatschappelijk discussie, (4) een preambule kan een rol spelen in het maatschappelijk discours; Zie: M. VON MEIJENFELDT en R. MOLENDIJK, “Een algemene bepaling of preambule voor de Nederlandse Grondwet – gerommel in de marge?” *RegelMaat* 2016, 152-153.

⁴⁸⁶ M. VON MEIJENFELDT en R. MOLENDIJK, “Een algemene bepaling of preambule voor de Nederlandse Grondwet – gerommel in de marge?” *RegelMaat* 2016, 152-153.

⁴⁸⁷ STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Rapport Staatscommissie Grondwet”, 2010, 171.

⁴⁸⁸ STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Rapport Staatscommissie Grondwet”, 2010, 37.

⁴⁸⁹ STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Rapport Staatscommissie” Grondwet, 2010, 37.

⁴⁹⁰ G. VAN DER SCHYFF, “De Nederlandse constitutionele identiteit: soberheid troef”, *TBP* 2017, 327.

doet afbreuk aan de normativiteit van de Grondwet. De Staatscommissie verklaart hierover:

*“In tegenstelling tot een preambule maakt een algemene bepaling namelijk deel uit van het lichaam van de Grondwet. Zij heeft dezelfde juridische status als de overige grondwettelijke bepalingen. Opnemings van verwijzingen naar (aspecten van) de democratische rechtsstaat in een algemene bepaling benadrukt dan ook het bindende karakter van (aspecten van) de democratische rechtsstaat als interpretatiekader voor de overige inhoudelijke grondwettelijke en overige wettelijke bepalingen.”*⁴⁹¹

Verder benadrukt de Staatscommissie:

*“Een algemene bepaling brengt, meer dan een preambule, tot uitdrukking dat de daarin opgenomen beginselen niet alleen declaratoir of verklarend van aard zijn, maar ook en vooral een normatief karakter hebben.”*⁴⁹²

192. **ALGEMENE BEPALING RECENT** - Deze algemene bepaling zou ingevoegd worden als een apart artikel in de Grondwet en zou volgende tekst moeten bevatten volgens de parlementaire werkzaamheden: *“De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.”*⁴⁹³ Waarom werd specifiek deze drieslagzin verkozen boven andere inleidende zinnen? Deze drieslagzin *“De rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten”* zijn tevens de drie pijlers die heden ten dage worden uitgedragen door de Raad van Europa. Zij zijn onder andere opgenomen in de preambule van het EVRM.⁴⁹⁴ Ook in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)⁴⁹⁵ keert deze drieslag van

⁴⁹¹ STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Rapport Staatscommissie Grondwet”, 2010, 38.

⁴⁹² STAATSCOMMISSIE GRONDWET, “Rapport Staatscommissie Grondwet”, 2010, 38.

⁴⁹³ EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL, “Motie van het lid Engels, C.S.”, 7 februari 2010, Dossier 31570, nr. B.; EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL, “Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties”, 27 juni 2014, Dossier 31570, nr. K; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL, “Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling”, 10 oktober 2016, Dossier 34516, nr. 5; M. ADAMS en G.J. LEENKNEGT, “Artikel nul: een algemene bepaling over rechtsstaat, democratie en grondrechten in de Grondwet?”, *Ars Aequi* 2015, 207-214; M. VON MEIJENFELDT en R. MOLENDIJK, “Een algemene bepaling of preambule voor de Nederlandse Grondwet – gerommel in de marge?” *RegelMaat* 2016, 152-160.

⁴⁹⁴ “Opnieuw haar diep geloof bevestigende in deze fundamentele vrijheden die de grondslag vormen voor gerechtigheid en vrede in de wereld en welke handhaving vooral steunt, enerzijds op een waarlijk democratische regeringsvorm, anderzijds op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens waarvan die vrijheden afhankelijk zijn”, zie de preambule van het EVRM.

⁴⁹⁵ “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”, zie onder andere artikel 2

democratie, rechtsstaat en mensenrechten terug.⁴⁹⁶

193. **POLITIEK AKKOORD BEREIKT** - Tot voor kort was er geen politieke consensus om deze bepaling ook effectief in te voeren in de Grondwet. Uiteindelijk werd niet gekozen voor de drieslagzin, maar wel een gelijkaardige variant met dezelfde bestanddelen. Op 6 juni 2017 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het toevoegen van een algemene bepaling aan de Grondwet, die zou luiden: *“De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat”*.⁴⁹⁷ Interessant is dat het de bedoeling is om de algemene bepaling in te schrijven als een ongenummerd artikel vòòr Hoofdstuk I van de Nederlandse Grondwet.⁴⁹⁸ Het is dus letterlijk een ‘artikel 0’.

194. **MINIMUM MINIMORUM** - Maarten STREMLER, Nederlands grondwetsspecialist, zegt hierover in dit verband dat de algemene bepaling met weinig enthousiasme werd ontvangen door de regering. Slechts met aandringen van de Eerste Kamer, heeft de regering een voorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Ook heeft de regering uitdrukkelijk voor een minimale variant gekozen.⁴⁹⁹

*“Tijdens het parlementaire debat bleek duidelijk dat de verantwoordelijke minister er eigenlijk weinig zin in had. Dat een Kamermeerderheid desalniettemin heeft ingestemd met het voorstel, lijkt vooral ingegeven door partijpolitieke overwegingen, gepaard gaande met de gedachte: ‘baat het niet, dan schaadt het niet’. Ook door staatsrechtgeleerden is het voorstel kritisch ontvangen.”*⁵⁰⁰

195. **GESTEMD EN VOORLOPIG GOEDGEKEURD** - Het verdere verloop van de algemene bepaling gaat als volgt. Op 6 maart 2018 werd het voorstel ook door

van het Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie 2016), *Pb.C* 202 7 juni 2016, 1-388.

⁴⁹⁶ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINGSRELATIES, “Heroverweging over het opnemen van een algemene bepaling Grondwet”, Kamerbrief, 27 juni 2014; G. VAN DER SCHYFF, “De Nederlandse constitutionele identiteit: soberheid troef”, *TBP* 2017, 328.

⁴⁹⁷ Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Stb.* 2018, 86.

⁴⁹⁸ Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Stb.* 2018, 86.

⁴⁹⁹ M. STREMLER, “De voorgestelde algemene bepaling is een zinvolle toevoeging aan de grondwet”, Blog, 12 juli 2017, <http://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id236/12-07-2017/de-voorgestelde-algemene-bepaling-is-een-zinvolle-toevoeging-aan-de-grondwet.html>; G. VAN DER SCHYFF, “De Nederlandse constitutionele identiteit: soberheid troef”, *TBP* 2017, 328-329.

⁵⁰⁰ M. STREMLER, “De voorgestelde algemene bepaling is een zinvolle toevoeging aan de grondwet”, Blog, 12 juli 2017, <http://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id236/12-07-2017/de-voorgestelde-algemene-bepaling-is-een-zinvolle-toevoeging-aan-de-grondwet.html>.

de Eerste Kamer goedgekeurd.⁵⁰¹ Nu is het wachten op de Tweede Lezing.⁵⁰² Dit zou echter geen obstakel mogen vormen, gelet op de hoegrootheid van de consensus over partijgrenzen heen.

