

**Grondwet**  
**van de**  
**Republiek Nederland**  
**drie modellen**

**Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira**  
**Meine Henk Klijnsma**  
**Jan Herman Reestman**  
**Pierre Vinken**  
**Wim Voermans**

**2004 Prometheus Amsterdam**

## **Inhoudsopgave**

Voorwoord 1

Waarom de monarchie niet anders kan dan verdwijnen 5

Drie modellen voor een parlementaire republiek 49

Model A De minister-president als staatshoofd 87  
Voorstel tot wijziging van de Grondwet 87  
Memorie van toelichting 92

Model B De ceremoniële president 101  
Voorstel tot wijziging van de Grondwet 101  
Memorie van toelichting 108

Model C De beschermende president 122  
Voorstel tot wijziging van de Grondwet 122  
Memorie van toelichting 131

Het Koninkrijksstatuut en de afschaffing van het  
koningschap 144

Tekst van de huidige Grondwet 152

## Voorwoord

In de laatste jaren is het koningschap in Nederland op verschillende podia geproblematiseerd. Zo publiceerde de Staatsrechtkring, die Nederlandse beoefenaars van het staatsrecht in zich verenigt, in 2000 een bundel studies onder de titel 'Monarchie en Republiek', die in en buiten vakkringen de aandacht trok. Ook al werd in het voorwoord ervan – om misverstanden te voorkomen – gesteld dat de aanleiding tot de behandeling van het onderwerp niet was 'dat de monarchie in ons land in een crisis zou verkeren', toch had het einde van de monarchie kennelijk zo veel actualiteit dat het de moeite loonde 'om eens in alle rust de vragen onder ogen te zien waarvoor een overgang naar een republiek ons land zou plaatsen'.

In de afgelopen jaren waren er ook de nodige kwesties over de plaats van de monarchie in ons staatsbestel. Zo ontstond deining in de publieke opinie en de politiek toen de kroonprins zijn besluit openbaarde om te trouwen met een dochter van een onderminister uit de periode van de staatsterroristische Argentijnse junta. Grotere en kleinere botsingen tussen de verantwoordelijke ministers en de onschendbare leden van het koninklijk huis, mede naar aanleiding van faits et gestes van andere leden van de koninklijke familie, leidden tot een herverdeling van informeel gegroeide bevoegdheden tussen de samenstellende delen van de regering. De ministeriële verantwoordelijkheid kwam op verschillende manieren aan de orde. Naar aanleiding van de niet door ministeriële goedkeuring gedekte initiatieven van leden van de koninklijke familie tot het inspireren van onderzoek door veiligheidsdiensten naar antecedenten en het doen en laten van de onwelgevallige Edwin de Roy van Zuydewijn, de echtgenoot van prinses Margarita, ontstond debat over de zeggenschap over het Kabinet van de koningin. Ook het proeven van de nieren van de onstuimige verloofde en latere echtgenote van prins Friso en de weigering door de regering een voorstel van toestemmingswet voor hun huwelijk in te dienen, en de publicatie van een open brief van prins Bernhard over enige voorbije episodes van zijn leven, waarover hij meende dat er misverstanden waren ontstaan die rechtgezet dienden te worden, gaven aanleiding tot parlementaire debatten en veel gedruis in de publieke opinie.

In de media werden republikeinse gedachten *salonfähig* en niet meer of in elk geval minder onderworpen aan eerdere marginalisering. Het Republikeins Genootschap met zijn talrijke goed van de tongriem gesneden leden liet zich sinds zijn oprichting in 1996 niet onbetuigd in het nemen van stelling in actuele kwesties.<sup>1</sup> De meritocratische samenstelling van het gezelschap uit kringen van het bedrijfsleven, de wetenschap, kunst en cultuur en de media leverde een bijdrage tot het besef dat er bij het de kop opstekend republikanisme toch meer aan de hand was dan de uitingen van een machteloos groepje hopeloos ouderwetse anarcho's en andere Domela Nieuwenhuis-aanhangers. De oprichting en bloei van het Nieuw Republikeins Genootschap vormen andere symptomen van de levendige verspreiding van republikeinse gedachten. Defensieve voorstellen tot 'modernisering' van het koningschap, vooral door dit buiten de regering te plaatsen en dus een meer ceremonieel karakter te geven, worden door politieke partijen gedaan.

