



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De voorgestelde algemene bepaling als fundamentele constitutionele norm

Stremler, M.

Citation

Stremler, M. (2018). De voorgestelde algemene bepaling als fundamentele constitutionele norm. *Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht*, 9(3), 204-220. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/70804>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/70804>

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

De voorgestelde algemene bepaling als fundamentele constitutionele norm

M. STREMLER*

1. Inleiding

Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer heeft in eerste lezing ingestemd met het voorstel van de regering om in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen.¹ De tekst van de bepaling, na amendering door de Tweede Kamer, luidt: ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’² De bepaling krijgt als opschrift: ‘Algemene bepaling’ en zal als ongenummerd artikel worden ingevoegd voor hoofdstuk 1 van de Grondwet.³

Dat het voorstel de eerste twee parlementaire hobbels al heeft gepasseerd wil niet zeggen dat het voorstel met veel enthousiasme is ontvangen, in tegendeel. Toen de Staatscommissie Grondwet in 2010 voorstelde om een algemene bepaling toe te voegen aan de Grondwet reageerde het kabinet afwijzend.⁴ De regering heeft het voorstel slechts ingediend bij de Tweede Kamer op aandringen van de Eerste Kamer en heeft daarbij nadrukkelijk gekozen voor een beknopte variant.⁵ De Raad van State raadde het voorstel af, omdat de juridische betekenis van de algemene bepaling onduidelijk zou zijn.⁶ Ook in de staatsrechtelijke literatuur kan het voorstel op weinig steun rekenen.⁷ Gesteld wordt bijvoorbeeld dat de algemene bepaling juridisch gezien weinig toevoegt aan de Grondwet en dat het beter zou zijn om een preambule op te nemen.⁸ Ook zou het toevoegen van de algemene bepaling neerkomen op ‘gerommel in de marge’ en afleiden van de noodzaak van een meer fundamentele herbezinning op de plaats van de Grondwet in de samenleving.⁹ Bovendien zou de algemene bepaling een soort ‘doos van Pandora’ zijn waarin iedereen zijn eigen subjectieve waardeoordelen kan projecteren.¹⁰ Kortom: ‘een zeer slecht idee’.¹¹ In dit artikel betoog ik dat de voorgestelde algemene bepaling wel degelijk een zinvolle toevoeging aan de Grondwet is. De grondrechten en de democratische rechtsstaat behoren tot de essentialia van ons constitutionele bestel en behoren alleen al om die reden expliciet in de Grondwet te

* Maarten Stremmer is promovendus Europees constitutioneel recht aan Tilburg Law School. Hij bedankt Eva van Vugt en Reijer Passchier voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

1 *Handelingen II* 2016/17, 83, item 11, p. 1 en *Handelingen I*, 2017/18, 21, item 6, p. 1.

2 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 516, 10.

3 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, 2.

4 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 570, 20, p. 5-6.

5 *Kamerstukken I* 2012/13, 31 570, G; *Kamerstukken I* 2013/14, 31 570, I; *Kamerstukken I* 2013/14, 31 570, J en *Kamerstukken II* 2013/14, 31 570, 24.

6 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, 4.

7 Positief: Sap 2014.

Genuanceerd: Gerards 2013.

8 Adams & Leenknecht 2015.

9 Von Meijenfeldt & Molendijk 2016, p. 153.

10 Sillen 2011, p. 138-139. Zie ook Verhey 2010.

11 Voermans 2014.

worden genoemd. Naast de intrinsieke waarde van codificatie kan de algemene bepaling bovendien een aantal belangrijke juridische functies vervullen; ze heeft dus tevens meerwaarde ten opzichte van de overige grondwetsbepalingen. Zoals ik zal laten zien kan de algemene bepaling dienen als interpretatienorm, als toetsingsnorm en als instructienorm. Gelet op het feit dat deze functies in beginsel de gehele nationale rechtsorde omvatten, vormt de voorgestelde algemene bepaling niets minder dan een fundamentele constitutionele norm.

De rol die de algemene bepaling kan spelen beperkt zich niet louter tot het domein van het recht. Door haar inhoud en strekking kan de bepaling idealiter ook als maatschappelijk bindmiddel fungeren. Deze maatschappelijke, buiten-juridische functie vormt een belangrijk argument voor het opnemen van de algemene bepaling in de Grondwet, maar laat ik hier verder onbesproken. In dit artikel richt ik mij alleen op de juridische betekenis van de algemene bepaling.¹²

De opzet van dit artikel is als volgt. Eerst schets ik beknopt de achtergrond en totstandkoming van het voorstel (paragraaf 2) en beargumenteer ik waarom het juridisch gezien zinvol is om de democratische rechtsstaat expliciet in de Grondwet op te nemen (paragraaf 3). Daarna bespreek ik de aard en inhoud van de algemene bepaling (paragraaf 4) en ga ik in op de belangrijkste juridische functies die de algemene bepaling zou kunnen gaan vervullen (paragrafen 5 en 6). Ik sluit af met de conclusie dat de algemene bepaling grote juridische potentie heeft, maar dat in de praktijk zal moeten blijken of deze potentie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd (paragraaf 7).

arti- kelen

2. Achtergrond en totstandkoming van de algemene bepaling

Het voorstel tot opname van een algemene bepaling in de Grondwet, zoals dat nu in eerste lezing is aangenomen door beide Kamers, moeten we zien tegen de achtergrond van een jarenlang debat onder constitutioneel geïnteresseerden over de juridische en maatschappelijke betekenis van de Grondwet.¹³ In vergelijking met de grondwetten van andere landen is deze betekenis, zoals bekend, beperkt.¹⁴ De Grondwet speelt nauwelijks een rol in de rechtsontwikkeling en is vrijwel geheel afwezig in maatschappelijke discussies.

De geringe juridische en maatschappelijke betekenis die de Grondwet heeft en de wens hier verandering in aan te brengen bracht de Nationale Conventie er in 2006 toe om een aantal verstrekkende aanbevelingen te doen.¹⁵ Naast het invoeren van constitutionele toetsing door een

¹² Overigens laat ook de regering de maatschappelijke functie van de algemene bepaling grotendeels buiten beschouwing. Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3.