196. **STATUUT VOOR KONINKRIJK DER NEDERLANDEN** - Belangrijk om op te merken is dat de Nederlandse Grondwet geen formele preambule bevat; het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954) bevat daarentegen wel een preambule.⁵⁰³
197. **GEBREK AAN GRONDWETTELIJKE TOETSING** - Toch gaat de vergelijking tussen de Nederland en België niet helemaal op. Het Nederlandse rechtssysteem ontbeert een apart en centraal toetsingsmechanisme aan de Grondwet, zodat we - wat betreft de rol van preambules met betrekking tot rechtsbescherming - weinig van de Nederlandse context kunnen leren. Er is in Nederland geen grondwettelijk hof dat formele wetten aan de Grondwet kan toetsen.⁵⁰⁴ Volgens artikel 120 van de Nederlandse Grondwet mag ook de gewone rechter voor formele wetten en verdragen niet aan de Grondwet toetsen. Dat artikel luidt: *"De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen."* Dat is een belangrijk verschil waardoor de Nederlandse situatie niet helemaal toepasbaar is op de specifieke Belgische context. Dit belet echter niet dat er desalniettemin belangrijke lessen kunnen worden getrokken uit de argumenten die opgeworpen werden in het Nederlandse debat.

b. Inspiratiebron voor België

198. **VOORSTEL CHRISTENDEMOCRATEN GESMAAKT?** - De toevoeging van een algemene bepaling in plaats van een preambule is een weg die mogelijks bewandelbaar is. Open Vld is van mening dat het voorstel van een preambule evengoed een 'inleidende verklaring' of een 'voorafgaande titel' kan worden

⁵⁰¹ Zie: Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Stb.* 2018, 86.

⁵⁰² Rijksoverheid Nederland, "Grondwetswijziging algemene bepaling in eerste lezing akkoord", Nieuwsbericht, 6 maart 2018, (<http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/06/grondwetswijziging-algemene-bepaling-in-eerste-lezing-akkoord>).

⁵⁰³ Deze preambule luidt: *"Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, constaterende 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, en hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk vast te stellen; constaterende dat de statutaire band met Suriname is beëindigd (...); constaterende dat Aruba uit vrije wil heeft verklaard deze rechtsorde als land te aanvaarden (...); overwegende dat Curaçao en Sint Maarten elk uit vrije wil hebben verklaard deze rechtsorde als land te aanvaarden; hebben besloten in gemeen overleg het Statuut voor het Koninkrijk als volgt nader vast te stellen."* Zie ook: STAATSCOMMISSIE GRONDWET, "Rapport Staatscommissie Grondwet", 2010, 36.

⁵⁰⁴ In Nederland komt het toe aan de wetgever om formele wetten te 'toetsen' aan de Grondwet.

genoemd.⁵⁰⁵ De piste die CD&V voorstelt (namelijk een uitbreiding van het eerste artikel van de Grondwet), leek tot voor kort niet haalbaar voor de Open Vld.⁵⁰⁶ Toch lijkt er nu een ommekeer te zijn. Patrick DEWAELE verklaarde op de vraag of een uitbreiding van artikel 1 mogelijk was het volgende:

*“Ik ben ook niet getrouwd met een preambule. Ik wil wel dat het karakter van de Grondwet versterkt wordt en dan gaat het niet enkel over artikel 1 [...]. Ik ga voor ‘én’ ‘én’. Maar als men op een bepaald moment zegt, goed, voor die preambule heb je geen meerderheid, maar er is wel een soort van consensus over het herschrijven van artikel 1 dan gaan we dat moeten bekijken.”*⁵⁰⁷

199. ONDERGRENEN VAN CONSTITUTIONELE INTERPRETATIE - Een van de redenen waarom de Belgische Grondwet niet tot de verbeelding spreekt en weinig tot geen inspirerende betekenis heeft, is omdat het een te technisch document vormt.⁵⁰⁸ Titel I en *Ibis* gaan over het federale België, zijn samenstelling, zijn grondgebied en daarnaast ook over de algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten. Pas in het achtste artikel worden de grondrechten aan het woord gelaten. Het zou tot de aanbeveling strekken de grondrechten een meer centrale rol toe te kennen. Wat niet kan met een preambule, zou wel kunnen via een algemene bepaling naar Nederlands voorbeeld.

Het kan worden geargumenteed dat de vele constitutionele hordes die een preambule zou moeten overwinnen om een plaats te veroveren in het Belgisch constitutioneel bestel niet de moeite waard zijn.⁵⁰⁹ Een algemene bepaling zou kunnen functioneren als absolute ondergrens van de constitutionele interpretatie.⁵¹⁰ In het verleden is er reeds een voorstel in de doctrine geweest om artikel 1 van de Belgische Grondwet onherzienbaar te maken en aldus te

⁵⁰⁵ J. GOOSSENS, P. CANNOOT en S. DEVRIENDT (eds.), “Scheiding van kerk en staat: naar een (werkelijk) neutrale grondwet? Interview met Thomas Leys (coördinator studiedienst Open Vld)”, *BelConLawBlog* 2017, (online raadpleegbaar via <http://belconlawblog.com/2017/01/25/scheiding-kerk-en-staat-neutrale-grondwet-interview-thomas-leys/>).

⁵⁰⁶ J. GOOSSENS, P. CANNOOT en S. DEVRIENDT (eds.), “Scheiding van kerk en staat: naar een (werkelijk) neutrale grondwet? Interview met Thomas Leys (coördinator studiedienst Open Vld)”, *BelConLawBlog* 2017, (online raadpleegbaar via <http://belconlawblog.com/2017/01/25/scheiding-kerk-en-staat-neutrale-grondwet-interview-thomas-leys/>).

⁵⁰⁷ Interview Patrick DEWAELE, afgenomen op 9 februari 2018.

⁵⁰⁸ Dit is niet alleen het geval voor België, maar een algemeen verschijnsel: G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam, Sanders Instituut/Gouda Quint, 1998, 261.

⁵⁰⁹ De onzekerheid betreffende de bindende waarde geldt alvast niet voor een algemene bepaling, terwijl die wel geldt voor een preambule, zie: M. VON MEIJENFELDT en R. MOLENDIJK, “Een algemene bepaling of preambule voor de Nederlandse Grondwet – gerommel in de marge?” *RegelMaat* 2016, 153.

⁵¹⁰ Zoals in Nederland: M. STREMLER, “De voorgestelde algemene bepaling is een zinvolle toevoeging aan de grondwet”, *Blog*, 12 juli 2017, <http://www.nederlandrechtstaat.nl/forum/id236/12-07-2017/de-voorgestelde-algemene-bepaling-is-een-zinvolle-toevoeging-aan-de-grondwet.html>.

verheffen tot een soort eeuwigheidsclausule zoals het geval is bij sommige andere Europese Grondwetten.⁵¹¹

4.3.2. Europese Unie

a. De Grondwet voor Europa en ideologische *discordia*

200. EUROPESE GRONDWET - In 2004 werd het akkoord ondertekend over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.⁵¹² Na de ondertekening moesten alle toenmalige lidstaten het Verdrag nog ratificeren om het in werking te doen treden. Dit verliep echter niet geheel volgens plan. Toen nationale referenda in Frankrijk en Nederland zich negatief uitlieten over deze Grondwet in de zomer van 2005, hebben de Europese leiders besloten tot een bezinningsperiode en werd het idee van een Europese Grondwet weer in de koelkast gestoken.⁵¹³

201. MISLUKT PRESTIGEPROJECT OF GEMISTE KANS? - Het ambitieus project om de Europese Unie te voorzien van een constitutionele grondslag stuitte op heel wat hinderpalen. De overwegingen die in dit debat werden gebruikt door de verschillende lidstaten kunnen van belang zijn in de bespreking van deze paper. Een grondwet is immers niet zomaar ‘een’ document. Het is van cruciaal belang in het creëren van eenheid, solidariteit en staatsvorming. In de context van de Europese Unie zijn preambules schering en inslag. Meer nog, een preambule wordt in het Europese Unierecht door het primair unierecht verplicht. Artikel 296 VWEU bepaalt: *“Rechtshandelingen worden met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen, initiatieven, aanbevelingen, verzoeken of adviezen waarin de Verdragen voorzien”*.⁵¹⁴ Bijgevolg is vrijwel elk wetgevingsinstrument voorzien van een preambule voorafgaand aan de eigenlijke artikelen.⁵¹⁵ Voor de Europese Grondwet was dat dan ook niet anders. De ontwerp-preambule die werd voorgesteld voor de Europese Grondwet gaat als volgt:

“(…) GEÏNSPIREERD door de culturele, religieuze en humanistische tradities

⁵¹¹ F. DELPEREE, “La Belgique est un Etat fédéral”, *JT* 1993, 645. Zie ook: C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Staatsrecht - Provisorische Syllabusuitgave voor het academiejaar 2017-2018*, die Keure, Brugge, 25-26.