Het aanzwellen van deze beweging bracht sommigen op de noodzakelijke gedachte een probleem aan te vatten, dat in het streven naar de afschaffing van de monarchie sterk onderbelicht was gebleven: gesteld dat de monarchie op een of andere manier aan haar eind komt, wat zal dan voor Nederland de meest geschikte staatsvorm zijn? Een republiek, dat laat zich denken, maar van republieken zijn er vele varianten en deze zijn niet alle geschikt voor de Nederlandse verhoudingen. Het loonde de moeite om hierover na te denken, zo meende men in kringen binnen het Republikeins Genootschap, om niet onvoorbereid en met lege handen te staan als het moment misschien abrupt daar zou zijn.

Vandaar dat zich in de loop van 2002 een werkgroep vormde van hoofdzakelijk in staatsrecht en wetgeving gespecialiseerde personen die op gezette tijden bijeenkwamen ter bespreking van de doorwerking van een republikeinse staatsvorm in de Nederlandse Grondwet. De werkgroep bestond uit: drs. Meine Henk Klijnsma, dr. Jan Herman Reestman, prof. dr. Pierre Vinken, prof. dr. Wim Voermans en prof. dr. Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira (voorzitter). Waardevolle steun ontvingen wij van prof. dr. Paul Cliteur en prof. dr. Tom Eijsbouts.

De werkgroep biedt hierbij het resultaat van zijn studies aan. Zoals men zal zien is niet gekozen voor één enkele ideale oplossing, maar worden verschillende varianten die in aanmerking komen uitgewerkt

<sup>1</sup> Zie de ampere bibliografie opgenomen in Pierre Vinken, *Republikeins citatenboek*, Amsterdam 2002 en Hans van den Bergh (m.m.v. Pierre Vinken), *Klein republikeins handboek*, Amsterdam 2002. Zie ook de website van het Republikeins Genootschap: [www.republikeinsgenootschap.nl](http://www.republikeinsgenootschap.nl)

en toegelicht. De werkgroep is van oordeel dat uitgesproken presidentiële stelsels voor de Nederlandse verhoudingen niet in aanmerking komen. Een dergelijke radicale breuk met het verleden waarin het staatshoofd sedert 1813 in steeds afnemende mate met macht en verantwoordelijkheid bekleed is, dient wel uit zeer dringende behoeften voort te spruiten. Voorbeelden zoals het dualistische Franse stelsel met zijn cohabitatieproblemen bij een combinatie van een president met een regering van andere politieke signatuur, en het stelsel dat in de federale Verenigde Staten heerst, zijn in Nederlandse verhoudingen niet aantrekkelijk, ook al heeft dat laatste raadpensionaris Rutger Jan Schimmelpenninck, onze eerste 'president' in 1805, tot voorbeeld gediend. Vandaar dat in het navolgende binnen een niet te wijde bandbreedte een aantal modellen ten tonele wordt gevoerd, waarin aan een president – indien al aanwezig gesteld – een beperkt tot zeer beperkt aantal taken en bevoegdheden toegedacht wordt.<sup>2</sup>

De voorstellen die wij doen zijn ingekleed als voorstellen van wet tot wijziging van de Grondwet. Zij zijn bedoeld als grondslag voor gedachtevorming over een nieuw grondwettelijk vastgelegd staatsbestel, waarin geen plaats meer is voor een monarchie. De werkgroep heeft ervan afgezien om verderstreckende voorstellen te doen tot wijziging van andere onderdelen van de Grondwet. Wel zijn hier en daar buiten hoofdstuk 2 van de Grondwet (dat gaat over de regering) hoofdzakelijk technische wijzigingen aangebracht die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de afschaffing van de monarchie. Wij zijn ons ervan bewust dat het wijzigen van een van de elementen in ons staatsbestel gevolgen zal kunnen hebben voor andere organen en instellingen, onder de veronderstelling dat er een evenwichtig systeem van *checks and balances* is neergelegd in onze Grondwet. Wij hebben daaromtrent echter geen verdere aanbevelingen gedaan.