¹³ Voor de geschiedenis van het voorstel, zie ook Van den Eijnden & Van Sasse van Ysselt 2017.

¹⁴ Vgl. Barkhuysen e.a. 2009.

¹⁵ Nationale Conventie 2006.

constitutioneel hof pleitte de Conventie voor het opnemen in de Grondwet van een preambule en een hoofdstuk met algemene bepalingen.¹⁶ Terwijl de preambule nationale waarden zou moeten bevatten, zou het hoofdstuk algemene bepalingen de belangrijkste uitgangspunten van ons constitutionele bestel uiteen moeten zetten. Het kabinet nam in zijn reactie op het rapport van de Conventie geen standpunt in over de vraag of het wenselijk zou zijn om een preambule of een hoofdstuk algemene bepalingen op te nemen in de Grondwet, maar speelde deze vraag door naar de Staatscommissie Grondwet.¹⁷ Terwijl de Conventie zich vooral richtte op de rol van de Grondwet in de samenleving, lag de aandacht van de Staatscommissie bij de vraag hoe 'het normatieve karakter' ofwel 'de rechtskracht' van de Grondwet zou kunnen worden versterkt.¹⁸ Op basis van deze insteek gaf de Staatscommissie de voorkeur aan een algemene bepaling boven een preambule.¹⁹ De Staatscommissie adviseerde om een algemene bepaling in de Grondwet op te nemen, luidende dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dat de overheid de menselijke waardigheid, de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en waarborgt, en dat openbaar gezag alleen wordt uitgeoefend krachtens de Grondwet of de wet.²⁰

Zoals ik heb vermeld in de inleiding zag het kabinet aanvankelijk weinig heil in dit voorstel.²¹ De opname van een algemene bepaling in de Grondwet zou onverenigbaar zijn met het sobere karakter van de Grondwet en zou een anomalie vormen in onze grondwetsgeschiedenis. Ook voor het versterken van de normativiteit van de Grondwet zag het kabinet geen aanleiding. Dit standpunt veranderde niet toen de Eerste Kamer – geïnspireerd door de aanbeveling van de Staatscommissie – de motie-Engels c.s. aannam, waarin zij de regering verzocht een voorstel te doen voor een algemene bepaling waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is.²² Het kabinet kwam hierop met een nota met bespiegelingen over de mogelijke inhoud en juridische betekenis van een algemene bepaling, maar gaf tegelijk aan nog steeds geen voorstander van een dergelijke bepaling te zijn.²³ De kwestie van een algemene bepaling kwam opnieuw in de Eerste Kamer aan de orde tijdens het debat betreffende 'de staat van de rechtsstaat' in 2014.²⁴ Naar aanleiding van dit debat heeft het kabinet zijn standpunt heroverwogen en heeft de regering vervolgens het nu aangenomen voorstel ingediend bij de Tweede Kamer.²⁵

De oorspronkelijke, ongeamendeerde tekst van de algemene bepaling uit het regeringsvoorstel luidde: 'De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.'²⁶ De regering heeft gekozen voor de drie elementen van democratie, rechtsstaat en grondrechten omdat dit volgens haar de kernbeginselen van ons constitutionele bestel zijn.²⁷ Ter

16 Nationale Conventie 2006, p. 8 en p. 42-45.

17 *Kamerstukken II* 2007/8, 30 184, 14, p. 10.

18 Staatscommissie Grondwet 2010, p. 24-27.

19 Staatscommissie Grondwet 2010, p. 36-42.

20 Staatscommissie Grondwet 2010, p. 40.

21 *Kamerstukken II* 2011/12, 31 570, 20, p. 5-6.

22 *Kamerstukken I* 2011/12, 31 570, B.

23 *Kamerstukken I* 2013/14, 31 570, 1.

24 *Handelingen I* 2013/14, 22, item 5, p. 49-52.

25 *Kamerstukken II* 2013/14, 31 570, 24.

26 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, 2.

27 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, 3, p. 2-3. Zie ook

Kamerstukken II 2013/14, 31 570, 24, p. 1.

rechtvaardiging van haar voorstel wijst de regering op het feit dat deze beginselen niet met zoveel woorden worden genoemd in de Grondwet en dat dit als een gemis wordt ervaren.²⁸ Met het expliciet opnemen in de Grondwet van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten zoekt de regering tevens aansluiting bij een aantal andere Europese grondwetten, alsmede bij het EVRM en de EU-verdragen, die deze drieslag ook expliciet noemen.²⁹ In vergelijking met het oorspronkelijke voorstel van de Staatscommissie heeft de regering duidelijk gekozen voor een minimale variant. De menselijke waardigheid, de fundamentele rechtsbeginselen en het legaliteitsbeginsel – genoemd in het voorstel van de Staatscommissie – hebben geen plaats gekregen in de algemene bepaling. De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn dat volgens de regering de minimale variant het meest ‘in lijn [is] met het sobere karakter van onze Grondwet’.³⁰

In het debat in de Tweede Kamer over het voorstel bleek grote consensus te bestaan over het feit dat Nederland een democratische rechtsstaat is (en behoort te zijn).³¹ Althans, geen enkele fractie was het hier mee oneens en alternatieven of nuanceringen zijn niet aan de orde gekomen. Wel hebben diverse Kamerleden verschillende amendementen ingediend. Deze amendementen strekten ertoe dat naast de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten ook andere elementen in de algemene bepaling zouden worden opgenomen, waaronder de menselijke waardigheid, de internationaal vastgelegde mensenrechten en de nationale soevereiniteit.³² Geen van deze amendementen heeft het gehaald.³³ Wel heeft de Tweede Kamer het amendement-Koopmans aangenomen, dat in plaats van ‘de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten’ spreekt van ‘de grondrechten en de democratische rechtsstaat’.³⁴ Door de democratie en de rechtsstaat samen te nemen in de uitdrukking ‘democratische rechtsstaat’ benadrukt het amendement dat de democratie en de rechtsstaat ‘onverbrekelijk met elkaar [zijn] verbonden’ en dat de democratische rechtsstaat ‘meer [is] dan de som der delen’.³⁵ Daarnaast stelt het amendement de grondrechten voorop, zodat de tekst van de algemene bepaling aansluit bij de inhoudelijke indeling van de Grondwet, waarin de grondrechten vooraf gaan aan de overige elementen van de democratische rechtsstaat. Bovendien maakt het voorstellen van de grondrechten duidelijk dat de grondrechten niet zijn achtergesteld aan de democratie.³⁶

28 *Ibid.*

29 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 4-5. Zie ook *Kamerstukken II 2013/14*, 31 570, 24.