⁵¹² Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *Pb.C.* 16 december 2004, afl. 310, 1-400.

⁵¹³ F. LAURSEN, “Introduction: An Overview of the Constitutional Treaty and the Main Elements of the Treaty” in F. LAURSEN (ed.), *The Rise and Fall of the EU’s Constitutional Treaty*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 15-19; J. ZILLER, “Le processus des ratifications et la période de réflexion” in G. AMATO, H. BRIBOSIA en B. DE WITTE (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Brussel, Bruylant, 2007, 137-186.

⁵¹⁴ W. VOERMANS, M. STREMLER en P. CLITEUR, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 11.

⁵¹⁵ Zie bijvoorbeeld de preambule bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) of de preambule bij het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

van Europa, die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreemdbare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat;

IN DE OVERTUIGING dat Europa, na bittere ervaringen herenigd, op de ingeslagen weg van beschaving, vooruitgang en welvaart wil voortgaan, voor het goed van al zijn bewoners, ook van de meest kwetsbaren en de meest behoeftigen; dat Europa een werelddeel wil blijven dat openstaat voor cultuur, kennis en maatschappelijke vooruitgang; en dat Europa het democratische en transparante karakter van zijn openbare leven wil verdiepen en zich wil beijveren voor vrede, rechtvaardigheid en solidariteit in de wereld;

IN HET VERTROUWEN dat de volkeren van Europa, onverminderd trots op hun identiteit en hun nationale geschiedenis, vastbesloten zijn hun oude tegenstellingen te overwinnen, en, steeds hechter verenigd, vorm te geven aan hun gemeenschappelijke lotsbestemming;

ER VAST VAN OVERTUIGD dat Europa, "In verscheidenheid verenigd", de volkeren de beste kansen biedt om, onder eerbiediging van eenieders rechten en in het besef van de verantwoordelijkheden jegens de toekomstige generaties en de aarde, voort te gaan met de grootse onderneming die van Europa bij uitstek een ruimte maakt waar mensen gestalte kunnen geven aan hun aspiraties;

VASTBESLOTEN voort te bouwen op de verworvenheden van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en het Verdrag betreffende de Europese Unie, en daarbij de continuïteit van het Gemeenschapsacquis te verzekeren;

ERKENTELJK jegens de leden van de Europese Conventie, omdat zij namens de burgers en de staten van Europa het ontwerp van deze Grondwet hebben opgesteld,

(...) DIE, na overlegging van hun in goede en behoorlijke vorm bevonden volmachten, als volgt zijn overeengekomen:"⁵¹⁶

- 202. INHOUD** - De bespreking die ten grondslag ligt van deze ontwerp-preambule verliep niet zonder slag of stoot. Er was geen eensgezindheid over het fundament waarop de Europese Unie moest worden gebouwd. Er kwamen onder meer vragen over de christelijke identiteit van de Europese burgers, over het belang van sommige historische gebeurtenissen, over de

⁵¹⁶ Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *Pb.C.* 16 december 2004, afl. 310, 1-400.

gemeenschappelijke Europese doelen en identiteit in het algemeen.⁵¹⁷ Paus Johannes Paulus II kwam in 2003 zelfs persoonlijk tussen door te lobbyen dat het verwerpelijk zou zijn om een verwijzing naar de christelijke identiteit in de preambule buiten beschouwing te laten.⁵¹⁸ De tijdsgeest is in deze context ook heel belangrijk. De Europese Unie stond in 2003 een grote uitdaging te wachten met de toevloed van nieuwe kandidaat-lidstaten. De Europese Unie werd in 2004 uitgebreid met niet minder dan tien lidstaten: Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. Het opnemen van een preambule en een verwijzing naar christelijke waarden kon ook worden gezien als een definitieve uitsluiting van Turkije, kandidaat-lidstaat sinds 1999.⁵¹⁹ Het waardeverschil is ontegensprekelijk één van de redenen waarom de Europese Unie twijfelachtig staat ten opzichte van de toetreding van Turkije tot de Unie.⁵²⁰

b. Mislukking van het Europees constitutioneel project en het Verdrag van Lissabon

203. **VERDRAG VAN LISSABON** - Uiteindelijk kwam er dus weinig van het project terecht en werd een sterk afgezwakte versie van de preambule geproclameerd in het Verdrag van Lissabon in 2007.⁵²¹ Vanuit een juridisch perspectief verschilt het Verdrag van Lissabon eigenlijk heel weinig van het ontwerp van de Europese Grondwet. Waarom is het ene er dan gekomen en het andere niet? Het grote verschil zit hem volgens sommigen in de inhoud van de preambule van het grondwetsontwerp en de manier waarop er - op een ietwat geforceerde manier - geprobeerd is een Europese identiteit te creëren.⁵²² Dit kan dus concreet voor het Belgische verhaal betekenen dat een gedeelde identiteit niet afgedwongen kan worden. Men moet kunnen aanvaarden dat we in een multiculturele en pluralistische samenleving terecht gekomen zijn.

⁵¹⁷ L. ORGAD, "The preamble in constitutional interpretation", *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 736-737; A. VON BOGDANDY, "The Preamble" in B. DE WITTE (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty of Europe*, San Domenico di Fiesoli, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2003, 3-10.

⁵¹⁸ L. FIDDLER, "The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions", *The Indonesian Journal of International & Comparative Law* 2014, 367-369; THE GUARDIAN, "Christianity bedevils talks on EU treaty", 25 mei 2004; Ook de volgende paus, Benedictus, vond het een spijtige zaak, zie: REUTERS, "Pope criticises EU for excluding God", 24 maart 2007.

⁵¹⁹ De erkenning als officieel kandidaat-lidstaat gebeurde in 1999. Daarvoor toonde Turkije al interesse om toe te treden tot de EEG (1987); Zie: EUROPESE COMMISSIE, "European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Turkey", (http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en).

⁵²⁰ EUROPESE COMMISSIE, "Voorzitter Jean-Claude Juncker: Toespraak over de staat van de Unie 2017", Toespraak, 13 september 2017, nr. 17/3165.

⁵²¹ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *Pb.L.* 17 december 2007, afl. 306, 1-229.

⁵²² L. ORGAD, "The preamble in constitutional interpretation", *Int.J.Const.Law* 2010, afl. 8 (4), 736-737.

Terwijl men de vorige eeuwen de Belgische samenleving nog kon categoriseren in de verschillende zuilen zijn deze zuilen nu desolate en afgebrokkelde losse flarden geworden.

