

ProDemos



A high-angle photograph of two young men sitting on stone steps. The man on the left is wearing a black fedora, a black long-sleeved shirt with a colorful graphic, and light-colored pants. He is looking down and adjusting a black jacket on the other man. The man on the right is wearing a light blue button-down shirt, denim shorts, blue sneakers, and a white baseball cap worn backwards. He is looking up at the camera. A clear plastic cup with a yellow lid and a black bag are on the steps next to them. The background is a wall made of large, light-colored stone blocks.

**Wat is een
constitutie?**

Veel landen op de wereld worden op een democratische manier bestuurd. Een democratie staat echter niet op zichzelf. Bij een democratie hoort namelijk een rechtsstaat. Democratie en rechtsstaat vullen elkaar aan, zij versterken elkaar. Maar democratisch genomen besluiten kunnen ook botsen op de grenzen van de rechtsstaat, bijvoorbeeld als een meerderheid in het parlement de rechten van een minderheid in de samenleving ernstig wil beknotten. De beginselen van democratie en rechtsstaat vinden we terug in wat we een constitutie noemen. Ook Nederland heeft als democratische rechtsstaat een constitutie. Waaruit bestaat die en wat staat er in?



Een constitutie bestaat uit de uitgangspunten en regels die betrekking hebben op de inrichting van een staat en op de verhouding tussen de staat en zijn burgers. In de meeste landen wordt de kern van een constitutie gevormd door een geschreven grondwet. Een grondwet is de belangrijkste wet van een land. De woorden constitutie en grondwet worden vaak door elkaar gebruikt, maar een constitutie omvat meer dan een grondwet alleen. Daarnaast zijn er namelijk nog andere wetten, verdragen en gewoonten die algemeen tot een constitutie worden gerekend. De Nederlandse constitutie bestaat uit vijf onderdelen, die we hier zullen behandelen.

HET STATUUT

Het Koninkrijk der Nederlanden omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zo staat het in artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. De drie laatstgenoemde landen zijn eilanden in de Caribische Zee, die ten noorden van het Zuid-Amerikaanse land Venezuela ligt. Het Statuut regelt niet alleen de manier

waarop het Koninkrijk wordt vormgegeven, maar ook de verhoudingen tussen de vier landen van het Koninkrijk. Volgens het Statuut hebben de vier landen zelfbestuur – zij regelen hun eigen zaken. Maar er zijn natuurlijk ook gemeenschappelijke zaken, zoals:

- De handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
- De buitenlandse betrekkingen;
- Het Nederlandschap;
- De uitlevering van Nederlanders en vreemdelingen.

De staatsinrichting van Nederland wordt geregeld in de Grondwet, die van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in drie afzonderlijke Staatsregelingen. Een belangrijke bepaling is dat de vier landen geen wetten mogen aannemen die in strijd zijn met het Statuut. Dat geldt dus ook voor de Nederlandse Grondwet. Het Statuut kan alleen maar worden veranderd als de parlementen van de vier landen hiermee instemmen. In Nederland wordt een wijziging van het Statuut als een gewoon wetsontwerp behandeld. Dat betekent dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer er slechts één keer over stemmen. De behandeling in de Caribische landen van het Koninkrijk vindt in principe in twee lezingen plaats (er zijn twee stemmingen), maar de tweede lezing vervalt als de wijziging in eerste lezing met een twee derde meerderheid van de stemmen wordt aangenomen.

Er liggen nog drie Nederlandse eilanden in de Caribische Zee, namelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat zijn bijzondere gemeenten van Nederland. Samen heten zij Caribisch Nederland.

DE GRONDWET

De kern van een constitutie bestaat in de meeste landen uit een grondwet. Er zijn landen die geen geschreven grondwet hebben, zoals het Verenigd Koninkrijk en Israël. In deze landen wordt de constitutie gevormd door 'gewone' wetten, regels en gewoonten. Nederland heeft wel een geschreven grondwet. Een grondwet kan kort, maar ook uitzonderlijk lang zijn. De Verenigde Staten hebben de kortste, India heeft de langste grondwet ter wereld. De Nederlandse Grondwet is, vergeleken met die van onze buurlanden België en Duitsland, ook betrekkelijk kort. In een grondwet staan doorgaans de hoofdlijnen van de staatsinrichting en van het bestuur van een land beschreven. Daarnaast bevat een grondwet een overzicht van de fundamentele rechten die de inwoners van dat land hebben. Soms, zoals in Duitsland en Nederland, staan ze direct in het eerste hoofdstuk.

Bepalingen in de Grondwet

Sinds de grote herziening van 1983 begint de Nederlandse Grondwet met het discriminatieverbod.