30 *Kamerstukken II 2013/14*, 31 570, 24, p. 2.

31 *Handelingen II 2016/17*, 66, item 15 en *Handelingen II 2016/17*, 81, item 7.

32 *Kamerstukken II 2016/17*, 34 516, 11, 7 en 12.

33 *Handelingen II 2016/17*, 83, item 11.

34 *Kamerstukken II 2016/17*, 34 516, 10.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

3. De wenselijkheid van codificatie van de democratische rechtsstaat

Voorstellen tot grondwetswijziging kunnen in ons land gewoonlijk rekenen op de nodige scepsis. Het feit dat onze Grondwet in vergelijking met de grondwetten van andere landen een beperkte juridische en maatschappelijke betekenis heeft, relateert de noodzaak en wenselijkheid van elke herziening. Hier komt bij dat we in Nederland geen gedeelde visie hebben op de gewenste inhoud van de Grondwet. De regering hanteert twee criteria voor grondwetsherziening: aanpassingen aan de Grondwet moeten ‘voldoende constitutionele rijpheid’ vertonen en er moet ‘een dringende noodzaak’ voor bestaan.³⁷ Beide criteria zeggen weinig over wat er wel en niet in de Grondwet hoort; ze maken vooral duidelijk dat de regering zeer terughoudend is als het gaat om grondwetswijzigingen.

Hoewel deze terughoudendheid op zich terecht is, wegen wat mij betreft de argumenten vóór het opnemen van de algemene bepaling in de Grondwet zwaarder dan de argumenten daartegen. Het belangrijkste argument vóór de algemene bepaling is de gedachte dat de Grondwet – onze formele constitutie – uitdrukking dient te geven aan onze materiële constitutie. De materiële constitutie betreft het complex van beginselen, instituties en regels dat de grondslagen, de structuur en het functioneren van onze staatkundig georganiseerde samenleving bepaalt.³⁸ Het voorstel voor de algemene bepaling is nadrukkelijk ingegeven door de wens om de Grondwet beter te laten aansluiten op onze materiële constitutie. De Eerste Kamer overweegt in de motie-Engels c.s. ‘dat een grondwet wordt geacht de fundamentele normen en beginselen te bevatten die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de staat’.³⁹ Tot die fundamentele normen en beginselen behoren in Nederland onmiskenbaar de democratie en de rechtsstaat, waaronder begrepen de grondrechten.⁴⁰ Nemen we de idee van een grondwet serieus, dan is het niet meer dan logisch dat deze beginselen in de Grondwet horen.

De democratie en de rechtsstaat worden nu nergens in de Grondwet expliciet genoemd, terwijl de grondrechten in hun algemeenheid alleen beschrijvend worden genoemd in de titel van het eerste hoofdstuk van de Grondwet. De democratische rechtsstaat en de grondrechten vormen op dit moment dus geen afzonderlijke, geschreven grondwettelijke normen. Dat we het toch vanzelfsprekend vinden dat de Grondwet uitdrukking geeft aan de democratische rechtsstaat komt doordat we de Grondwet benaderen vanuit ons *Vorverständnis*: we lezen het tussen de regels door, op basis van wat we door onze juridische opleiding hebben geleerd,

³⁷ *Kamerstukken I 2012/13*, 31 570, G, p. 2. Zie ook *Kamerstukken II, 2011/12*, 31 570, 20, p. 4.

³⁸ Vgl. Couwenberg 1991, p. 41.

³⁹ *Kamerstukken I 2011/12*, 31 570, B, p. 1.

⁴⁰ Vgl. Elzinga & De Lange 2014, p. 174-181.

namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat is. We denken er dus bij wat er eigenlijk niet staat.

Nu is het niet zo dat de democratie en de rechtsstaat juridisch gezien niet zouden bestaan zonder uitdrukkelijke formele erkenning in de Grondwet. Dat Nederland een democratische rechtsstaat is, kunnen we (inductief) afleiden uit tal van meer concrete bepalingen uit de Grondwet en het Statuut.⁴¹ We kunnen het ook opmaken uit jurisprudentie.⁴² Men zou zelfs kunnen poneren dat de democratie en de rechtsstaat ongeschreven nationale rechtsbeginselen zijn.⁴³ Bovendien veronderstelt artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie dat alle lidstaten van de Europese Unie, dus ook Nederland, waarden zoals de democratie en de rechtsstaat eerbiedigen. De democratische rechtsstaat is er dus wel, maar leidt als generalisatie (in tegenstelling tot haar meer concrete uitwerking) een wat schimmig bestaan in het Nederlandse constitutionele recht. De grote waarde van het voorstel is dat het dit euvel zal verhelpen. De algemene bepaling maakt van de democratische rechtsstaat een expliciete grondwettelijke norm.

Hier kan men tegenin brengen dat de Grondwet een sober karakter heeft en dat een algemene bepaling niet past bij dit sobere karakter.⁴⁴ Voor zover met dit sobere karakter van de Grondwet wordt bedoeld dat de Grondwet als basisdocument van ons staatsbestel alleen de essentialia daarvan dient te bevatten, is dit echter eerder een argument vóór het opnemen van de democratische rechtsstaat dan een argument daartegen – hoe valt de kern van onze constitutie immers bondiger samen te vatten? Van groter gewicht is het argument dat het sobere karakter van de Grondwet erin bestaat dat ze alleen concrete, bindende rechtsregels bevat, zodat een algemene bepaling uit de toon valt.⁴⁵ Ook dit argument lijkt mij niet overtuigend. Een grondwet die alleen bestaat uit concrete, bindende rechtsregels is noodzakelijk beperkt in wat ze allemaal ‘regelt’; ten aanzien van onvoorziene gevallen heeft ze niets te zeggen. De algemene bepaling kan hier, vanwege haar algemene strekking, nu juist wel enige sturing bieden. Dit geldt overigens ook voor de uitleg van de bestaande grondwetsartikelen, die immers lang niet altijd zonder meer duidelijk zijn. Ook hier kan de algemene bepaling een richting wijzen. Zonder de algemene bepaling hangt de invulling van grondwettelijke leemten en grondwettelijke interpretatievrijheid af van politieke opportuniteit. Dat lijkt mij onwenselijk.