4.4. DEELBESLUIT

204. **VERENIGDE STATEN OF FRANKRIJK ALS RICHTSNOER?** - Uit het voorgaande is het duidelijk dat de Verenigde Staten een sterke grondwetscultuur kent.⁵²³ Dat is een element dat de Belgische grondwet momenteel mist. De rol die de Grondwet daarin speelt kan – maar niet noodzakelijk – versterkt worden door een preambule. Ook andere oplossingen (zoals een algemene bepaling of onderwijs) zijn mogelijk zoals hierboven reeds aangestipt. Wat betreft de verhouding tussen kerk en staat blijkt uit het parlementaire debat dat er een wil bestaat richting het Franse model.⁵²⁴
205. **GLIJDENDE SCHAAL** - In de glijdende schaal met als twee uitersten Frankrijk en de Verenigde Staten wil België zich hoogstwaarschijnlijk positioneren aan de kant van de Verenigde Staten, namelijk door de preambule een niet-bindend karakter te geven.⁵²⁵ *Ad nauseam* kan echter blijven worden herhaald dat de praktijk een ander model naar voren kan en zal schuiven. Het Grondwettelijk Hof is – net zoals de *Conseil Constitutionnel* indertijd – immers bereid om zijn bevoegdheden ruim te interpreteren. Met deze realiteit dient dus rekening gehouden te worden bij de keuze van een theoretisch model. Waar een wil is, is een weg, maar die zal niet noodzakelijk dezelfde zijn als wat de Grondwetgever oorspronkelijk in gedachten had.
206. **STAATSKUNDIGE EIGENHEID EN DIVERSITEIT** - Er valt dus heel wat te zeggen over preambules over de grenzen heen. Dat het geen gemakkelijke opdracht is, is hoegenaamd wel duidelijk. Het toevoegen van een preambule betreft immers geen simpele denkoefening van een wijziging, toevoeging of weglating van een gewone wet of bestuursbeslissing. Het gaat over de fundamentele waarden waarop een staat gebouwd is en daarover bestaat nu eenmaal geen consensus over de hele lijn.
207. **WAT LEREN WE HIERUIT?** - De rechtsvergelijkende oefening is niet zomaar interessant vanuit louter doctrinair intellectueel standpunt. De vergelijking

⁵²³ S. SOTTIAUX, “Pleidooi voor een Vlaamse constitutionele cultuur”, *NjW* 2016, nr. 349, 702-703.

⁵²⁴ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001. Zie ook bijvoorbeeld een eerder voorstel: Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet tot invoeging van een artikel 7 *ter* inzake de laïciteit van de Staat (O. MAINGAIN en V. CAPRASSE), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1582/001. Zie ook eerdere voorstellen: Ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet (O. MAINGAIN), *Parl.St.* Kamer 2002-03, 50-2389/002. Zie ook: M. MAGITS, “België: een systeem naar Frans model?” in P. DE HERT en K. MEERSCHAUT (eds.), *Scheiding van Kerk en Staat of actief pluralisme?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 52-53.

⁵²⁵ Zie Bijlage VII over de bindende kracht van de preambule.

dient om daaruit lessen te trekken voor het Belgische debat. Op welke principes moeten we de klemtonen leggen en in welke valkuilen mogen we niet struikelen? De Amerikaanse preambule leert ons dat een preambule belangrijk kan zijn voor de constitutionele cultuur en identiteit. De Franse preambule leert ons dat een preambule wel degelijk een ongenaakbare kracht kan bezitten en een tekst gebruikt (of zelfs misbruikt?) kan worden door de rechter. De Nederlandse algemene bepaling leert ons dat er desondanks de politieke verscheidenheid een minimum aan *consent* kan bestaan over de fundamentele ordening van de samenleving. Het mislukte voorstel van de Europese Grondwet ten slotte, leert ons dat een preambule vaak een gevoelige snaar kan bereiken en het debat dus niet zonder slag of stoot zal verlopen.

4.5. EPILOOG: PREAMBULE, QUO VADIS?

4.5.1. *Kroniek van een aangekondigde dood*

- 208. NAAR BEKENDE WEG VRAGEN** - Het parlementair verslag dat eind januari 2018 werd gepubliceerd biedt niet veel verduidelijking.⁵²⁶ Ondanks het raadplegen van experts is er geen oplossing gekomen. Het debat is nu echter wel aangezwengeld, maar het publieke debat blijft vooralsnog uit. Wat momenteel broodnodig is, is een beweging die op gang wordt getrokken in de rechtsleer. Doch zal dit niet voldoende zijn om het rookgordijn omtrent de betekenis van de Grondwet op te trekken. De hervorming van de Grondwet kan niet vergeleken worden met de recente hervormingen in bijvoorbeeld het privaatrecht (nieuw Burgerlijk Wetboek), strafrecht (Potpourri-regelgeving) of het vennootschapsrecht (nieuw Wetboek Economisch Recht). De Grondwet als 'eerste wet' van ons land is moeilijker te veranderen, wegens de bijzondere meerderheden en het onderliggend - al dan niet politiek - waardeoordeel.⁵²⁷ Toch mag dit geen onmogelijke oefening zijn. Uit het verslag blijkt echter dat de preambule een harde noot om te kraken zal zijn. De Belgische constitutionele orde is niet vertrouwd met het gegeven van de preambule. Deze doos van Pandora openen zou meer problemen kunnen opleveren dan valabele oplossingen aanreiken. Vanuit die optiek is het beter om een andere weg in te slaan.

4.5.2. *Apologie voor een algemene bepaling*

- 209. ALGEMENE BEPALING ALS ALTERNATIEF VOOR EEN PREAMBULE?** - Belgische beleidsmakers kijken graag naar onze noorderburen voor inspiratie met betrekking tot beleidskeuzes en andere beslissingen. Dit is ook *in casu* het

⁵²⁶ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001.

⁵²⁷ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, E. Story-Scientia, 1985, 101-102.

geval. Het voorstel van CD&V⁵²⁸ heeft veel weg van de Nederlandse ‘algemene bepaling’ waarvan nog niet zo lang geleden werd beslist om het proces te starten om dit toe te voegen aan de Nederlandse Grondwet.⁵²⁹

- 210. POLITIEKE CONSENSUS IN DE MAAK** - In maart 2018, heeft de voorzitter van de Open Vld, Gwendolyn RUTTEN, in een speech naar aanleiding van de zeventigjarige verjaardag van het algemeen vrouwenstemrecht in België, kleur bekend door het volgende te zeggen:

*“Het is noodzakelijk dat het debat over de preambule wordt gevoerd. Maar over de artikelen van de grondwet zélf, wil ik alvast één suggestie doen: laat ons de grondwet starten met een verwijzing naar het eerste artikel van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. [...] Artikel 1 van de grondwet gaat nu over de inrichting van onze federale staat, met gewesten en gemeenschappen, u weet wel. Laten we dat eerste artikel vervangen door een nieuw eerste artikel, dat zegt: ‘alle mensen worden vrij en met gelijke rechten geboren’. Dat zou pas een statement zijn.”*⁵³⁰

- 211. YES, WE CAN?** - Dit betekent dus dat ook Open Vld wel oren heeft naar een aanpassing van het eerste artikel, ondanks het feit dat de partij grote voorstander is van een preambule. Een politieke consensus lijkt hierover zelfs in de maak, aldus Patrick DEWAELE.⁵³¹ Toch zijn de violen nog niet gelijkgestemd wat betreft het voorstel van een preambule. N-VA, cdH en CD&V hebben openlijk laten blijken geen voorstander te zijn van een preambule.⁵³² Wellicht lijkt het idee van een algemene bepaling meer haalbaar. CD&V is alvast voorstander.⁵³³ Als ook de N-VA op de kar springt van een algemene bepaling, dan lijkt de trein, althans aan Vlaamse zijde vertrokken. Het hoeft geen betoog dat de N-VA als Vlaams-nationalistische partij ook vragende partij zal zijn om artikel 1, dat nota bene handelt over de federale staatsinrichting, voor herziening vatbaar te verklaren.⁵³⁴ Deze algemene bepaling kan een eerste stap zijn naar een herwaardering van de Grondwet. Dat wil zeggen dat het eventueel toevoegen van een preambule op een later moment nog steeds mogelijk blijft. De *ratio legis*, namelijk het

⁵²⁸ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 54-2925/001.

⁵²⁹ Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Stb.* 2018, 86.