Ook hebben wij ervan afgezien de overgang van monarchie naar republiek in de beschouwingen te betrekken. We gaan er in deze studie van republikeinse modellen van uit dat deze overgang, die men kan betreuren of toejuichen, zich op de een of andere, liefst beschaafde manier voltrokken heeft. Binnen dit deel van het boek is de monarchie verleden tijd, al zal in de begeleidende opstellen aandacht geschonken worden aan de vraag waarom de monarchie als staatsvorm *passé* is.

<sup>2</sup> Eerdere ontwerpen werden in de beschouwing betrokken, zoals de strak gemoderniseerde grondwet die Meine Henk Klijnsma inzond als bijdrage aan de 'grondwetstrijd' ter gelegenheid van de herdenking van de Grondwet van 1848 in 1998. De inzending is te vinden op: [www.republikeinsgenootschap.nl](http://www.republikeinsgenootschap.nl)

Uiteraard zijn we ons ervan bewust dat de identiteit van ons staatsbestel niet alleen wordt bepaald door wat in de Grondwet is opgenomen. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, formeel het hoogste constitutionele document in het huidige koninkrijk, dient onderzocht te worden: moet het aangepast worden aan de republikeinse wending in de Grondwet? Ook daaraan wordt aandacht besteed. Daarnaast bestaan er constitutioneel gewoonterecht en constitutionele zeden die geleidelijker kunnen wijzigen dan een hoogdrempelige en weerbarstige grondwet. Niettemin is het goed om een betekeniszwangere omslag als de overgang van monarchie naar republiek te begeleiden met een verandering van de Grondwet. Daartoe doen wij hier een aantal voorstellen waarvan wij hopen dat zij kunnen bijdragen aan de oordeelsvorming over de meest wenselijke republikeinse staatsvorm in Nederland. Daarvan moet het naar de stellige overtuiging van de opstellers noodzakelijkerwijs komen. Het is zeker dat, zij het onzeker wanneer, de monarchie ons zal verlaten.

De indeling van dit boek is als volgt. Er wordt geopend met twee inleidende hoofdstukken. Het eerste, waarvoor ondergetekende de eerstverantwoordelijke is, behandelt een aantal redenen waarom de monarchie door de geschiedenis is ingehaald. Het tweede hoofdstuk, waarvoor Jan Herman Reestman de eerstverantwoordelijke is, geeft een beredeneerd kader waarbinnen de discussie over de republikeinse staatsinrichting in Nederland zich kan voltrekken, en behandelt een drietal modellen die daarna in wetsvoorstellen worden uitgewerkt. In dit tweede hoofdstuk worden ook mogelijke uitpluimingen en varianten van republikeinse stelsels die een president kennen besproken, mede in het licht van de rechtsvergelijking. Deze drie modellen betreffen de samensmelting van premier en staatshoofd, de instelling van een ceremoniële president en ten slotte een president toegerust met enige meer bewakende functies: de beschermende president. Vervolgens wordt aan deze drie modellen vormgegeven als voorstellen tot wijziging van de Grondwet, met wetsteksten en Memories van toelichting. Bij deze drie voorstellen hoort een bijlage, waarin wordt aangegeven op welke wijze de verandering in de rechtsorde van het Koninkrijksstatuut kan worden geïntegreerd.

Tot slot rest ons het advocatenkantoor Böhler Franken Koppe Wijngaarden in Amsterdam te danken voor de niet-aflatende gastvrijheid, verleend aan onze werkgroep. In de inspirerende omgeving van een tot bibliotheek omgebouwde salon van ongetwijfeld oorspronkelijk staatsgezinde en later patriottische patriciërs heeft ons werk zich zo goed als maar kon voltrokken.

*Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira*

# Waarom de monarchie niet anders kan dan verdwijnen

## 1 Inleiding

Monarchie en democratie sluiten elkaar uit. Een van beide moet dus wijken. Hybridische staatsvormen kunnen desondanks hun leven in de historische werkelijkheid soms nog lang rekken. Tegen beter weten in bedenken politici en leden van het koninklijk huis in Nederland paradoxale en apaiserende omschrijvingen voor onze regeringsvorm. Deze zou 'een republiek met een koning als staats-hoofd' zijn. Zo heeft de huidige minister Thom de Graaf verklaard: 'Nederland is nooit een echt koninkrijk geweest, wij zijn een republiek met een Oranje aan het hoofd.' Van deze twee wallen kan op den duur niet gegeten worden.<sup>1</sup>

Ook al had Robespierre in de club der jakobijnen op een gegeven moment beweerd dat de nieuwe Constitutie het beste van twee werelden bood, namelijk 'een Republiek met een monarch', lang kon die toestand, zoals wij weten, niet duren.<sup>2</sup> Moderne staten, zeker in Europa, die sedert de Verlichting merendeels gevestigd zijn op het fundament van de volkssoevereiniteit en de daarmee samenhangende democratische en rechtsstatelijke beginselen, hopen op den duur zoveel zichtbare tegenspraak op met het beginsel van een regerend vorstehuis dat zich voortzet met een overgeleverde erfelijke, dynastieke opvolging, dat er een moment komt dat de monarchale kruik barst. In Nederland is de erfelijke monarchie trouwens van betrekkelijk jonge datum: pas in 1813 werd het Nederlandse volk hiermee opgezadeld. De Grondwet die in Holland en België, verenigd krachtens de Eerste Vrede van Parijs van 30 mei 1814, waarop werd

<sup>1</sup> En hij vervolgt, in Peter Brusse en Aukje Holtrop, *Wij Oranje. De geschiedenis van een lastig vorstehuis en een lastig volk*, Zwolle 2002, p. 137: 'Dat republikeinse karakter wil niet zeggen dat wij de monarchie willen afschaffen. Het betekent dat we de politieke macht in handen van de burger leggen. Nederland heeft lang gearzeld of het wel een koning wilde. De stadhouders waren geen koningen, zij waren – althans formeel – de dienaren van de Staten-Generaal. Wat mij betreft kunnen de Oranjes tot in lengte van dagen blijven.' Ook prins Claus en Henk Vonhoff (NRC Handelsblad 10 februari 2001) hebben zich in deze zin uitgelaten.

<sup>2</sup> Simon Schama, *Burgers. Een kroniek van de Franse Revolutie*, Amsterdam 1989, p. 562.

voortgebouwd op het Congres van Wenen, te gelden had, was wel niet door de *would-be* koning geëtrooieerd, maar werd wel door hem doorgedrukt. Er had immers een raadpleging van notabelen in Noord en Zuid plaatsgevonden, waarbij de negatieve uitkomst van de laatste – een verbod van de latere afscheiding – met min of meer handig rekenwerk was omgebogen tot een positieve stemming: de beruchte *arithmétique hollandaise* die een constructiefout van de kunstmatige vereniging blootlegde. 'De afscheiding was een kwestie van tijd.'<sup>3</sup>

In deze inleiding gaat het erom de *hotspots* van de wrijving tussen democratie en monarchie, tussen volkssoevereiniteit en dynastie, tussen magie en nuchtere bestuurlijkheid nog eens in kaart te brengen, en de historische factoren die verantwoordelijk zijn voor de groeiende onmin met deze antinomieën te signaleren. Het is daarbij vanzelfsprekend nuttig om niet alleen de Nederlandse situatie in het hier en nu te bekijken, maar ook te profiteren van het daar en toen: (rechts)vergelijkende en historische excursies.

In het hiernavolgende zal eerst een aantal opmerkingen gemaakt worden over de geschiedenis van een paar termen die in het debat een rol spelen: staat, republiek, monarchie (2). Vervolgens zullen enige belangrijke factoren worden aangewezen die bijdragen aan de verzwakking en verdwijning van monarchieën in Europa, te beginnen met de volkssoevereiniteit als hoogste macht in de staat (3). Aandacht wordt dan besteed aan de Verlichting en de daaruit voortspruitende scheiding tussen kerk en staat, die tevens de vorst desacraliseert (4). Belangrijk is ook de opkomst van de mensenrechten en grondrechten die noodzakelijkerwijs sterk ingeperkt worden bij leden van vorstenhuizen, en die anderzijds hun functioneren uithollen (5). Dan komt het versassen van de statelijke soevereiniteit naar het hogere echelon van de Europese Unie aan de orde, waardoor alweer functieverlies voor het dynastieke staatshoofd optreedt (6), terwijl ten slotte wordt aangeduid hoe behoefte aan nationale symbolen en idolen ook elders aan zijn trekken komt (7). Dit hoofdstuk eindigt met het weergeven van een historische evolutie van twee eeuwen in Europa die onherroepelijk van monarchie naar republiek gaat, en waarvoor een aantal oorzaken in de eerdere paragrafen is aangegeven (8).