Of is codificatie toch overbodig omdat de democratische rechtsstaat in Nederland zo vanzelfsprekend is, zo sterk verankerd in onze politieke cultuur, dat ze geen expliciete vermelding behoeft?⁴⁶ Zou codificatie zelfs niet juist de zeggingskracht van de democratische rechtsstaat kunnen verminderen, omdat het lijkt te bevestigen dat de democratische

41 Voor de Grondwet, zie het schema in Voermans & Gerards 2011, p. 31-32. Voor het Statuut, zie met name artikel 43 lid 1.

42 Zie Voermans & Gerards 2011.

43 Vgl. onder ‘Ongeschreven rechtsbeginselen’ op <https://www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/advisering/juridische-toets.html>.

44 *Kamerstukken I* 2012/13, 31 570, G, p. 3.

45 Vgl. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 570, 3, p. 16.

46 Vgl. Voermans 2014.

rechtsstaat blijkbaar niet (meer) voor zich spreekt?⁴⁷ Dergelijke overwegingen gaan uit van een aanzienlijk optimisme ten aanzien van de democratische rechtsstaat, terwijl er tegelijk weinig geloof in de normerende werking van de Grondwet uit spreekt. Het is inderdaad niet realistisch om te verwachten dat met opname van een algemene bepaling in de Grondwet de democratische rechtsstaat in Nederland voor eens en voor altijd is veiliggesteld. Grondwettelijke normen hebben maar heel beperkt grip op de werkelijkheid. Anderzijds geldt echter ook dat een politieke cultuur zonder houvast in instituties zoals de Grondwet een gemakkelijke prooi is voor politieke tegenkrachten. Juist nu de democratische rechtsstaat niet in gevaar is en eigenlijk iedereen het er wel over eens is dat Nederland een democratische rechtsstaat is en ook behoort te blijven, is het daarom zinvol dit in de Grondwet te verankeren.

4. Aard en inhoud van de algemene bepaling

De algemene bepaling wordt toegevoegd aan de Grondwet als ongenummerd artikel. Dat de bepaling niet genummerd is, is wetstechnisch wellicht wat vreemd, maar heeft volgens mij verder geen betekenis. Als ongenummerd artikel maakt de algemene bepaling deel uit van het lichaam van de Grondwet.⁴⁸ Daarmee heeft ze dezelfde juridisch-normatieve status als de overige grondwetsartikelen. De Grondwet *moet* de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgen. Zou de tekst van de bepaling zijn opgenomen in een preambule bij de Grondwet, dan was haar status minder duidelijk geweest. Weliswaar zijn grondwettelijke preambules meestal juridisch niet bindend, maar dat is niet per definitie zo. De preambule bij de Franse grondwet bijvoorbeeld vormt een integraal onderdeel van die grondwet en maakt deel uit van de *bloc de constitutionnalité* waaraan de *Conseil constitutionnel* wetgeving toetst.⁴⁹

De algemene bepaling is afkomstig van de grondwetgever (niet de ‘oorspronkelijke’, constituerende grondwetgever, maar de ‘afgeleide’, geconstitueerde grondwetgever – het voorstel is tot stand gekomen middels de procedure van hoofdstuk 8 Grondwet). De bepaling geeft niet expliciet aan tot wie de grondwetgever zich precies richt, met andere woorden wie de normadressaat is. De uitdrukking ‘De Grondwet waarborgt...’ impliceert evenwel dat het gaat om een norm die primair gericht is tot de (geconstitueerde) grondwetgever (de regering en Staten-Generaal gezamenlijk). Dat is immers de constitutionele instelling die de Grondwet kan wijzigen – eventueel zelfs zo vergaand dat de Grondwet *niet* meer de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. Met de algemene bepaling vermaant de grondwetgever dus zichzelf. Nieuwe

47 Vgl. *Kamerstukken I 2012/13*, 31 570, G, p. 3.

48 Vgl. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 7 en *Kamerstukken II 2013/14*, 31 570, 24, p. 2.

49 Vgl. Voermans, Stremmer & Cliteur 2017, p. 89-91 en p.

111-114.

grondwetswijzigingen mogen niet indruisen tegen de grondrechten en de democratische rechtsstaat.⁵⁰

Dat de algemene bepaling zich primair richt tot de grondwetgever wil niet zeggen dat de bepaling geen relevantie heeft voor de overige staatsmachten. Eigen aan een grondwet is de claim dat ze de hoogste autoriteit binnen de rechtsorde toekomt en dat ze alle staatsmachten normeert.⁵¹

Grondwettelijke normen van inhoudelijke aard binden in beginsel de gehele overheid. Dit geldt mijns inziens ook voor de algemene bepaling. De bepaling maakt van de grondrechten en de democratische rechtsstaat – in hun algemeenheid – een geschreven, positiefrechtelijke norm.

Inhoudelijk gaat het hier om de erkenning van drie rechtsbeginselen: de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat. Als de grondwetgever deze beginselen niet mag schenden, dan geldt dat ook voor de andere staatsmachten, die in de constitutionele hiërarchie immers lager staan. Ook de formele en lagere wetgever, het bestuur en de rechter zijn dus gebonden aan de algemene bepaling.⁵² In de discussie in de Eerste Kamer bestond hierover aanvankelijk enige onduidelijkheid, maar de regering lijkt deze uitleg uiteindelijk te hebben onderschreven.⁵³