⁵³⁰ OPEN VLD, “Speech naar aanleiding van 70 jaar vrouwenstemrecht”, 17 maart 2018, (<http://www.gwendolynrutten.be/speech-naar-aanleiding-van-70-jaar-vrouwenstemrecht/>). Zie ook: DE MORGEN, “Gwendolyn Rutten wil nieuw eerste artikel in Belgische Grondwet”, 17 maart 2018.

⁵³¹ VRT, “Uitzending De Zevende Dag”, 18 maart 2018.

⁵³² Zie Bijlage V en VI.

⁵³³ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 54-2925/001, 9.

⁵³⁴ Wellicht voor andere doeleinden dan voor het versterken van de federale Grondwet door middel van een algemene bepaling, zie: Interview Patrick DEWAELE, afgenomen op 9 februari 2018.

bevattelijker maken van de Grondwet met het toevoegen van een algemene bepaling zorgt ervoor dat de noodzaak om een preambule toe te voegen aan de Belgische Grondwet sterk vermindert. Dat wil echter niet meteen zeggen dat de kous af is wat betreft de ‘oplapping’ van de Grondwet met de toevoeging van een algemene bepaling. De toevoeging van een algemene bepaling markeert het begin van een lange weg. Anderzijds mag men ook niet vergeten dat verschillende parlementsleden met een uitbreiding van het eerste artikel in het verleden al vaker tegen de muur gelopen zijn.⁵³⁵ Daarom lijkt het interessant om net zoals de Nederlandse algemene bepaling te kiezen voor een korte, maar krachtig eerste lid van artikel 1 van de Grondwet, zoals bijvoorbeeld: “*België is een democratische rechtsstaat*”.⁵³⁶ De enige moeilijkheid hierbij is echter wel dat het eerste artikel, gelet op de communautair gevoelige inhoud, wellicht niet makkelijk voor herziening vatbaar zal worden verklaard.

Het verdient aldus aanbeveling de piste van de algemene bepaling grondiger te onderzoeken dan nu reeds het geval is. Het parlementair verslag dat eind januari 2018 werd uitgebracht gaat vooral over de grondwaarden van de samenleving en het idee van een preambule.⁵³⁷ Een breedschalig en diepgaand onderzoek naar een algemene bepaling blijft vooralsnog uit, maar zou welgekomen zijn.

5. BESLUIT

212. **STAND VAN ZAKEN** – Heeft de Belgische Grondwet nood aan een preambule? Voor die vraag werd een antwoord gezocht aan de hand van vier criteria of deelcomponenten (cfr. *supra* methodologie: concept, nood, inhoud, interpretatie en werking van een preambule). Gelet op de huidige maatschappelijke evoluties is de Grondwet wel degelijk aan een wijziging toe. Men denke aan de debatten omtrent migratie, identiteit, geloof, terrorisme, enzovoort. Ook de plaats van grondrechten mag in dit debat niet veronachtzaamd worden. De huidige Grondwet vangt aan met de weinig inspirerende woorden: “*België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten*.” De Belgische Grondwet van vandaag is geen verbindend document in de context van constitutionele cultuur, zoals dat in de Verenigde Staten bijvoorbeeld wel het geval is. De Belgische Grondwet kan best een opfrisbeurt gebruiken. Het antwoord op de vraag of een preambule een geschikt instrument is om aan die maatschappelijke noden te

⁵³⁵ Bijvoorbeeld: Ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet (O. MAINGAIN), *Parl.St. Kamer* 2002-03, 50-2389/002 over de toevoeging van de laïciteit in de Grondwet.

⁵³⁶ Gebaseerd op het eerste deel van het voorstel van preambule gepresenteerd door de CD&V in: Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 1 van de Grondwet om een paragraaf in te voegen over de basiswaarden van de Staat, *Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 54-2925/001.

⁵³⁷ Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St. Kamer* 2018-19, nr. 54-2914/001.

voldoen, is echter niet zo eenduidig.

213. **PREAMBULE ALS GRONDWETTELIJKE TECHNIEK** - Een preambule in de Grondwet blijkt na dit onderzoek eerder een splijtzwam te zijn in plaats van een gemeenplaats.⁵³⁸ Het concept van de preambule is constitutioneel quasi onontgonnen terrein in België. Of de preambule te dezen als toebehorend tot de Grondwet moet worden gerekend is het koffiedik kijken en valt nog af te wachten. De rol van het Grondwettelijk Hof kan uiteraard niet worden veronachtzaamd. Indien een preambule zou worden toegevoegd kan men verwachten dat het meer dan waarschijnlijk is dat er een (on)rechtstreekse toetsing aan de inhoud van de preambule zal plaatsvinden. Bovendien zou de preambule - langs die weg - wellicht een bindend karakter toegewezen krijgen door het Hof, ondanks de bedoeling van verschillende politieke partijen om de preambule een louter indicatieve werking te geven. Gelet op de ‘paradox van de preambule’ kan de preambule bezwaarlijk als een constitutioneel hoogstandje worden beschouwd.
214. **MAATSCHAPPELIJKE UITDAGINGEN** - De enige reden waarom het aangewezen zou kunnen zijn om een preambule toe te voegen aan de Grondwet vinden we in het gebied van waarden en normen. Een preambule zou gezien kunnen worden als een wilsverklaring van de Belgische Staat ten aanzien van al zijn inwoners om inspanningen te leveren op het gebied van de mensenrechten en de democratische waarden en normen. Het expliciteren van de inspanningen die de *trias politica* leveren kan uiteraard nooit kwaad en moet worden gezien als een positieve evolutie.
215. **CONSTITUTIONELE SPITSTECHNOLOGIE OF NIL NOVI SUB SOLE?** - De slotsom is dus enigszins dubbelzinnig of toch op zijn minst tweeledig. Reële problemen dienen opgelost te worden met reële instrumenten. Een preambule is voorlopig slechts toekomstmuziek. Het redigeren van een preambule zonder grondwetsherziening is een pleister op een houten been. Daarenboven is een preambule in de Belgische Grondwet voorlopig zelfs helemaal (nog) niet aan de orde. Een preambule toevoegen, *ceteris paribus*, is allerm minst constitutionele spitstechnologie te noemen.
216. **SLOTSOM** - Wat wel tot aanbeveling strekt is verder onderzoek naar een alternatief, dat kan bestaan in een mogelijke redactie van een algemene bepaling naar Nederlands model, als beginpunt van een ruimere grondwetswijziging. Een uitbreiding van het eerste artikel met een korte, maar krachtige verwijzing naar de democratie en de rechtsstaat kan gezien worden als ‘*the best of both worlds*’, namelijk het toevoegen van een begeistert karakter aan de Grondwet, zonder de juridische problemen van een onnodig lange preambule of ‘postambule’. Zoals POSEIDONIUS al besloot in de eerste

⁵³⁸ Zie voor dezelfde denkoefening in Nederland: R.J.B. SCHUTGENS en J.J.J. SILLEN, “Een preambule: splijtzwam of gemeenplaats”, *Ars Aequi* 2008, 714-716.

eeuw voor Christus: “*Nihil videtur frigidus, nihil ineptius quam lex cum prologo.*”⁵³⁹ Ofte: “*Het lijkt erop dat niets meer triviaal, niets absurder is dan een wet met een preambule.*”⁵⁴⁰ Eerlijkheid en onderzoek gebiedt dat dit niet geheel waar is. Een preambule zou wel degelijk een nuttige functie kunnen vervullen in de samenleving, doch niet als constitutioneel lapmiddel in de Belgische context. In deze zin zou het citaat kunnen gewijzigd worden naar “*Nihil videtur frigidus, nihil ineptius quam lex cum ‘postlogo’.*”

⁵³⁹ SENECA, *In quo Epistolae, & M. Annaei Senecae Rhetoris, Suasoriae, Controversiae, cum Declarationum Excerptis*, Volume 2, Venetië, Andreas Schottus, 1675, 278.

