

Artikel '1' van de Grondwet

Wat in zijn brief van 27 juni 2014 (*Kamerstukken II 31570, nr. 24*) van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer nog een voornemen was, wordt werkelijkheid. Op 1 juli 2016 heeft de Rijksministerraad besloten grondwetswijzigingen bij de Tweede Kamer in te dienen, waaronder het voorstel tot het opnemen van een algemene bepaling voorafgaand aan art. 1: *De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.*

Op de vraag of het noodzakelijk of wenselijk is om de voorgestelde algemene bepaling aan de Grondwet toe te voegen en daarin, naar ik begrijp, de kernbeginselen democratie en rechtsstaat en de grondrechten nader te expliciteren, wil ik niet verder ingaan. Mijn vraag is wel of in de voorgestelde formulering de waarborgfunctie iets voorstelt. In feite staat er in de nu voorgestelde algemene bepaling (niet veel meer dan) dat de Grondwet de Grondwet waarborgt. In de formulering zou m.i. voorop moeten staan wie de plicht heeft de waarborgfunctie waar te maken. Per saldo gaat het om het in toom houden van de overheid. De plicht van de overheid is om grondwettelijk te handelen, zowel waar het gaat om regels van institutioneel en organisatorische aard, als om regels op het terrein van de (klassieke) grondrechten van de burgers. Als duidelijk is waar het gevaar vandaan komt en wie de plicht heeft tot grondwettelijk handelen, ligt het voor de hand in de algemene bepaling 'iemand' aan te wijzen, iemand te noemen die (primair) de taak heeft de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te waarborgen. Het moet om een herkenbare grootheid gaan, een identificeerbare 'persoonlijkheid'. Die gedachte is overigens helemaal niet zo oorspronkelijk. In art. 1 van de Duitse Grondwet wordt gesproken over *aller staatlichen Gewalt* dat de Verpflichtung heeft om de menselijke waardigheid zu achten und zu schützen. En in Amendment 1 to the Constitution of the United States of America wordt *Congress* genoemd als de 'persoon' die shall make no law etc.

In een algemene bepaling die ongeveer aldus zou (kunnen) luiden: *De overheid als geheel waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.* Of: *Uit de Grondwet vloeit voor de overheid als geheel de verplichting voort de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te waarborgen,* zou wel naar voren komen waar de waarborgfunctie is neergelegd.

Ik sluit niet uit dat gaande het wetgevingsproces ongetwijfeld nog andere formuleringen de revue zullen passeren.

Mr. W.J.M. van Tongeren is advocaat te Twello.