Een vervolgvraag is wie erop moet toezien dat de algemene bepaling daadwerkelijk wordt nageleefd, met andere woorden wie de normhandhaaver is. Ook hierover biedt de bepaling zelf geen uitsluitel. De grondwetgever heeft de handhaving van de bepaling in eigen beheer; er is geen andere constitutionele instelling die dwingend kan bepalen of de grondwetgever al dan niet de Grondwet heeft geschonden. Dit geldt ook voor de formele wetgever. De rechter staat hier aan de zijlijn; hij doet niet aan grondwettigheidstoetsing van wetten en verdragen.⁵⁴ Het ontbreken van een juridisch handhavingmechanisme wil uiteraard niet zeggen dat de grondwetgever en de formele wetgever niet gebonden zijn aan de Grondwet, waaronder de algemene bepaling; dat zijn ze wel. De grondwetgever en de formele wetgever moeten zelf steeds kritisch nagaan of hun voorstellen passen binnen de democratische rechtsstaat. Adviserende colleges zoals de Afdeling advisering van de Raad van State dienen hen hierbij scherp houden. De rechter kan wel overige wet- en regelgeving en besluiten toetsen aan de Grondwet, en dus ook aan de algemene bepaling.⁵⁵

De discussie in de Tweede Kamer over het voorstel en de amendementen op het voorstel zouden kunnen suggereren dat de algemene bepaling een tamelijk willekeurige opsomming van beginselen betreft en dat er net zo goed andere beginselen hadden kunnen worden opgenomen, zoals de menselijke waardigheid of de nationale soevereiniteit. Dit is echter onjuist. Wat de democratie en de rechtsstaat (inclusief de grondrechten) afzondert van andere constitutionele beginselen is dat zij samen en

50 Vgl. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 9. Zie verder paragraaf 6.

51 Vgl. het Duitse beginsel van de *Vorrang der Verfassung*.

52 Vgl. *Kamerstukken I 2017/18*, C, p. 2, 3, 5.

53 *Handelingen I 2017/18*, 20, item 7, p. 16.

54 Artikel 120 Grondwet.

55 Zie verder paragraaf 6.

exclusief de grondslag vormen voor de aanvaardbaarheid van het overheidsgezag.⁵⁶ Weliswaar is ons land tevens een monarchie, maar de Koning oefent tegenwoordig geen politieke macht meer uit; de traditionele monarchale legitimiteit behoort tot het verleden. De algemene bepaling geeft dus uitputtend weer waar de overheid haar legitimiteit aan ontleent. Die legitimiteit bepaalt tevens de legaliteit van het overheidshandelen. Uit de algemene bepaling volgt dat elk overheidshandelen dat in strijd is met de democratische rechtsstaat ongrondwettig is. Of daar in een voorkomend geval sprake van is, en wat de consequenties daarvan zijn, beslissen de relevante constitutionele instellingen.

De algemene bepaling noemt de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat zonder deze begrippen te definiëren. Tegenstanders van de algemene bepaling vrezen dat de bepaling daardoor gemakkelijk kan worden misbruikt: men zou erin kunnen lezen wat men wil en dan vervolgens kunnen claimen dat de eigen opvatting precies is wat de Grondwet eist of verbiedt.⁵⁷ Inderdaad gaat het bij de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten om begrippen die op verschillende wijze kunnen worden ingevuld. Maar dat doet niet af aan het feit dat ze op abstract niveau wel degelijk een vastomlijnde betekenis hebben (hetgeen ook de reden is dat we deze begrippen bijvoorbeeld gebruiken in het onderwijs).⁵⁸ Democratie duidt op participatie van burgers in het politieke proces. Een rechtsstaat vereist legaliteit van overheidshandelen en machtscheiding, waaronder onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De grondrechten maken deel uit de rechtsstaat en vormen de juridische grens tussen overheid en burger. Over de vraag hoe de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten concreet het beste gestalte kunnen krijgen (bindende referenda, rechterlijke grondwettigheidstoetsing, gratis onderwijs?) is zinvolle discussie mogelijk. De betekenis van de democratische rechtsstaat ligt echter ook in wat ze negatief uitsluit – en daar bestaat veel consensus over, in elk geval in theorie. Uitgesloten zijn bijvoorbeeld een absolute monarchie, eenpartijstaat, militaire dictatuur of kalifaat. Samengevat geeft de algemene bepaling een ondergrens aan voor wat als legitiem en legaal mag gelden; boven die grens laat het ruimte voor verandering en verbetering.⁵⁹

⁵⁶ Vgl. Burkens e.a. 2006, p. 8-9. Voor een theoretische onderbouwing, zie Habermas 1992.

⁵⁷ Vgl. Sillen 2011, p. 138-139 en Verhey 2010.

⁵⁸ Vgl. *Kamerstukken II 2016-17*, 34 516, 5, p. 6-7.

⁵⁹ Vgl. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 8.

5. De algemene bepaling als interpretatienorm

Als grondwettelijke norm kan de algemene bepaling verschillende functies vervullen. De meest voor de hand liggende functie is die van *interpretatienorm*. De regering stelt dat de algemene bepaling ‘de contouren’ aan geeft ‘waarbinnen onze Grondwet door een ieder gelezen en begrepen

dient te worden.⁶⁰ Ze vervolgt: ‘De algemene bepaling dient aldus als interpretatiekader voor de overige bepalingen van de Grondwet en als hulpmiddel als er twijfel is over de vraag hoe de Grondwet moet worden uitgelegd.’⁶¹

Zonder expliciete vermelding in de Grondwet wordt de democratische rechtsstaat nu ook al stilzwijgend verondersteld bij de uitleg en toepassing van grondwetsbepalingen. Zonder de ‘bril’ van de democratische rechtsstaat verliezen veel grondwettelijke bepalingen immers hun zin en betekenis. Uit de open beperkingsclausules bij de grondrechten concluderen we bijvoorbeeld niet dat het de wetgever vrij staat om de grondrechten ongelimiteerd in te perken; dat zou in strijd zijn met de rechtsstatelijke eis dat de overheid de burgerlijke vrijheden respecteert. De bepaling dat de leden van de rechtsprekende macht door de regering worden benoemd, duiden we in het licht van het rechtsstatelijk vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid.⁶² We gaan er verder vanuit dat als de Grondwet delegatie van wetgevende bevoegdheid aan het bestuur toestaat, deze delegatie niet zover mag gaan dat dit het primaat van de democratische wetgever ondergraaft. En ook bijvoorbeeld de bepaling dat de regering wordt gevormd door ‘de Koning en de ministers’ lezen we met de democratie in het achterhoofd: de Koning is geen gewoon ‘lid’ van de regering en heeft geen aandeel in het regeringsbeleid.⁶³ De algemene bepaling expliciteert dit interpretatiekader en maakt het juridisch bindend.