⁵⁴⁰ Eigen vertaling.

ANNEX - BIJLAGEN

Bijlage I - VOORSTEL VAN RESOLUTIE OVER DE PLAATS VAN DE FUNDAMENTELE GRONDWAARDEN IN DE GRONDWET

Bron: DEWAELE, P., "Voorstel van resolutie over de plaats van de fundamentele grondwaarden in de Grondwet", http://www.openvld.be/library/1/files/5905_resolutie_dewael_grondwet.pdf.

“DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

Brengt de conclusies in herinnering van de werkgroep belast met het onderzoek van titel II van de Grondwet inzake de mogelijkheid om transversale bepalingen toe te voegen aan de Grondwet (DOC 51 2304/002); Onderschrijft de aanbevelingen van het inleidend verslag namens de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen over het karakter van de Staat en de fundamentele grondwaarden van de samenleving (DOC 54 XXX/001);

Is overtuigd van de noodzaak om de fundamentele grondwaarden een plaats te geven in de Grondwet in de vorm van een preambule, maar ook door deze verder te verduidelijken en te preciseren in de artikelen van de Grondwet zelf;

Nodigt enerzijds de deelstaten, de gemeentelijke en provinciale instellingen, en anderzijds de civiele maatschappij en alle individuele burgers, uit om deel te nemen aan het debat over de fundamentele grondwaarden door bij wijze van verzoekschrift hun inzichten kenbaar te maken, waarbij deze verzoekschriften door de Kamer zullen worden onderzocht;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

In de ontwerptekst die namens de Koning aan de andere takken van de wetgevende macht wordt voorgelegd ter gelegenheid van een verklaring tot herziening van de Grondwet te willen opnemen dat een preambule of inleidend artikel zou kunnen worden toegevoegd aan de Grondwet dat de fundamentele grondwaarden van de staat expliciteert;

Ter gelegenheid van die verklaring tot herziening van de Grondwet eveneens volgende bepalingen te willen opnemen:

Titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens; Artikel 10, om naast de gelijkheid van man en vrouw ook de gelijkwaardige behandeling van personen met verschillende seksuele voorkeur of genderidentiteit te beschermen.

Artikel 19, om te verduidelijken onder welke omstandigheden de vrijheid van erediens en de vrije uitoefening ervan kan worden beperkt, alsook de vrijheid van geloof en wereldbeschouwing;

Artikel 20, om de scheiding tussen levensbeschouwing en staat te preciseren,

en het neutraal karakter van het overheidshandelen vast te leggen;
Artikel 21, om te preciseren dat religieuze voorschriften in geen geval boven de burgerlijke wet kunnen worden gesteld;
Artikel 22, om het recht op lichamelijke integriteit en zelfbeschikking op te nemen;
Artikel 24, §1 en §3, om de positie van de levensbeschouwelijke vakken in het officiële onderwijs te herbekijken en de mogelijkheid te creëren een gedeeld vak rond burgerschap en diversiteit in het hele onderwijs in te richten;
Actief deel te nemen aan het debat over de fundamentele grondwaarden en in samenwerking met de Kamer initiatieven te nemen om de burger en civiele maatschappij te betrekken;
De tekst van deze resolutie, samen met het inleidend verslag zoals hierboven vermeld, te willen bezorgen aan de voorzitters van de regeringen en de parlementen van de deelstaten, alsook aan de Senaat.

Patrick Dewael”

Bijlage II - PROEVE VAN PREAMBULE BIJ DE BELGISCHE GRONDWET

Bron: DEWAELE, P., "Proeve van Preambule bij de Belgische Grondwet", http://www.openvld.be/library/1/files/5904_preambule_dewael_grondwet.pdf.

“Gelet op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens die op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is afgekondigd;

Gelet op de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens die op 4 november 1950 werd goedgekeurd door de Leden van de Raad van Europa; Gelet op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind die op 20 november 1989 werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties;

Overwegende dat deze Grondwet tot doel heeft de daadwerkelijke erkenning en toepassing van de rechten die daarin werden vastgelegd te verzekeren voor al haar burgers;

Overwegende dat het doel van deze Grondwet is het bereiken van een grotere eenheid tussen de burgers van dit land en dat een van de middelen om dit doel te bereiken de handhaving en verdere verwezenlijking is van de hierin vermelde rechten en fundamentele vrijheden van de mens;

Overwegende haar diep geloof in deze fundamentele vrijheden die de grondslag vormen voor wederzijds respect en harmonie tussen de diverse burgers welke enerzijds steunt op een waarlijk democratische regeringsvorm en anderzijds op het gemeenschappelijk begrip en de gemeenschappelijke eerbiediging van de rechten van de mens waarvan die vrijheden afhankelijk zijn;

Overwegende dat België dit allen kan verwezenlijken als een democratische rechtstaat die gestoeld is op de volgende fundamentele grondwaarden: de rechten van de mens, de neutraliteit van de staat, de scheiding van geloof en staat, de gelijkwaardigheid van man en vrouw, de vrijheid van meningsuiting en het recht op zelfbeschikking;

Overwegende dat het burgerlijk recht absolute voorrang heeft op religieuze voorschriften en dat de bron van het recht de volkssoevereiniteit is die alleen wordt ingeperkt door de rechten van de mens, de EVRM, de Grondwet en de daaruit voortvloeiende wetten en decreten;

Vastbesloten om de rechten en vrijheden van haar burgers tot het uiterste te verdedigen en te streven naar een harmonieuze samenleving;

Zijn het volgende overeengekomen: (...)

Patrick Dewael”

Bijlage III – PREAMBULE PROEVE VAN GRONDWET VOOR VLAANDEREN

Bron: CLEMENT, J., PAS, W., SEUTIN, B., VAN NIEUWENHOVE, J. en VAN HAEGENDOREN, G., *Proeve van grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 9.

“HET VLAAMSE VOLK,

in dankbare herinnering aan degenen die voor zijn ontvoogding hebben gestreden,

verlangend dat in Vlaanderen nooit meer oorlog zal heersen,

ervan bewust, dat het welzijn van de gemeenschap en de vrijheid en ontplooiing van het individu ondeelbaar met elkaar verbonden zijn, en dat rechtvaardigheid, verdraagzaamheid en solidariteit de grondslagen van de samenleving vormen,

vastbesloten te streven naar een samenwerking die er op gericht is de Europese eenmaking te versterken en de vreedzame ontwikkeling van de wereld te bevorderen,

bevestigt zijn gehechtheid aan de beginselen van de rechtsstaat,

erkent de mensenrechten zoals die zijn vastgelegd in de federale Grondwet en in de voor Vlaanderen bindende internationale verdragen,

streeft ernaar samen te werken met de federale overheid en met de andere deelgebieden in een geest van federale loyaliteit,

ondersteunt de roeping van zijn hoofdstad als hoofdstad van het Europa der volkeren,

zelf beschikkende over zijn democratische staatkundige ordening,

geeft zich volgende Grondwet:

Bijlage IV – PREAMBULE HANDVEST VOOR VLAANDEREN

Bron: Vlaamse Overheid, “Handvest voor Vlaanderen”, http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2012/280_handvest_voor_vlaanderen_20120524.pdf.

“PREAMBULE

Vlaanderen heeft zich in een lang historisch proces en dankzij de inzet van verschillende generaties ontwikkeld tot een deelstaat van het Koninkrijk België en tot deel van de Europese Unie. Het is een democratische en sociale rechtsstaat en vormt een natie met een eigen taal en cultuur, met een democratische politieke traditie en met respect voor de lokale autonomie, het private initiatief en het verenigingsleven. Het heeft in zijn rechtsorde een systeem van rechten en plichten opgezet en een basisstructuur om samen te leven in solidariteit, in een streven om iedereen die in Vlaanderen leeft een menswaardig bestaan aan te bieden.

