

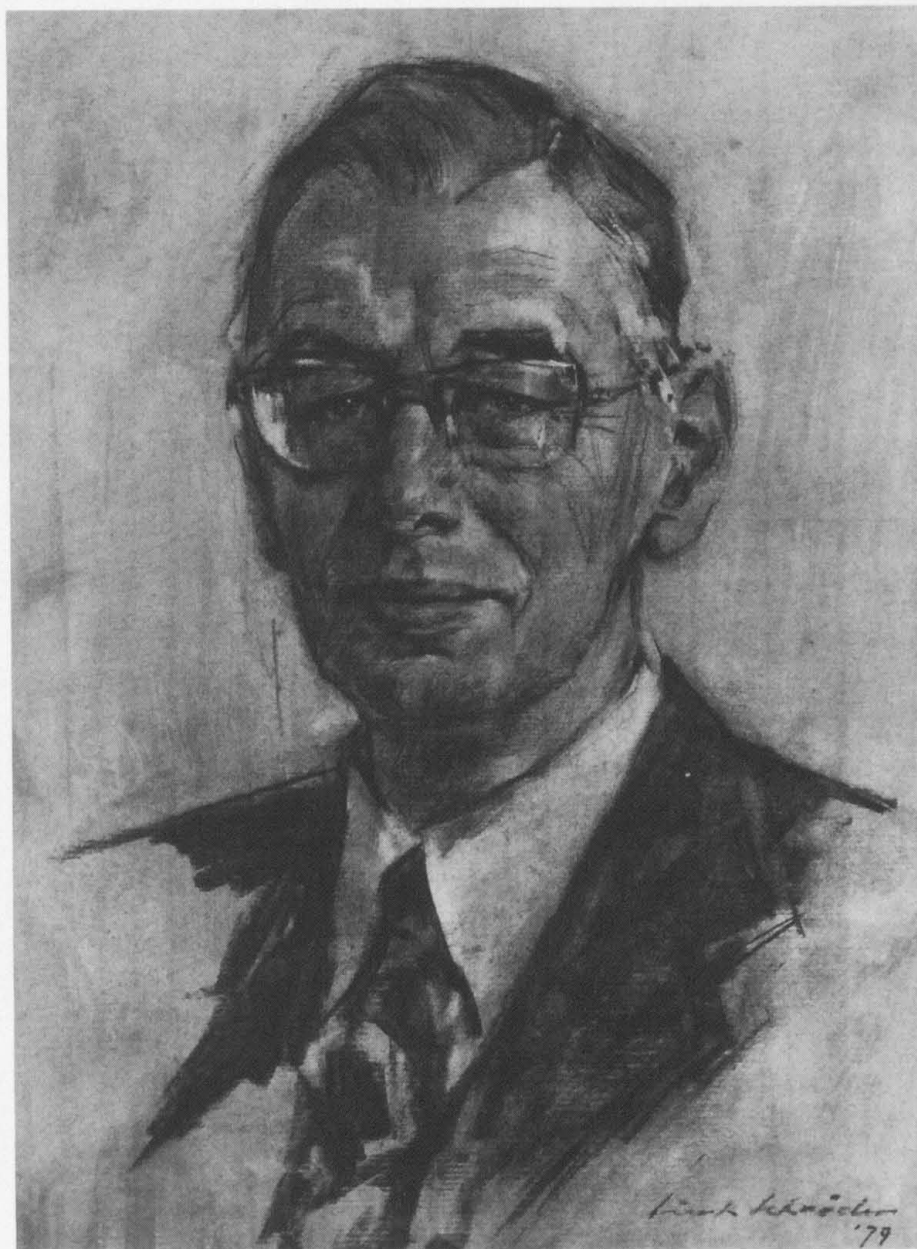
*Citation:*

J. van der Hoeven, Levensbericht A.M. Donner, in:  
Levensberichten en herdenkingen, 1993, Amsterdam, pp. 15-20

*Herdenking door mr. J. van der Hoeven*

## Andreas Matthias Donner

18 januari 1918 – 24 augustus 1992



*Andreas Matthias Donner*

Geen recht zonder vrijheid, geen vrijheid zonder vrede, geen vrede zonder orde, geen orde zonder macht en geen macht zonder onrecht.

Het rechtsgeleerd en rechtshistorisch werk van ons op 24 augustus 1992 overleden medelid – en oud-president – Donner heeft zich goeddeels bewogen binnen deze paradox van staatsrecht en politiek.