<sup>3</sup> R. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht*, eerste deel, Haarlem 1924, p. 64.



## 2 Monarchie en republiek: een geschiedenis van de woorden en ideeën

De geschiedenis van woorden als staat, monarchie en republiek is een lange en zij representeert brokstukken uit de staatkundige ideeëngeschiedenis. De ontwikkeling van het gebruik van deze termen zingt zich los van de etymologie en gaat een zelfstandig leven leiden. Een paar episodes volstaan om dit te demonstreren.

Het woord *monarchie* betekent historisch en etymologisch niet veel meer dan alleenheerschappij. In deze basisbetekenis zou men met wat goede wil het uitgesproken presidentiële stelsel van de Verenigde Staten een monarchie kunnen noemen, en staatsrechtsgeleerden zoals Jellinek hebben dan ook in verband met de V.S. van een *Wahlmonarchie* gesproken. Met wat goede wil: er zijn natuurlijk de *counterbalances* van Supreme Court en Congress, maar in de sfeer van de uitvoerende macht is er toch sprake van een sterke presidentiële hegemonie. De *Führerstaat* van het Duizendjarig Rijk tussen 1933 en 1945 was zeker een nog veel geprononcerder monarchie, waarin alle besluiten op de wil van de leider, als vertegenwoordiger van het Germaanse volk, werden teruggevoerd.

Al vroeg wordt men geconfronteerd met varianten, overtonen en bijbetekenissen van de term. Aristoteles benoemt in zijn *Nicomachische Ethiek* drie staatsvormen: de *monarchale*, de *aristocratische* en de *timocratische*, en paart deze trits aan hun perverse afzwaaiingen: de *tyrannie*, de *oligarchie* en de *democratie*. Hier worden dus positieve en negatieve varianten van staatsvormen aangewezen, gerangschikt naar het aantal deelnemers aan de macht en de besluitvorming. De monarch houdt, aldus Aristoteles, in tegenstelling tot de tiran het algemeen belang in het oog, bij de *aristocraat* als voortreffelijk persoon is de macht in betere handen dan in die van oligarchische zakkenvullers die het algemeen belang veronachtzamen, en de nog ruimere kring van *timocraten*, die gekozen worden tot ereambten en waardigheden op grond van hun bezit, onttaardt in democratie als zo maar iedereen, ook de bezitlozen, tot zulk bestuur geroepen kan worden. (Bij Plato is de timocratie een staatsbestel dat is niet zozeer gebaseerd op aardse bezittingen, maar op eer en fatsoen.) Aristoteles beschouwt de pervertering van de timocratie tot democratie nog als de minst schadelijke, vergeleken met de beide andere regeersystemen, omdat daar de afwijking naar de slechtheid nog het geringst is, of de geringste uitwerking heeft. Het is duidelijk dat bij Aristoteles naast het rekenkundig aspect van de hoeveelheid mensen die bij het openbaar bestuur betrokken zijn, meteen ook de kwalitatieve dimensie van geschiktheid en behoor-

lijkheid van bestuurders van betekenis is bij het zoeken van een optimale bestuursvorm. De monarchie is niet een neutrale eenhoofdigheid van bestuur van de (stads)staat, maar een positieve, meritocratische variant daarvan, zij het dat die riskanter en instabieler is dan meerhoofdig bestuur.