Daarna passeren verschillende rechten en vrijheden de revue, zoals het algemeen kiesrecht, de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onaantastbaarheid

van het lichaam. Dit noemen we de klassieke grondrechten. Het zijn rechten die de burger moeten beschermen tegen de overheid. Een burger kan naar de rechter stappen als hij vindt dat hij in zijn rechten of vrijheden wordt aangetast. Verder bevat de Grondwet een aantal zaken waar de overheid zich juist voor moet inspannen, bijvoorbeeld voldoende werkgelegenheid, bevordering van de volksgezondheid, goed onderwijs en bescherming van het leefmilieu. Dit noemen we de sociale grondrechten. Het verschil met de klassieke grondrechten is dat ze niet voor de rechter kunnen worden afgedwongen.

In de volgende hoofdstukken gaat de Nederlandse Grondwet in op de verschil-



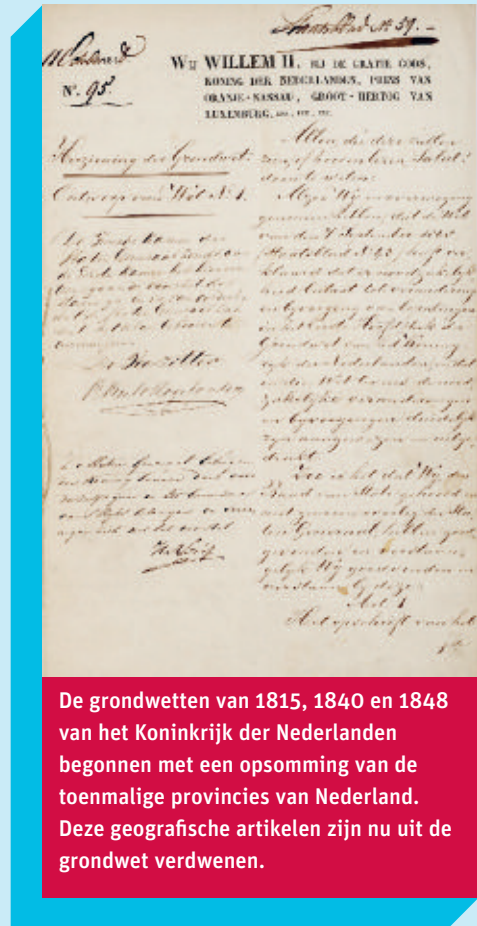
ARTIKEL 1

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

lende onderdelen van de inrichting van de staat. Het Nederlandse koningschap wordt uitvoerig geregeld in het tweede hoofdstuk over de regering. Maar liefst achttien artikelen gaan over de koning. Het hoofdstuk over de Staten-Generaal behandelt de samenstelling en de werkwijze van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Het vierde hoofdstuk gaat over de verschillende colleges van advies of controle. Daarna komen hoofdstukken over achtereenvolgens wetgeving en bestuur, rechtspraak en ten slotte de lagere bestuursniveaus (provincies, gemeenten, waterschappen) en andere openbare instanties.

Herziening van de Grondwet

De meeste grondwetten zijn niet gemakkelijk te veranderen: er zijn vaak speciale parlementaire procedures en een uitspraak van de bevolking voor nodig. Dat geldt ook voor Nederland – het is geregeld in het laatste hoofdstuk van de Grondwet. Als de grondwet moet worden gewijzigd, dan moet het parlement er twee keer over stemmen. In de zogenoemde eerste lezing wordt een wijzigingsvoorstel als een gewoon wetsontwerp bij de Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer) ingediend. Dat betekent dat voor aanvaarding een gewone meerderheid (de helft plus één) voldoende is. Tijdens deze eerste lezing heeft de Tweede Kamer het recht om het wijzigingsvoorstel te veranderen (amenderen). Nadat het voorstel door de Staten-Generaal is aangenomen, moet de Tweede



De grondwetten van 1815, 1840 en 1848 van het Koninkrijk der Nederlanden begonnen met een opsomming van de toenmalige provincies van Nederland. Deze geografische artikelen zijn nu uit de grondwet verdwenen.

Kamer worden ontbonden en moeten er nieuwe verkiezingen worden gehouden, zodat de bevolking zich er over kan uitspreken. In de praktijk wacht men echter op de eerstvolgende gewone verkiezingen, waardoor een grondwetsherziening meestal toch een beetje ondergesneeuwd raakt in de verkiezingscampagne. In de tweede lezing moet zowel de Tweede als de Eerste Kamer het wijzigingsvoorstel met een twee derde

meerderheid aannemen. De Tweede Kamer heeft in de tweede lezing geen mogelijkheid meer om het wijzigingsvoorstel te amenderen.

In Nederland wordt regelmatig gediscussieerd over het afschaffen van de Eerste Kamer. Dat kan alleen maar als de grondwet wordt gewijzigd. Dat betekent dat niet alleen de Tweede Kamer, maar ook de Eerste Kamer zelf tot twee maal toe moet stemmen over de vraag of zij moet worden afgeschaft. De kans dat dit gebeurt is daardoor niet erg groot.