Andreas Matthias Donner werd op 18 januari 1918 in Rotterdam geboren. Hij was de oudste zoon van ouders, die behoorden tot wat men in die dagen wel placht aan te duiden als de gereformeerde elite: de overgrootvader was anti-revolutionair lid van de Tweede Kamer, de grootvader predikant, de vader minister van justitie en vervolgens lid en later president van de Hoge Raad der Nederlanden – lid ook van de KNAW.

Na de Montessorischool en het gereformeerd gymnasium in Den Haag, lag de keuze voor de Vrije Universiteit voor de hand en in dit verband kwam zijn toetreden tot het dispuut Jumbo ook niet als een verrassing. Dat gold ook voor zijn rectoraat van het studentencorps van de VU. Maar opmerkelijker dan deze uiterlijkheden is de zeer snelle en briljante gang van zijn studie. Ondanks een actieve deelname aan het studentenleven promoveerde Donner, nog maar net zesdejaars student, op 24 oktober 1941 als 23-jarige cum laude op een dissertatie over 'De rechtskracht van administratieve beschikkingen'. De keuze van dit onderwerp: onderzoek en theorievorming op een terrein dat destijds, zelfs bij vooraanstaande beoefenaren van de wetenschap, meestal ver achter de horizon van hun kennis en belangstelling lag, getuigde van oorspronkelijkheid en durf. Die kwaliteiten bleken ook uit verschillende stellingen bij de promotie, in één waarvan de promovendus Dooyeweerds wijsbegeerte der wetsidee op een innerlijke tegenstrijdigheid opmerkzaam maakte. Daarvoor moest je destijds bij de VU wel durven.

Zijn vader kon de promotie niet bijwonen. Na de Duitse inval in de Sovjet-Unie in juni 1941, werden de Nederlandse politieke partijen – voor zover ze die inval niet toejuichten – door de bezetter ontbonden. Donner Sr. werd als vooraanstaande anti-revolutionair tegelijk met een aantal anderen opgepakt en in het concentratiekamp Buchenwald geïnterneerd, waar toen ook al de zogenaamde 'Indische gijzelaars' sinds september 1940 zaten. Een exemplaar van het proefschrift bereikte hem daar.

In de periode 1940/1941 maakte André Donner deel uit van het bestuur van de Nederlandse Studentenfederatie, waarin studentenorganisaties uit de verschillende universiteiten en hogescholen samenwerkten met het doel Nederlandse waarden te verdedigen tegen verwachte pogingen tot totalitaire beïnvloeding op de universiteiten. De al spoedig daarna volgende gebeurtenissen maakten zulk bovengronds verzet al in de loop van 1941 onmogelijk en van de NSF zijn nadien helaas bijna alle sporen uitgewist.

Dit laatste is niet het geval met het 'Adviesbureau voor onderwijsrecht', gevestigd in Den Haag, waarvan Donner in april 1942 directeur werd. Dit

'legale' adviesbureau was het verlengstuk van de ondergrondse organisatie van het protestants christelijke onderwijsverzet. Uit een artikel, dat hij na de oorlog in de bundel *Onderdrukking en Verzet* daarover schreef, blijkt zijn warme herinnering aan de kring waarin hij in die episode werkte. Door en in dit werk werd door hem ook praktische bestuurlijke en bestuursrechtelijke ervaring opgedaan. Zijn belangstelling voor het bestuursrecht – destijds nog algemeen met de aan het Frans ontleende term administratief recht aangeduid – was vooral gewekt en gestimuleerd door zijn oom Theo Donner, die als specialist in de praktijk van het bestuursrecht en als directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hem heeft geïnspireerd.

Dadelijk na de bevrijding werd Donner op 27-jarige leeftijd benoemd tot hoogleraar aan de Vrije Universiteit als opvolger van Anema op de leerstoel staatsrecht.

Een persoonlijke nauwe band ook verbond hem in en na zijn studietijd aan zijn in de oorlog omgekomen leermeester V.H. Rutgers, met wie hij mede in het onderwijsverzet had samengewerkt.

De hoogleraar Donner leerde zijn latere vrouw, Dien Mulder, als zijn studente kennen. Zij trouwden in 1946. Hun grote gezin bleek geen rem op de voortgang van zijn wetenschappelijk en ander werk.

Als schrijver was hij zeer produktief. Vele generaties studenten binnen en buiten de universiteiten hebben het staatsrecht en het bestuursrecht bestudeerd uit twee handboeken. Het eerste is het beroemde boek van Van der Pot, door Donner vanaf de zevende tot en met de elfde druk bewerkt. Door die bewerking heeft hij het boek zijn eigen stempel gegeven. Meer dan Van der Pot had gedaan plaatste hij de behandeling van de stof in het kader van een algemene wetenschappelijke visie op de grondslagen van staat en recht. Deze is neergelegd in het door hem toegevoegde eerste gedeelte, dat handelt over staatstheorieën en hun ideeëngeschiedenis. Uit de opvolgende drukken is de groei van zijn eigen inzichten bijna op de voet te volgen.