Bij de uitleg en toepassing van de Grondwet zal niet steeds nadrukkelijk op de algemene bepaling hoeven te worden teruggegrepen. Relevant wordt de bepaling pas wanneer een grondwetsbepaling ruimte laat voor verschillende interpretaties. Als dan kan worden gekozen tussen een interpretatie die beter strookt met de beginselen van de democratische rechtsstaat en een interpretatie die dat minder doet, dan moet voor die eerste uitleg worden gekozen.⁶⁴ Een dergelijke uitleg is een voorbeeld van systematische grondwetsinterpretatie. De algemene bepaling maakt duidelijk dat de Grondwet geen verzameling losstaande normen is, maar een zinvol geheel, een ‘systeem’, dat uitwerking geeft aan het ideaal van democratische rechtsstaat. Door bevordering van de consistentie en coherentie van de grondwetsinterpretatie draagt de algemene bepaling bij aan de eenheid van de Grondwet.⁶⁵ Uit die eenheid volgt ook dat de drie beginselen uit de bepaling – de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat – niet los van elkaar mogen worden gelezen. De samenstelling ‘democratische rechtsstaat’ duidt daar al op. Voor verabsolutering van één van de beginselen is geen plaats; steeds zal maximaal recht moeten worden gedaan aan alle drie de beginselen.

De algemene bepaling heeft een groot bereik: het gaat om één van meest omvattende normen van ons nationale rechtsstelsel. Ze omvat naar haar

60 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 7.

61 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 9.

62 Artikel 117 lid 1 Grondwet.

63 Artikel 42 lid 1 Grondwet.

64 Vgl. Alexy's optimalisatiegebod, Alexy 1994, p. 75-77.

65 Vgl. het Duitse beginsel van de *Einheit der Verfassung*.

inhoud en strekking alle overige grondwetsbepalingen, terwijl de Grondwet zelf al het overige nationale recht normeert. Naast interpretatiehulp bij de uitleg van de overige grondwetsbepalingen kan de algemene bepaling daarom ook relevant zijn bij de uitleg van lagere wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om grondwetsconforme interpretatie van open normen.

Open normen waar de beginselen van de democratische rechtsstaat richting kunnen geven komen voor op diverse rechtsgebieden. In het staats- en bestuursrecht bijvoorbeeld valt te denken aan het begrip ‘openbare orde’. De burgemeester is belast met het handhaven van de lokale openbare orde, maar het gemeenterecht geeft nergens een precieze afbakening van dit begrip.⁶⁶ Dit biedt de nodige flexibiliteit, maar kan problematisch worden indien het leidt tot een alsmaar uitdijende basis voor handhavingsbevoegdheden. De algemene bepaling eist dat de ‘openbare orde’ wordt uitgelegd in het licht van de democratische rechtsstaat en stelt zodoende grenzen. In het strafrecht kan de algemene bepaling bijvoorbeeld invulling geven aan het terroristisch oogmerk, voor zover dat gericht is op het ontwrichten of vernietigen van de ‘constitutionele structuren’ van ons land.⁶⁷ Wat behoort tot die structuren zal mede moeten blijken uit de functie die deze structuren vervullen voor de democratische rechtsstaat. Het burgerlijk recht – om nog een ander voorbeeld te geven – bepaalt dat rechtspersonen kunnen worden verboden indien hun werkzaamheid of doel in strijd is met de openbare orde.⁶⁸ Het begrip ‘openbare orde’ heeft in het burgerlijk recht een andere betekenis dan in het gemeenterecht, maar ook hier kan de algemene bepaling relevant zijn bij de uitleg van deze open norm, met name als het gaat om het verbieden van politieke partijen. De algemene bepaling geeft een meer inhoudelijk criterium voor de verbodsgrond en laat daardoor minder ruimte voor rechterlijke opportuniteit. Waar het onder meer om moet gaan, is dat de werkwijze of doelstelling van de betreffende politieke partij onverenigbaar is met de democratische rechtsstaat.

6. De algemene bepaling als toetsingsnorm en als instructienorm

Als interpretatienorm kan de algemene bepaling een hulpmiddel zijn bij de vaststelling van de betekenis van andere normen. Daarnaast kan de bepaling ook dienen als *toetsingsnorm*.⁶⁹ Hierbij gaat het niet om het vaststellen van de betekenis van andere normen, maar om het vaststellen van hun geldigheid. Lagere normen die in strijd zijn met de beginselen van

66 Artikel 172 Gemeentewet.

67 Artikel 83a Wetboek van Strafrecht.

68 Artikel 2:20 Burgerlijk wetboek. Zie ook Artikel 8 Grondwet.

69 Vgl. *Handelingen I 2017/18*, 20, item 7, p. 7, 11 en 16.

de democratische rechtsstaat zijn – in elk geval in theorie – ongrondwettig en ongeldig. Dit volgt uit de constitutionele normenhiërarchie.

De algemene bepaling biedt dus op het niveau van de Grondwet een criterium voor de legaliteit van lagere normen. Bepalend in de praktijk is uiteraard wie hier het laatste woord heeft, met andere woorden welke constitutionele instelling wet- en regelgeving en besluiten in kan trekken, onverbindend kan verklaren dan wel buiten toepassing kan plaatsen. Voor wetgeving in formele zin is de beslissende constitutionele instelling hier de wetgever zelf. De rechter kan wel de grondwettigheid van overige wet- en regelgeving en van besluiten toetsen. Indien hij ervan overtuigd is dat er sprake is van strijd met de beginselen van de democratische rechtsstaat zal hij de betreffende norm onverbindend moeten verklaren dan wel buiten toepassing moeten laten. Uiteraard zal hij daarbij zeer terughoudend moeten zijn. Als toetsingsnorm biedt de algemene bepaling een ondergrens; alleen in het uitzonderlijke geval van evidente strijd met de beginselen van de democratische rechtsstaat zal de rechter redelijkerwijze de betreffende norm terzijde kunnen stellen.