Zo hechten zich van het begin af aan allerlei betekenissen, modaliteiten en connotaties aan het woord monarchie. Twee daarvan zijn hier van bijzonder belang. In de eerste plaats vindt er een zekere ontluistering plaats. Na zich uit de feodale bindingen losgewikkeld te hebben en absolute macht te hebben nagejaagd, ontpopt de monarch zich na de achttiende eeuw als een ambtsdrager die weer aan zekere, in de loop van de geschiedenis toenemende beperkingen bij de uitoefening van zijn macht blootstaat. Daarbij vindt ook een verlies aan sacraliteit plaats, die zijn uitdrukkingsvorm krijgt in de scheiding van kerk en staat. In de tweede plaats ontstaat er een steeds vastere vormen aannemende connotatie van monarchie en erfelijkheid: de dynastie. Over beide ontwikkelingen een enkel woord.

De machtsreductie kan op velerlei wijze tot stand gebracht worden en zij kent bonte verschijningsvormen. Zo kan de uitoefening van het ambt in de tijd beperkt worden tot een bepaalde regeerperiode. Na het verdrijven van de vroeg-Romeinse koningen had men zijn lesje geleerd en werden de consuls, die ten minste 43 jaar oud moesten zijn, voor maar één jaar als bestuurders aangewezen. In tijden van nood konden de consuls een dictator aanwijzen of zelf het mandaat verwerven ervoor te zorgen 'ne quid respublica detrimenti capiat', oftewel dat de 'gemeene saeck', het gemenebest, geen schade zou worden toegebracht. Er bestaat een structurele en vanzelfsprekende behoefte van de heerser aan machtsuitbreiding: via gebiedsuitbreiding en onderwerping, door opeenhoping van functies, door nepotisme, door vererving en aantrouwen, door verbonden met hogere machten. Deze vindt zijn even natuurlijke tegenhanger in de hardnekkig levende aandrift bij de geregeerden en anderen – de adel, clerus, burgerij, de werkende klasse, vreemde mogendheden – om de machtsaspiraties van de monarch in toom te houden en terug te dringen. Trekt de alleenheerser aan het langste eind, dan ontwikkelt zich het absolutisme, de alleenheerschappij met weinig grenzen of controles. De vorst staat dan boven de wet, is *legibus solutus*, maar probeert hij te gaan zitten op zijn macht en geweld, dan raakt hij regelmatig in de penarie: 'On peut tout faire avec des baïonettes, sauf s'y asseoir' zei Talleyrand snedig. Ook formeel absolute macht, onderhouden met geweld en terreur, kent zijn grenzen.

Een andere, niet in de eerste plaats temporele, maar toch ook vrij drastische beperking van de macht van de monarch vormde zijn

selectie onder eunuchen, zoals dat in verschillende perioden van het Ottomaanse rijk is voorgekomen. Hier zien we dat er een antagonistische betrekking bestaat tussen dynastievorming door de vorst en machtsreductie door de representanten van degenen die aan hem onderworpen zijn. De monarch wil zich verduurzamen in de heerschappij door zijn nageslacht; de omgeving probeert zijn macht aan te wenden om de dynastie af te knotten en te lubben. Een bekend voorbeeld van een zelfopgelegd verbod van intergenerationale machtsuitoefening vormt de paus. Hij is de *papa* die geen papa mag zijn en krachtens zijn celibaatsbelofte niet alleen virtueel onvruchtbaar hoort te zijn. De kardinalen zijn de keurvorsten in deze *Wahlmonarchie* en het verbond met de hoogste geeft deze stedehouder gods een zware compensatie voor het temporele machtsverlies.

Ook elders werd de macht van de monarch beperkt door zijn uitverkiezing en de eindigheid van zijn regeerperiode door zijn al dan niet natuurlijke dood of anderszins. Bekend zijn natuurlijk de Duitse keurvorsten die tussen 1200 en 1800 de Rooms-Duitse koningen, later keizers, aanwezen na het uitsterven van de dynastie van de Karolingen. Ook het getourmenteerde Polen kende tot 1791 het kieskoningschap, waarbij nu eens de spreekwoordelijk geworden Poolse landdag, dan weer buitenlandse mogendheden de dienst uitmaakten.