INTERNATIONALE VERDRAGEN

Nederland heeft een groot aantal internationale verdragen ondertekend en is lid van vele internationale organisaties. Dit brengt internationale verplichtingen met zich mee. In de Grondwet staat ook met zoveel woorden dat bepalingen van

Omdat het Verenigd Koninkrijk geen geschreven grondwet heeft, kan een belangrijke wijziging in het staatsbestel met een gewone meerderheid in het parlement worden aangenomen. Dat is bijvoorbeeld in 1999 gebeurd, toen Wales, Schotland en Noord-Ierland een vorm van zelfbestuur en een eigen parlement kregen. Wel mocht de bevolking zich in een referendum over de plannen uitspreken, maar de uitslag was niet bindend.

verdragen en besluiten van internationale organisaties 'verbindende kracht' voor Nederland hebben. Sterker nog, Nederlandse wetten zijn niet van toepassing indien ze hiermee niet verenigbaar zijn.

ORGANIEKE WETTEN

Organieke wetten zijn wetten die door de Grondwet worden voorgeschreven en betrekking hebben op de inrichting van



de staat. Voorbeelden van organieke wetten zijn de Kieswet, de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Dit zijn allemaal uitvoerige wetten, waarin de bepalingen van de Grondwet in detail worden vastgelegd en uitgewerkt. Organieke wetten kunnen, anders dan de Grondwet zelf, met een gewone meerderheid in het parlement worden gewijzigd.

GEWOONTERECHT

Tot de constitutie wordt ten slotte ook het zogenoemde gewoonterecht gerekend. In landen die geen geschreven grondwet hebben, is het gewoonterecht erg belangrijk – het gaat hier dus om ongeschreven regels. Maar ook in Nederland speelt gewoonterecht een rol. Het belangrijkste voorbeeld is de vertrouwensregel. Die regel houdt in dat de regering het vertrouwen moet hebben

van een meerderheid van de leden van het parlement.

TOETSING DOOR DE RECHTER

Iemand die vindt dat de overheid niet overeenkomstig de wet of de grondwet handelt, kan naar de rechter stappen. Omdat je na een voor jou ongunstige uitspraak van de rechter in principe in hoger beroep kunt gaan, kan het hoogste gerechtelijke orgaan uiteindelijk toetsen of de grondwet wordt nageleefd.

In veel landen bestaat nog een andere manier van gerechtelijke toetsing. In die gevallen kan een speciaal constitutioneel hof elke door het parlement aangenomen wet toetsen aan de grondwet. Zo'n hof staat dan buiten het gewone gerechtelijke systeem. In Duitsland bijvoorbeeld komt het geregeld voor dat het Constitutioneel Hof wetten afkeurt omdat ze in strijd worden geacht met de grondwet. In Nederland is een dergelijke toetsing van wetten aan de Grondwet niet mogelijk (artikel 120). Men gaat er hier van uit dat de regering en het parlement (die immers verantwoordelijk zijn voor wetgeving) zelf voldoende in staat zijn om te beoordelen of een wetsvoorstel of een verdrag al dan niet in strijd is met de bepalingen uit de grondwet. Wel kan de gewone rechter door het parlement aangenomen wetten toetsen aan internationale verdragen. Dergelijke verdragen moeten altijd worden nageleefd.

PREAMBULE

De Nederlandse Grondwet heeft, anders dan bijvoorbeeld de Duitse, Franse en Amerikaanse, geen preambule. Een preambule is een soort inleidende tekst van een wet of een verdrag. In Nederland gaan stemmen op om aan onze Grondwet een preambule toe te voegen, waarin ook de woorden democratie en rechtsstaat staan. Hiermee wil men nadrukkelijk aangeven dat dit de kernwaarden van onze samenleving zijn.

De fundamenteën van een democratische rechtsstaat bestaan uit een constitutie en – in de meeste gevallen – een grondwet. Maar dat wil bepaald niet zeggen dat elke staat met een constitutie en een grondwet een democratische rechtsstaat is. Er zijn heel wat dictaturen op de wereld met prachtige grondwetten, die zich niets gelegen laten liggen aan de bepalingen uit hun grondwet. Om van een staat een democratische rechtsstaat te maken, is macht en politieke wil nodig. Na de vestiging van zo'n staat kunnen een constitutie en een grondwet pas volledig tot hun recht komen.

Tekst

ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat

Vormgeving

Puntspatie [bno],
Amsterdam

Druk

Bariet Ten Brink, Meppel

Fotografie

ProDemos: p. 5 Nationale
Beeldbank: p. 2, 4
iStockphoto: p. 1, 6

ProDemos legt uit wat de spelregels zijn van de democratie en rechtsstaat en laat zien wat je zelf kunt doen om invloed uit te oefenen – in de gemeente, de provincie, het land en Europa.

ProDemos

Huis voor democratie en rechtsstaat

ProDemos
Hofweg 1H
2511 AA Den Haag

(070) 757 02 00
info@prodemos.nl
www.prodemos.nl



Februari 2017