De algemene bepaling is als toetsingsnorm ook relevant ten aanzien van verdragen. Uit de bepaling volgt dat de regering grondwettelijk gezien geen verdragen mag sluiten die in strijd zijn met de democratische rechtsstaat en dat de Staten-Generaal geen goedkeuring mogen verlenen aan dergelijke verdragen. De vraag kan worden gesteld of dit ook geldt ten aanzien van de bijzondere procedure van Artikel 91 lid 3 Grondwet, op basis waarvan de Staten-Generaal met gekwalificeerde meerderheid in beide Kamers goedkeuring kunnen verlenen aan een verdrag dat bepalingen bevat ‘welke afwijken van de Grondwet dan wel tot een zodanig afwijken noodzaken’. Het artikel stelt zelf geen inhoudelijke grens aan mogelijke afwijkingen van de Grondwet. Bovendien heeft de algemene bepaling formeel geen ‘sterkere grondwetsrang’ dan de overige grondwetsbepalingen, zoals de regering terecht opmerkt.⁷⁰ Dit wil volgens mij echter niet zeggen dat de procedure van Artikel 91 lid 3 Grondwet kan worden gelezen als een bevoegdheid voor de verdragsgoedkeurende wetgever om fundamentele grondwettelijke normen te schenden; dat zou immers betekenen dat de Grondwet haar eigen ondergang faciliteert.⁷¹ Als de grondwetgever is gebonden aan de algemene bepaling, dan is de hiërarchisch lagere verdragsgoedkeurende wetgever dat ook. Afwijkingen van de Grondwet via Artikel 91 lid 3 Grondwet mogen dus niet zover gaan dat ze de democratische rechtsstaat ondergraven.

Een andere consequentie van de gedachte dat de algemene bepaling een uiterste ondergrens stelt voor wat als legitiem en legaal mag gelden, is dat de rechter in voorkomende gevallen, in afwijking van Artikel 93 en 94 Grondwet, een ieder verbindende verdragsbepalingen en besluiten van

⁷⁰ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 8.

⁷¹ Vgl. Fleuren 2002, p. 65-70.

volkenrechtelijke organisaties buiten toepassing moet laten indien deze toepassing zou leiden tot schending van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Uiteraard gaat het hier opnieuw om een uitzonderlijke situatie en zal de rechter uiterste terughoudendheid moeten betrachten. Dit doet echter niet af aan het principe. De algemene bepaling heeft dus de potentie om te fungeren als 'afweernorm' tegen internationaal en Europees recht.⁷² Ze stelt een inhoudelijke voorwaarde aan de Nederlandse medewerking aan de ontwikkeling van de internationale en Europese rechtsorde. Deze medewerking wordt begrensd door de beginselen van de democratische rechtsstaat.⁷³

Het gebruik van de algemene bepaling als toetsingsnorm voor verdragen die mogelijk van de Grondwet afwijken, toont gelijkenis met het gebruik van de algemene bepaling als toetsingsnorm voor voorstellen tot grondwetswijziging. In beide gevallen gaat het om de vraag in hoeverre de Grondwet grenzen stelt aan wijziging van de materiële constitutie. Het verschil zit in de constitutionele instelling die de wijziging aanbrengt: de verdragsgoedkeurende wetgever dan wel de grondwetgever. De procedure van hoofdstuk 8 Grondwet stelt geen inhoudelijke criteria aan herziening van de Grondwet door de grondwetgever. De algemene bepaling doet dat wel. Uit het voorschrift dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat moet waarborgen, volgt een verbod van antidemocratische en anti-rechtsstatelijke grondwetsherzieningen.⁷⁴ De regering beaamt dit en schrijft 'dat intrekking of wijziging van bepalingen in de Grondwet dan wel codificatie in de Grondwet van nieuwe zaken niet zo ver kunnen gaan dat de Grondwet als gevolg daarvan de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten niet meer zouden waarborgen.'⁷⁵

Hieruit mogen we echter niet afleiden dat de algemene bepaling de mogelijkheid van een 'ongrondwettelijke grondwetswijziging' in ons constitutionele bestel introduceert.⁷⁶ Het verbod op grondwetsherzieningen die in strijd zijn met de democratische rechtsstaat is afkomstig van de grondwetgever zelf. Het valt lastig in te zien hoe een eerdere grondwetgever een latere grondwetgever kan binden. Ook voor de grondwetgever geldt: *lex posterior derogat legi priori* (een latere wet gaat voor op een eerdere wet). De grondwetgever kan de algemene bepaling, nadat deze is toegevoegd aan de Grondwet, ook weer wijzigen of intrekken. Zolang de algemene bepaling geldt, vormt ze een 'argumentatiedrempel' voor grondwetswijzigingen die in het licht van de democratische rechtsstaat problematisch zijn.⁷⁷ Op de voorstanders van dergelijke wijzigingen rust de 'bewijslast' om aan te tonen dat de voorstellen stroken met de beginselen van de democratische rechtsstaat. Het oordeel hierover ligt uiteindelijk bij de grondwetgever zelf. Een antidemocratische of anti-rechtsstatelijke grondwetgever kan er voor kiezen de grondrechten en de democratische rechtsstaat

72 Vgl. Gerards 2013, p. 24-25.

73 Vgl. Artikel 23 lid 1 Duitse Grondwet.

74 Vgl. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 9

75 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 8. Zie ook

Kamerstukken I, 2017/18, 34 516, C, p. 2.

76 Vgl. Passchier & Stremmer 2016, p. 343-348.

77 Vgl. *Kamerstukken I 2017/18*, 34 516, E, p. 2.

slechts lippendienst te bewijzen. Hij kan ook verder gaan en er voor kiezen de algemene bepaling eenvoudigweg in te trekken of te wijzigen. Daarmee bezegelt de grondwetgever dan de fundamentele transformatie die onze constitutie heeft ondergaan.

