

## Prof. mr. J.A. Peters, *Wie beschermt onze grondwet?*

*Oratie UvAmsterdam, Amsterdam: Vossiuspers UvA 2003.*  
-----

Met deze rede aanvaardde Jit Peters op vrijdag 14 maart 2003 het ambt van hoogleraar staats- en bestuursrecht. De leerstoel van zijn voorganger L. Prakke, Nederlands en vergelijkend staatsrecht, is kennelijk tot de proporties der lage landen teruggebracht.

De titel van de oratie wekt prima vista de indruk dat het betoog de volgende kwesties behandelt: a) *Wie beschermt onze grondwet?*; b) *Tegen wie of wat moet zij worden beschermd?* Een andere lezing van de titel is ook nog mogelijk: *Wie wordt door de Grondwet beschermd?* De orator bespreekt echter grotendeels andere vragen. De eerste is of onze grondwet 'er werkelijk zo droevig voorstaat' als o.a. een 'couplet' van een gedicht van Martinus Nijhof over een lelijke, oude boom suggereert. De tweede is hoe we (wie zijn dat?, C.K.) onze Grondwet in leven kunnen houden en 'zelfs vruchtdragend laten zijn'. Peters' antwoord op de eerste vraag luidt nagenoeg geheel bevestigend: 'de betekenis van onze grondwet dreigt vooral een symbolische te worden en het waarborgkarakter voor de burger fictie'. Verder meent Peters: 'De didactische functie van onze grondwet is slecht ontwikkeld'.

Om met het laatste te beginnen: moet een grondwet of moeten wetten en andere besluiten een 'didactische functie' hebben en, zo ja, wat voor een en voor wie? Een grondwet is toch geen bijbel of (ander) leerboek? Deze 'didactische functie' van de Grondwet komt overigens in het betoog niet of nauwelijks meer aan de orde. Voor de eerstgenoem-

de stelling voert Peters nauwelijks bewijzen aan. De orator heeft gelijk, als hij stelt dat voor grondwetsherzieningen bij de kiezers weinig belangstelling bestaat, maar dat geldt voor nagenoeg het gehele overheidshandelen, behalve als dat op elementaire zaken als veiligheid en gezondheid betrekking heeft. Maar voor het overige gaat zijn stelling m.i. te ver. In de parlementaire stukken en debatten komt de Grondwet regelmatig aan de orde en de jurisprudentie biedt talloze voorbeelden van een beroep op en toepassing van grondwettelijke bepalingen. Het feit dat niet vaak wordt geconcludeerd tot ongrondwettigheid van voorgenomen of genomen besluiten, wil niet zeggen dat de Grondwet dan ook slechts symbolische betekenis heeft en de burger weinig waarborgen biedt. Kortom, de basisstelling van het betoog lijkt mij discutabel. Peters' betoog gaat daarvan echter uit en hij doet – tweede thema van de oratie – enige voorstellen tot 'vitalisering' van de Grondwet. Het eerste is vermindering van de rigiditeit van de Grondwet door de wijzigingsprocedure te vereenvoudigen en te volstaan met één lezing met een tweede meerderheid. Daardoor kunnen, aldus de orator, kleine wijzigingen gemakkelijker worden aangebracht en vernieuwingen sneller worden ingevoerd. Hier lijkt de vroegere ambtenaar van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het woord, een ministerie waar al jarenlang wordt gesproken over 'onderhoud van de Grondwet'. Kan men tegen deze visie niet aanvoeren dat een grondwet, wil zij een échte zijn, juist niet te veel moet lijken op een gewone wet en niet frequent gewijzigd moet worden? Overigens

is de rigiditeit van de Grondwet minder sterk dan Peters suggereert. Immers, als men in 'Den Haag' écht wil, kan ontbinding meteen na de eerste lezing plaatsvinden. Binnen één jaar (of minder) kan een grondwetsherziening rond zijn. De grondwettelijke herzieningsprocedure staat daaraan niet in de weg. De rigiditeit vloeit niet uit de Grondwet voort, maar uit de toepassing in de praktijk van de herzieningsprocedure.

Een tweede medicijn ter 'vitalisering' van de Grondwet acht Peters de invoering van rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet. Daarbij gaat hij aanmerkelijk verder dan de meeste andere voorstanders – waaronder het initiatief-voorstel Halsema en ik zelf – van het toetsingsrecht, door de mogelijkheid van toetsing aan de gehele Grondwet te bepleiten. 'Een kunstmatige scheiding tussen grondrechten en andere hoofdstukken van de grondwet miskent de positie van de burger als belanghebbende bij de hele grondwet'. Afgezien van de vraag of die scheiding wel zo kunstmatig is, passen bij dit voorstel, dat de Grondwet inderdaad meer op de voorgrond zou plaatsen, wel enige vragen. Ten eerste komt het mij voor dat de bepleite vermindering van de rigiditeit van de Grondwet niet goed te rijmen is met de invoering van een – integraal – toetsingsrecht. Wat voor zin heeft rechterlijke toetsing aan een gemakkelijk te wijzigen Grondwet? Hoe dichter men de Grondwet bij de gewone wet brengt, des te minder betekenis heeft het toetsingsrecht. Er rijzen nog andere kwesties. Zo vraag ik mij af of het wenselijk is dat de rechter bijvoorbeeld wettelijke bepalingen die geheimhoudingsplicht-