Dit geldt in misschien nog sterker mate voor zijn standaardwerk, het *Nederlands Bestuursrecht, Algemeen Deel*, dat al in 1953 verscheen en het eerste grote werk over deze materie in ons land was. Ook hier was iedere volgende druk – tot en met de laatste, de vierde – steeds weer nieuw, voortbouwend op de vorige, maar steeds de stof opnieuw doordenkend.

Als denker kan men de betekenis van Donner vooral leren kennen uit zijn zeer talrijke geschriften over een veelheid van onderwerpen op het terrein van staats-, bestuurs- en gemeenschapsrecht, maar niet minder uit zijn historische geschriften. Op dit laatste gebied gaf hij zichzelf eens het etiket 'ongeschoold arbeider', blijkbaar om gekrenkte beroepstrots in een zusterfaculteit te voorkomen.

De lectuur van de in 1986 door hemzelf verzorgde keuze uit zijn geschriften, maakt de groei van zijn inzichten en persoonlijkheid op boeiende wijze duidelijk.

Dat geldt met name ook voor de in 1987 gepubliceerde lezingencyclus 'Wie maakt de geschiedenis?'

Relativisme als levensbeschouwing of als leidend beginsel wijst hij duurzaam van de hand, omdat relativisme, aldus Donner, telkens weer geneigd is zichzelf absoluut te stellen en daardoor tot intolerantie neigt. In zijn inaugurele oratie van 1945 verdedigde hij dit standpunt met in anti-revolutionaire kring destijds gangbare argumenten, onder ruim gebruik van verwijzingen naar Calvijn en Abraham Kuijper. Maar ruim veertig jaar later, in zijn essay 'Verdrag komt van verdragen', met als ondertitel 'Een bekentenis', is de gedachtengang een heel andere. Gezag, vrijheid en verdraagzaamheid hangen weliswaar onverbrekkelijk samen en kunnen zonder elkaar niet bestaan, maar die conclusie vloeit niet voort uit het exclusief poneren van een *staatstaak*, maar uit inzicht in de grenzen van wat de staat *vermag*, wil de vrijheid van enkeling en gemeenschap tot denken en handelen behouden blijven, maar vooral de vrijheid om het eigen leven naar eigen inzicht in te richten, gewaarborgd blijven.

De gangbare norm: ieders recht wordt slechts beperkt door hetzelfde recht van de ander, drukt het wezen van deze vrijheid onvolkomen uit. Daarin wordt immers slechts een relatieve garantie geboden, die au fond geen principiële garantie tegen autocratie biedt. De essentie van vrijheid en van het ervaren van vrijheid bestaat nu juist in de aanspraak anders te mogen zijn dan anderen. Mensen ervaren vrijheid op zeer uiteenlopende manier. Dat kan, schrijft Donner, een overtuiging of een belijdenis zijn, maar ook een kunst of roeping, een ambacht of beroep. Het gezag, de staat – en dus ook het recht – kunnen de inhoud van die vrijheid niet nauwkeurig vaststellen, en de rechtsorde kan de begrenzing daarvan evenmin precies bepalen. De rechtsorde moet zich beperken tot wat in de samenleving als een algemene consensus kan gelden, een consensus, die niet onveranderlijk is en ook niet altijd exact kan worden vastgesteld. Dat houdt niet in een relativerend oordeel over waarden, maar het inzicht dat staat, recht en politiek weliswaar onmisbaar, maar niet bepalend, laat staan beslissend zijn voor de kwaliteit van de waarden in onze pluriforme samenleving.

Deze benadering blijkt ook uit Donners beoordeling van rechtsinstituten als democratie en mensenrechten. Beide zijn zij belangrijke verworvenheden, in onze samenleving onmisbaar, 'twee kerktorens van de westerse politieke behuizing', zoals hij ze eens noemde. Maar het zijn en blijven kernpunten van een *regeringsvorm*, steunend op een moeizame combinatie van ficties, essentieel voor het politieke en juridische leven in onze tijd, maar niet heilig, want onze tijd is niet van alle tijden. Een politiek en staatsrechtelijk systeem, een rechtsorde, is per definitie voorlopig. Zij is door mensen gemaakt en ziet er altijd anders uit, dan de makers ervan hebben bedoeld. Donner voelt zich bij een gedachtengang als deze beter thuis dan bij hen, die in de discussie over staat en recht universele beginselen poneren. Plezier in systematiseren heeft menigeen in een valkuil van ficties en abstracties gelokt, maar hem heeft het niet weten te verleiden.