Het kan ook rigoureuzer. Pranke<sup>4</sup> vermeldt de niet eens erg overdreven bewering van een negentiende-eeuwse Rus die meldde dat de staatsvorm in zijn land neerkwam op 'absolutism moderated by assassination', wat in de volgende eeuw wel was geëvolueerd tot 'absolutism aggravated by assassination'.

Nog weer een andere vorm van machtsbeknotting is de selectie van de heerser uit vreemdelingen. Deze hebben geen eigen machtsposities in de staat, en kunnen die ook niet in een vloek en een zucht opbouwen. De Mammelukken, die tussen 1250 en 1500 de ingetoomde dienst in Egypte mochten uitmaken, zijn daarvan een voorbeeld. Het ging meest om gekochte Turkse of Circassische slaven.

Na het Congres van Wenen werden overal in Europa vreemdelingen op nieuw geschapen tronen gearachuteerd. (Daar had trouwens ook Napoleon een handje van gehad.) Ook later maakten de geallieerden de restauratieve dienst uit. België met zijn kosmopolitische Leopold van Saksen-Coburg-Saalfeld is een van de staten waaraan de groot-

<sup>4</sup> L. Pranke in: L. Pranke en A.J. Nieuwenhuis (red.), *Monarchie en republiek*, Deventer 2000, p. V.

machten zo'n buitenlandse vorst octrooieerden. Dat terwijl het Nationaal Congres van het kersverse België in 1830 toch eerder een republiek voor ogen had gestaan. Dat zinde de grootmachten – Groot-Brittannië, Frankrijk, Rusland en Oostenrijk – niet. Een constitutionele monarchie, al meteen met ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement, was in 1831 het resultaat. Leopold I had eerst in 1830 een paar maanden de ook al nieuwe Griekse troon bezet, maar die was hem toch om uiteenlopende redenen te min.<sup>5</sup> Buitenlanders hebben het minder makkelijk om machtsnetwerken te vestigen en uit te bouwen dan eigenlanders. Onnodig te zeggen dat deze restauratieve tendens na het Congres van Wenen met zijn vorstenhuizencarrousel niet spoort met de opkomst van de natiestaat, die opgescheept is geraakt met vreemde vorsten als kroon op de natie. De natiestaat zou toch eerder vorsten van eigen bodem en landsaard verlangen.

Deze tendens tot machtsreductie door een beroep te doen op vreemdelingen tot het bezetten van de troon wordt versterkt door de neiging van vorstenhuizen om bovendien partners in het buitenland te zoeken. In de loop van de geschiedenis wordt deze teeltkeus gevoed door verschillende factoren, waarvan er hier een genoemd wordt: het trouwen met een eigen onderdaan, hoe adellijk misschien ook, is *not done*, omdat het toch een zekere encanaillering met lager geplaatste personen betekent en de geur van een *mesalliance* over zo'n verbintenis hangt. De wens om met 'gelijkwaardige', *ebenbürtige* personen te trouwen bevordert misschien het in deze kringen toch al sterk ontwikkelde kosmopolitisme, en laat zich horen als een late echo van machtsvergroting door personele unies tussen vorstenhuizen, maar vormt heden ten dage geen bijdrage tot uitbouw van de interne machtsposities meer. In een paar opzichten is deze voorliefde voor exogamie ook schadelijk voor een van de belangrijkste functies van het koningschap: die van de koning en het koninklijk huis als symbool van de eenheid van de natie.<sup>6</sup> Buitenlandse partners van leden van het koninklijk huis worden vanwege het landsbelang doorgaans halsoverkop tot Nederlander genaturaliseerd, maar daarmee worden zij toch eerder symbool van een multiculturele samenleving dan van het 'eigen' volk. Aardig is dan weer, dat de vele vrouwelijke kroonpretendenten in Nederland het voorbeeld gaven van het (verplicht) doorgeven van hun nationaliteit aan de buitenlandse mannen, zoals dat langzamerhand nu ook voor de overige burgers de regel is geworden. Kinderen van de Nederlandse prinsessen moesten

<sup>5</sup> Zie Mark van den Wijngaert, Lieve Beullens en Dana Brants, *België en zijn koningen. Monarchie en macht*. Antwerpen Baarn 2000, p. 19.