ten voor bewindslieden bevatten, kan toetsen aan artikel 68 Grondwet. En ligt het in de rede dat de rechter een wet kan toetsen aan artikel 124, eerste lid, Grondwet? De rechter zou aldus echt in politiek en beleidsmatig vaarwater belanden.

De derde medicijn die de Grondwet weer tot een vruchtbare boom moet maken, is mij niet geheel duidelijk. Het decentralisatiebeginsel zou volgens Peters sterk in de Grondwet moeten worden verankerd. Waarom? Peters antwoordt: 'Het vastleggen van het decentralisatiebeginsel in onze grondwet kan het tot een constitutionele waarde maken die het noodzakelijk maakt deze naar buiten toe, bijvoorbeeld richting Europa, te verdedigen. De grondwet krijgt er daarmee een kritische dimensie bij'. Jegens wie of wat 'speelt' die kritische dimensie? Is het beginsel van de decentralisatie niet reeds nu stevig in de Grondwet verankerd? Waarom zou het trouwens 'richting Europa' verdedigd worden, terwijl het intern vaak met voeten wordt getreden?

Uit het voorgaande blijkt dat de orator mij niet op alle punten heeft overtuigd, maar dat hoeft ook niet. Over de betekenis van een grondwet kan verschillend worden gedacht, zowel voor het heden als voor de toekomst. Peters' normatief beeld is een ander dan het mijne. Voor mij is een grondwet 'goed', als er weinig lawaai over wordt ge-

maakt. De Grondwet mag best een 'rustig bezit' zijn.

Her en der beweert en schrijft de orator dingen die onjuist of dubieus zijn. Zo is onze Grondwet in vergelijking met andere grondwetten niet 'extreem rigide' (p. 6). Het is taalkundig onjuist te spreken van 'wetten die totstandgekomen zijn door de regering en de Staten-Generaal' (p. 6). Betwistbaar is de stelling dat door het ontbreken van het toetsingsrecht 'de mogelijkheid de grondwet levend te houden door middel van interpretatie van grondwettelijke beginselen' ontbreekt. Er zijn immers ook andere interpreters van de Grondwet dan de rechter, en andere besluiten dan wetten worden wel aan de Grondwet getoetst. Men denke aan de uitgebreide jurisprudentie op artikel 7 Grondwet. Verrassend is dat de parlementaire vertrouwensregel als het vertrouwensbeginsel wordt aangeduid (p. 7). Het vertrouwensbeginsel is een bestuursrechtelijk begrip. Met de redenering dat de in januari 2003 gekozen Tweede Kamer niet bevoegd zou zijn de aanhangige tweede lezingsvoorstellen af te handelen (p. 15) kan moeilijk worden ingestemd. Minister Remkes neemt terzake terecht het standpunt in dat de Kamer dat wel mag. Op p. 17 schrijft Peters '... wetten in formele zin zijn ... niet ... onschendbaar nu zij ... getoetst mogen worden aan een ieder verbindende bepalingen

van verdragen en besluiten van internationale organisaties'. Had er niet moeten staan: ... van verdragen en besluiten ... (zie art. 94 Gw)? Het verschil in redactie is niet irrelevant. Op p. 27 schrijft Peters: 'De Nederlandse rechter is niet alleen onbevoegd de wet aan de Grondwet te toetsen, maar ook aan verdragen'. Deze zin is hopelijk te wijten aan een op hol geslagen computer. Vermoedelijk heeft de orator willen zeggen dat de rechter de wet niet aan de grondwet mag toetsen en evenmin mag treden in de beoordeling van de grondwettigheid van verdragen. Taalkundig storend is de passage (p. 30): '... niet omdat de kwaliteit van het bestuur op decentraal niveau van betere kwaliteit zou zijn ...'. Het is jammer dat dergelijke grotere en kleinere defecten voorkomen in een oratie die tot denken aanzet, op onderdelen boeit, soms geestig is en her en der een kijk in de Haagse constitutionele keuken biedt. Maar, zo stelt Peters, hem is door de 'oud-collega's van Constitutionele Zaken en Wetgeving ... liefde voor de grondwet ... bijgebracht' (p. 32). Paulus schreef: de liefde overwint alles. Als het aan Jit Peters' liefde ligt, komt het met de vaderlandse grondwet en haar bestudering dus toch nog wel goed.

*C.A.J.M. Kortmann  
Nijmegen, september 2003*