Vlaanderen wil – voortbouwend op zijn traditie - een open en toekomstgerichte samenleving zijn, zodat iedere persoon zich volwaardig kan ontplooiën en integreren in de maatschappij.

Vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid, verdraagzaamheid, verantwoordelijkheid en solidariteit vormen de grondslagen van de Vlaamse samenleving. Onder alle omstandigheden moet de Vlaamse overheid de menselijke waardigheid waarborgen. Dit algemeen beginsel – dat ook terug te vinden is in artikel 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en in internationale mensenrechtenverdragen – is een cruciaal beginsel in het Handvest voor Vlaanderen: het vormt de grondslag voor de mensenrechtenbescherming. Het vormt tevens de grondslag voor een rechtvaardig en sociaal beleid, gericht op de samenhangendheid en de solidariteit in de samenleving.

Met het oog op de betrokkenheid van eenieder bij de Vlaamse overheid is het nodig om de democratische principes en de maatschappelijke basiswaarden duidelijk aan te geven.

Het Handvest voor Vlaanderen is een overzicht van de belangrijkste beginselen van de organisatie en werking van de Vlaamse democratische rechtsstaat. Deze beginselen bepalen waar Vlaanderen voor staat, welke de rechten en vrijheden zijn die in de Vlaamse samenleving gewaarborgd worden.

De organisatiebeginselen en grondrechten die de Vlaamse samenleving kenmerken, zijn afkomstig van diverse bepalingen uitgaande van de Vlaamse, Belgische en Europese overheden en die Vlaanderen binden. Het Handvest voor Vlaanderen vormt het overzicht van deze organisatiebeginselen en grondrechten en situeert zich in het bestaande, evoluerende grondwettelijke kader.

Dit Handvest is een niet-tijdsgebonden tekst die de achtergrond weergeeft waartegen het streven naar een zelfstandig Vlaanderen, in Belgische en Europese context, zich afspeelt en dit met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

Door de globalisering in bijna alle sectoren van het maatschappelijk leven en de internationale en vooral Europese integratie is de absolute soevereiniteit een fictie geworden. De besluitvorming, de beleidsbevoegdheid is niet langer het monopolie van één overheid, maar wordt gedeeld door overheden op verschillende niveaus, die onderling met elkaar verbonden zijn. Ook de interne rechtsorde is grondig geïnternationaliseerd, inzonderheid op het gebied van grondrechten, een essentieel onderdeel van dit Handvest voor Vlaanderen.

Vlaanderen wil expliciet in herinnering brengen wat de waarden en beginselen zijn waarop de Vlaamse institutionele en politieke organisatie is gefundeerd. Het hierbij voorgestelde Handvest schetst, als basisdocument, het kader waarbinnen de zelfstandigheid van Vlaanderen vorm krijgt.

Het Handvest voor Vlaanderen stelt de volgende grondslagen voorop voor het functioneren van Vlaanderen als zelfstandige politieke entiteit.

Vlaanderen heeft als politieke gemeenschap een duidelijk afgebakend grondgebied. Er is een sterke band tussen Vlaanderen en Brussel, de Vlaamse hoofdstad.

De rechten en vrijheden die in dit Handvest voor Vlaanderen zijn opgenomen, zijn ontleend aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de federale Grondwet. Het Handvest voor Vlaanderen vertrekt van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie omdat dit de meest recente synthese is van de gemeenschappelijke waarden van de lidstaten van de Europese Unie. Ook door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is reeds gewezen op het belang van het Europees Handvest dat de rechten die ervan deel uitmaken, op het hoogste niveau van de gemeenschappelijke waarden van de lidstaten heeft geplaatst.

Het is een eigentijdse synthese die voor het eerst alle traditionele burgerrechten en politieke rechten, alsmede de economische en sociale rechten, in één enkele tekst bijeenbrengt. Het Handvest wil een ruimte tot stand brengen van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Vlaanderen sluit zich aldus volledig bij deze doelstelling aan.

Vlaanderen bevestigt zijn gehechtheid aan de beginselen van de rechtsstaat en de parlementaire democratie. De Vlaamse politieke instellingen – het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering – worden op die wijze georganiseerd en hun werking zo geregeld dat de parlementaire, pluralistische democratie wordt gewaarborgd. Het beginsel van de scheiding der machten (wetgevende, uitvoerende, rechterlijke macht) en het representatief systeem zijn

fundamentele beginselen van het Vlaams staatsbestel. Het streven naar een solidaire samenleving houdt onder meer in dat belastingen geheven worden volgens de draagkracht van de belastingplichtige.

Het kiesstelsel wordt zorgvuldig geregeld en op een wijze dat de proportionaliteit in de vertegenwoordiging wordt geëerbiedigd. De beginselen die van toepassing zijn op de Vlaamse politieke instellingen en die verspreid liggen over regelgevende teksten afkomstig van verschillende overheden, worden in het Vlaams Handvest opgenomen.

Aldus wordt in dit Handvest voor Vlaanderen, zonder als zodanig rechtsregels uit te vaardigen, het geheel van rechtsregels bijeengebracht die ten grondslag liggen aan de inrichting van het politiek-juridisch verband en aan de verhouding tussen het individu en de overheid.

Vlaanderen bevestigt en verankert daardoor niet alleen zijn politieke zelfstandigheid maar brengt vooral de maatschappelijke basiswaarden in herinnering aan de hand waarvan het de hem toekomende verantwoordelijkheden en bevoegdheden moet opnemen.

Daarom wordt in bijgaande tekst een belangrijk politiek engagement vooropgesteld, dat de aanzet vormt voor een Grondwet voor Vlaanderen in het kader van de grondwetgevende bevoegdheid die Vlaanderen dient te verwerven.”

Bijlage V – BEGINSEL ZELF VAN EEN PREAMBULE

Overgenomen uit: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 167.

V&W	cdH	Ecolo-Groen	sp.a	Op en Vid	CD&V	MR	PS	N-VA
<p>Niet aangewezen: 1. Een preambule is niet het geschikte instrument om het beoogde doel, namelijk een leesbare en begrijpbare verkorte versie te geven van de Grondwet</p> <p>2. Dit dient te gebeuren op een andere manier, bijvoorbeeld door deze basiswaarden in te schrijven in de leer-programma's van de scholen, door het opstellen van een brochure, enz.</p> <p>3. De fundamentele waarden van onze maatschappij zijn gekend: onder meer de in Titel II van de Grondwet vervatte rechten, het EYRM, enz.</p>	<p>Niet aangewezen: samenleving kan wensen dat in een plechtige tekst wordt verwezen naar een geheel van politieke, economische, sociale en culturele be-kommingen, wat voor haar een manier is om blij te geven van haar ghechtheid aan gemeen-schappelijke waarden en gedeelde doelstellingen: aan die intentie zal daadwerkelijk voldaan indien de grondwet-gevende macht één of meer bepalingen redigeert die zij in het corpus van de Grondwet opneemt</p>	<p>Aangewezen, op twee voorwaarden: 1. Deze tekst moet het resultaat zijn van een proces waarbij de burgers worden geraadpleegd 2. De toon ervan moet bevorderend werken voor het samen-leven, alsook voor een vrije, open en verenigde samenleving</p>	<p>Aangewezen</p>	<p>Met de preambule zal het juridisch kader kunnen worden gepreciseerd waarbinnen onze fundamentele rechten en vrijheden moeten worden geïnterpreteerd; zal een pedagogische waarde hebben en zal voor alle burgers een uitnodiging vormen om met onze fundamentele waarden kennis te maken en ze te huldigen</p>	<p>Niet aangewezen: 1. Een preambule inde Grondwet invoegen nadat die geredigeerd is, is een "postambule" : een bepaalde interpretatie van de Grondwet in functie van een bepaalde maatschappelijke context 2. De duurzaamheid van een dergelijke "pre/postambule" is twijfelachtig omdat de grond-waarden diein opgenomen worden waarden zijn die op dat ogenblik voorwerp zijn van het maatschappelijk debat</p>	<p>Aangewezen</p>	<p>Aangewezen: Aldus wordt gewaarborgd dat iedereen die in België wil wonen de waarden huldigt</p>	<p>Niet aangewezen: 185 jaar na het schrijven van de oorspronkelijke tekst: 1. Het statuut is in dat geval niet duidelijk 2. Het opstellen van een preambule zou technisch een delicate oefening zijn 3. De tekst mag ook niet te eng zijn 4. Een preambule zou aan de betekenis vande Grondwet niets meer veranderen; Indien het wel de bedoeling is de interpretatie van de Grondwet te wijzigen, is het maar zeer de vraag of een preambule daarvoor het geschikte middel is</p>

Bijlage VI – INHOUD VAN DE PREAMBULE

Overgenomen uit: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 169.