De algemene bepaling kan tot slot ook dienen als *instructienorm*. Als grondwettelijke norm bindt de algemene bepaling de gehele overheid. Ze doet dat in de eerste plaats door een uiterste grens te trekken voor legaal overheidshandelen: overheidshandelen mag in geen geval in strijd zijn met de beginselen van de democratische rechtsstaat. De algemene bepaling kan echter ook positief worden opgevat als een instructie of opdracht aan de overheid om actief de democratische rechtsstaat te waarborgen.⁷⁸ De bepaling roept in het bijzonder de wetgever en het bestuur op tot democratisch-rechtsstatelijke politiek en meer in het bijzonder tot het ontwikkelen van wetgeving en beleid gericht op de instandhouding van de democratische rechtsstaat. Anti-terroriswetgeving bijvoorbeeld is zo bezien geen vrijblijvende politieke keuze, maar uitwerking van een grondwettelijke opdracht. Hoe de opdracht om de democratische rechtsstaat te waarborgen concreet moet worden ingevuld is aan de wetgever en het bestuur. Naleving kan niet door de rechter worden afgedwongen. Aan de opdracht als zodanig doet dat echter niet af.

7. Conclusie

De voorgestelde algemene bepaling is volgens mij een zinvolle toevoeging aan de Grondwet. De zin van een grondwet is dat ze uitdrukking geeft aan de fundamentele normen en beginselen van een staatkundig georganiseerde samenleving. In Nederland vormt de democratische rechtsstaat, waaronder begrepen de grondrechten, zonder twijfel de kern van die fundamentele normen en beginselen. Codificatie van de democratische rechtsstaat in de Grondwet is daarom eigenlijk niet meer dan logisch. Het tegenargument dat de algemene bepaling overbodig is vanwege onze politieke cultuur gaat te veel uit van de vanzelfsprekendheid van de democratische rechtsstaat, terwijl het tegenargument dat de Grondwet vooral sober moet zijn te veel ruimte over laat voor politieke opportuniteit. Ook de stelling dat de algemene bepaling te onbepaald is en daarom eigenlijk nietszeggend is, gaat niet op: er bestaat grote consensus over wat de democratische rechtsstaat uitsluit en bovendien zijn open normen nu eenmaal eigen aan het constitutionele recht.

Naast de intrinsieke waarde van codificatie heeft de algemene bepaling tevens meerwaarde in vergelijking met de overige grondwetsbepalingen. Zoals ik heb laten zien kan de bepaling drie belangrijke juridische

⁷⁸ Vgl. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 7.

functies vervullen, die van haar een fundamentele constitutionele norm maken. Als interpretatienorm kan de bepaling richting geven bij de uitleg van andere grondwettelijke normen en van open normen elders in het nationale recht. Als toetsingsnorm biedt de bepaling niet alleen een maatstaf voor de legaliteit van lagere normen, maar ook van internationaal en Europees recht. Als instructienorm ten slotte roept de bepaling de wetgever en het bestuur op om actief de democratische rechtsstaat te waarborgen. In hoeverre de algemene bepaling – indien het voorstel de eindstreep haalt – in de toekomst al deze functies ook daadwerkelijk zal gaan vervullen, is niet op voorhand te zeggen, maar zal moeten blijken in de praktijk. In dit artikel heb ik slechts de grote potentie van de bepaling uiteengezet. Ze biedt geen pasklare oplossing voor alle constitutionele problemen, maar geeft wel het kader aan waarbinnen we die oplossingen moeten zoeken.

Literatuur

Adams & Leenknecht 2015

M. Adams & G.J. Leenknecht, “‘Artikel nul’: een algemene bepaling over rechtsstaat, democratie en grondrechten in de Grondwet?”, *Aequi* maart 2015, p. 207-214

Alexy 1994

R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1994

Barkhuysen e.a. 2009

T. Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009

Burkens e.a. 2006

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006

Couwenberg 1991

S.W. Couwenberg, *Gezag en vrijheid. Inleiding in de constitutionele rechts- en ontwikkelingstheorie*, Zwolle: Tjeenk Willink 1991

Elzinga & De Lange 2014

D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014

Fleuren 2002

J.W.A. Fleuren, ‘Verdragen die afwijken van de Nederlandse Grondwet’, in: *Van de constitutie afwijkende verdragen. Publicaties van de Staatsrechtkring 20*, Deventer: Kluwer 2002, p. 43-78

Gerards 2013

J.H. Gerards, 'Een algemene bepaling in de Grondwet?', in: *De grondwetsherziening van 1983: 30 jaar oud of 30 jaar jong?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 14-25

Habermas 1992

J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992

Hirsch Ballin 2017

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Waarborgen', *SC* 5 september 2017

Nationale Conventie 2006

Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, 2006, beschikbaar op <http://www.parlement.com/9291000/d/natconv.pdf>

Passchier & Stremmer 2016

R. Passchier & M. Stremmer, 'Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision', *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 5/2 (2016), p. 337-362

Sap 2014

J.W. Sap, 'De Grondwet wacht op licht, maar wij gaan in donkerheid', *Ars Aequi* mei 2014, p. 354-357

Sillen 2011

J.J.J. Sillen, 'Een doos van Pandora. Over het voorstel een algemene bepaling aan de Grondwet toe te voegen', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* april 2011, p. 130-139

Staatscommissie Grondwet 2010

Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, 2010, beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/11/11/rapport-staatscommissie-grondwet>

Van den Eijnden & Van Sasse van Ysselt 2017

P.M. van den Eijnden & P.B.C.D.F. Van Sasse van Ysselt, 'Voorstellen voor een algemene bepaling en het recht op een eerlijk proces in de Grondwet', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2017, p. 114-127

Verhey 2010

L.F.M. Verhey, 'De staatscommissie Grondwet: een doodgeboren kind?', *Nederlands Juristenblad*, 2010/2282

Voermans 2014

W.J.M. Voermans, 'Een onberaden voorstel voor artikel nul', *SC* 15 september 2014

Voermans & Gerards 2011

W.J.M. Voermans & J.H. Gerards, *Juridische betekenis en reikwijdte van het begrip 'rechtsstaat' in de legisprudentie en jurisprudentie van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2011

Voermans, Stremmer & Cliteur 2017

W.J.M. Voermans, M. Stremmer & P.B. Cliteur, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar 2017

Von Meijenfeldt & R. Molendijk 2016

M. von Meijenfeldt & R. Molendijk, 'Een algemene bepaling of preambule voor de Nederlandse Grondwet – gerommel in de marge?', *RegelMaat* 31/2 (2016), p. 152-160