Sommigen zien mij aan, schreef hij, voor 'positivist' en 'agnosticus'. En hij constateert: 'Dat ben ik in hun debatingclub ook inderdaad.'

Hij wees voor zichzelf het neologisme 'rechtswetenschapper' af: 'rechtsgeleerde' wil hij genoemd zijn. Het wisselend beeld van menselijk denken en handelen in de loop der geschiedenis boeit hem meer dan de intellectuele voldoening van een sluitend systeem. Als calvinist was hij geen Dooyeweerdiaan of Kuijperiaan. Als inspirerende figuren lagen hem Hobbes, Locke en Burke meer dan Rousseau, Hegel of Laband. Maar hij kende ze alle zeer goed. Hij bekent onder beslag te zijn geraakt van De Civitate Dei van Augustinus, en diens twee-rijkenbeeld. En hij belijdt dat hij 'beide rijken ernstig neemt, zich burger voelt van beide en er aanhoudend tussen heen en weer reist'.

Is dit niet een conservatieve gedachtengang? Ja, in zoverre hij ontkent dat de samenleving kan worden ingericht of beheerd op grondslag van een ideologie. Nee: omdat hij het bestaande allerm minst als uitgangspunt aanvaardt. In de grondwetscommissie Cals/Donner bijvoorbeeld was het Donner, die het initiatief nam tot het voorstel om zowel actief als passief kiesrecht voor provincie en gemeente aan niet-Nederlandse ingezetenen te verlenen. Dat was in 1969. Hij kreeg in de commissie slechts een meerderheid voor het gemeentelijk kiesrecht en, wat het passief kiesrecht betreft, slechts met één stem meerderheid. Zijn naaste politieke verwanten lieten hem daarbij alleen.

In 1958 verliet Donner zijn leerstoel voor het lidmaatschap van het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen, eerst tot 1964 als president, later, tot 1979 als lid en vice-president. Het Hof heeft in zijn periode als president en ook daarna belangrijke lijnen in de jurisprudentie getrokken. Zijn visie op de taak en positie van de rechter en de bescheidenheid die deze past, met name tegenover de politiek, heeft hij meermalen tot uitdrukking gebracht.

Vanaf 1979 tot zijn emeritaat in 1983 volgde opnieuw een professoraat, ditmaal in Groningen, in de jaren 1981-1984 gecombineerd met het presidentschap van de KNAW. Hij was lid van het driemanschap dat onderzoek deed in de zogeheten Lockheed-affaire en, samen met Cals, voorzitter van de reeds genoemde grondwetscommissie die voorafging aan de algemene grondwetsherziening van 1983, meestal aangeduid als de Commissie Cals-Donner. Het was niet in de laatste plaats de leiding van Donner, die heeft bewerkt, dat geen enkel advies van die grondwetscommissie uit uitsluitend minderheidsnota's bestond.

Na zijn emeritaat maakte hij nog korte tijd deel uit van het Hof te Straatsburg. Zijn gezondheid liet echter te wensen over.

De schending van mensenrechten op vele plaatsen in de wereld is gruwelijk, maar de steeds vaker voorkomende neiging ze niet alleen als toetssteen en waarborg tegen aanmatiging, onderdrukking of ook gemakzucht door en van overheden te beschouwen en te behandelen, maar ze ook te ideologiseren tot een superrecht van transcendentale allure, dat soms moet dienen om discutabele belangen als morele imperatieven te presenteren, lag Donner niet. Tegenover het

juridische concept van horizontale werking enerzijds en tegenover de integrale afwijzing van de leer van 'algemene beperkingen' anderzijds stond hij dan ook zeer gereserveerd.

Als schrijver hanteerde hij een heldere, zeer doeltreffende stijl. Zijn vaak toegepaste en veelal geestige beeldspraak bleef echter steeds illustratie van het verhaal; hij liet ze niet doorgaan voor bewijsvoering.

Hij was een polemist zonder aanzien des persoons, zich bewust van de kwaliteit van zijn betoog en van het gezag van zijn opinie, en misschien mede daardoor een enkele maal ook wel eens buiten de orde.

Talrijke onderscheidingen werden zijn deel – zowel in Nederland als elders. Wij hebben in hem een groot rechtsgeleerde, een oorspronkelijk denker en een integer mens verloren.