V&W	cdH	Ecolo-Groen	sp.a	Open Vld	CD&V	MR	PS	N-VA
Niet van toepassing	Niet van toepassing	Tekst die de burgers bijbrengt, die de rechten, vrijheden en verplichtingen bevat waarin titel II van de Grondwet voorziet, in overeenstemming met het "standstill-beginsel"	1. Geen te juridische tekst: de pedagogische bedoeling ervan moet worden verwezenlijkt 2. De preambule mag niet te selectief zijn inzake de voorgestelde waarden; gevaar dat de in de preambule vermelde fundamentele waarden als belangrijker worden beschouwd en dat ze in de hiërarchie van de normen een hogere rang innemen dan die welke er niet in voorkomen 3. Er de waarden van gelijkheid en van non-discriminatie in opnemen 4. Er de fundamentele waarden (economische, sociale en culturele rechten)	1. Visa: Universele Verklaring van de Rechten van de Mens EYRM; Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind 2. Consideransen: zorgen voor de daadwerkelijke erkenning en toepassing van de rechten; door de rechten en vrijheden de eenheid tussen de burgers vergroten; gehechtheid aan de fundamentele vrijheden; België als rechtsstaat bevestigen; aangeven dat het burgerlijk recht volstrekt primeert op de godsdienstige voorschriften 3. Vastberadenheid om de rechten en vrijheden ten uitvoer te leggen en om een harmonieuze samenleving te waarborgen	Niet van toepassing	1. Geen te technische tekst, de burger moet ermee instemmen 2. Deze preambule zal kort, didactisch, duidelijk en pedagogisch moeten zijn. Ook zal ze de onaanstaafe waarden en beginselen waarop onze democratie berust, moeten expliciteren: gelijkheid tussen mannen en vrouwen, scheiding van Kerken en Staat, de vrije wil van het individu enzovoort	1. Multiculturele samenleving, die van de gelijkheid van rechten een grondbeginsel maakt, waarin iedereen verantwoordelijkheden, rechten en plichten heeft en waarin over onze rechten niet kan worden onderhandeld 2. Doelstelling om elke burger individueel te ontvoegen met respect voor de ander 3. Essentie zelf van de economische, sociale en culturele rechten wat de verenigbare nadere regels betreft	Niet van toepassing

Bijlage VII – JURIDISCHE WAARDE VAN EEN EVENTUELE PREAMBULE

Overgenomen uit: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 171.

V&W	cdH	Ecolo-Groen	sp.a	Open Vid	CD&V	MR	PS	N-VA
<p>1. Het juridisch statuut van een preambule is niet duidelijk: maakt deze al dan niet deel uit van de Grondwet? Heeft een preambule normatieve waarde?</p> <p>2. Een preambule zal de rechts-onzekerheid verhogen en de grondwet-gevende bevoegdheid of macht voor een groot stuk verschuiven naar het Grondwettelijk Hof</p>	<p>Behoudens anders- luidende bepaling of behoudens praetoriaanse rechtspraak komt de preambule naar voren als een document dat, mits het voldoende nauwkeurig opgesteld is, dient om de achterop- komende teksten te interpreteren</p>	<p>Functie van bijkomende interpreterende leidraad</p>					<p>Instrument ter interpretatie van de Grondwet, zonder bijzonder nummerend effect</p>	

Bijlage VIII – PRINCIPE ZELF VAN DE PARTICIPATIEVE METHODE

Overgenomen uit: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 180.

V&W	cdH	Ecolo-Groen	sp.a	Open Vld	CD&V	MR	PS	N-VA
<p>Er zijn bezwaren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. België heeft tot vandaag weinig of geen ervaring met burgerparticipatie 2. Het is ook de vraag of de burgers hierin zijn geïnteresseerd 3. nadelen van burgerparticipatie zijn nog niet gekend, waardoor de kwaliteiten van het huidige systeem vaak onderschat worden 4. Het opstellen van een preambule is een hoogtechnische opdracht 5. Politici zijn verkozen om politieke keuzes te maken. 6. Artikel 195 van de Grondwet kent een vorm van burgerparticipatie: de verkiezingen 7. Een volksraadpleging is in strijd met de Grondwet 	<p>Het is niet in het kader van de werkzaamheden over de " aard van de Staat" dat die aangelegenheden, zonder vooraf gaande studie, moet worden overwogen</p>	<p>Voorstander; en die methode is zelfs onontbeelbaar voor de opstelling van een preambule</p>	<p>Voorstander</p>	<p>Voorstander; opdat de Grondwet een document van het volk zou zijn, dat is opgesteld voor en door het volk</p>		<p>Voorstander, om de Grondwet voor de burgers begrijpelijker te maken</p>	<p>Voorstander, want daardoor wordt het mogelijk voor legitimiteit te zorgen, zou men hypothesen kunnen lichten en zou worden gefocust op een pacificatielogica en niet op een confrontatietraject</p>	<p>Voorstander van extra betrokkenheid en een breed debat met de burgers, maar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Binnen het bestaande kader bestaan er geen belemmeringen voor het raadplegen van de burgers (verkiezingen) 2. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat het niet evident is om burgers ook mee te laten schrijven aan de Grondwet (wegens hoge graad van techniciteit)

Bijlage IX – NADERE REGELS VAN DE PARTICIPATIEVE METHODE

Overgenomen uit: Inleidend verslag op parlementair initiatief. Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-2914/001, 182.

V&W	cdH	Ecolo-Groen	sp.a	Open Vld	CD&V	MR	FS	NVA
<p>1. De commissie kan burgers horen</p> <p>2. Veel verder kan dit echter niet gaan: een georganiseerde vorm van rechtsreeke burgerparticipatie – wel eens als een burger-conventie omschreven – is in strijd met de artikelen 33, 42 en 195 van de Grondwet</p>	Niet van toepassing	<p>1. Vorm van burgerparticipatie, naar het voorbeeld van de Constitutional Convention in 2012 in Ierland, of naar het voorbeeld van het dispositief dat in IJsland is toegepast</p> <p>2. Nader regels in commissie te bespreken</p>	<p>Nadenken over de meest adequate methode en geen conclusies goedkeuren vooraleer het participatieve traject op gang is gebracht</p>	<p>1. De nadere regels moeten worden besproken met de regering en de parlementen van de deelstaten</p> <p>2. De verenigingen, lokale gemeenschappen, geëngageerde burgers en andere betrokkenen de gelegenheid geven hun respectieve standpunten aan het Parlement mee te delen</p>		<p>De meest concrete en aangepaste formule vinden</p>	<p>1. De pre-constituante zou een ontwerp maken</p> <p>2. Ierland biedt een interessant model</p>	Niet van toepassing