<sup>6</sup> H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nationaliteit en koninklijk huis: het symbool van een meervoudige samenleving', *Nederlands Juristenblad* 1988, p. 554-558, ook opgenomen in H.U. Jessurun d'Oliveira, *Woorden als daden*, Deventer 2004, p. 148-155.

in het negentiende-eeuwse hoogtij van de nationale mannenstaat natuurlijk Nederlander door geboorte worden, en niet de nationaliteit van de buitenlandse vaders krijgen.

In de tegenwoordige tijd, waarin de Europese verzorgingsstaten met alle macht pogen hun grenzen te sluiten voor vreemdelingen met snode gezinsverenigingsplannen door het opwerpen van bureaucratische, financiële en andere drempels, zetten zulke drempelloze naturalisaties voor het vorstehuis kwaad bloed bij de egalitair denkende bevolking, vooral de Nederlandse leden daarvan, die dachten dat de zware belemmeringen alleen golden voor vreemde ingezetenen en hun partners. Aan verplichte inburgeringscursussen vooraf, in het land van oorsprong, worden de gemalen en gemalinnen niet onderworpen, en velen blijven dan ook exotische eenden in de bijt. Dit zijn uiteraard preoccupaties die sinds de opkomst van nationale staten en het nationalisme een rol zijn gaan spelen bij de beoordeling van de teeltkeuze en het huwelijksgedrag van vorstehuizen. Internationale huwelijken knagen aan een van de functies van vorstehuizen, omdat zij afdoen aan de eigenheid van de dragers van de monarchie.

Tegenwoordig zijn we gewoon de monarchie te verbinden met de gedachte van erfelijkheid, terwijl het element alleenheerschappij in termen van het machtsaspect verbleekt. De troon, de kroon, vererft in de manlijke of de vrouwelijke lijn, maar soms ook alleen langs het manlijk oir.<sup>7</sup>

België is weer een goed voorbeeld van een land waar de Salische wet<sup>8</sup>, met zijn uitsluiting van vrouwen van de troonsopvolging, heel lang heeft standgehouden. Pas laat, in 1991, werd hij afgeschaft. De 'altijd durende uitsluiting van de vrouwen en van hun nakomelingschap' in artikel 60 van de toenmalige Belgische grondwet blijkt toch net iets meer in de klauwen van de tijd te zijn geraakt dan gedacht; zij maakt plaats voor 'de natuurlijke en wettige nakomelingschap, in rechte lijn en volgens eerstgeboorterecht'. Eerdere stormlopen tegen de discriminerende *lex salica*, gevoed door het gelijkheidsbeginsel, waren mislukt, maar toen de nood aan mannelijke opvolgers aan de man kwam, gleed de wijziging er gemakkelijk, met te denken gevende algemene

<sup>7</sup> Oir: afstammelingen in de rechte lijn.

<sup>8</sup> De *lex salica* was een van de zogenoemde *leges barbarorum*, een optekening van het stamrecht van de Salische Franken. Een klein onderdeel daaruit betrof de uitsluiting in het burgerlijk recht van vrouwen bij de vererving van onroerend goed. Als men later spreekt van de Salische wet, doelt men meestal uitsluitend op deze regel. Daarop werd om opportunistische gronden een beroep gedaan om de Franse Philips VI (1293-1350) op de troon te verheffen ten koste van de Engelse Edward III, wiens moeder de dochter was van Philips IV de Mooie.

stemmen, door de volksvertegenwoordiging. Het uitdrukkelijk met Boudewijn gevoerde overleg over de meest wenselijke opvolging speelde daarbij zeker een rol. Bange vermoedens en prognoses over diens opvolging en procreatievermogen misten bij deze opheffing van discriminatie tussen koninklijke erfgenamen hun invloed niet.<sup>9</sup> Ruimere armslag werd noodzakelijk gevonden. Dat het om 'natuurlijke en wettige' kinderen moest gaan, mag niet de verkeerde indruk wekken dat ook buitenechtelijke (in de wandeling: natuurlijke) kinderen tot de troonpretendenten behoren: het gaat eerder om uitsluiting van adoptiefkinderen en een nadruk op biologische afstamming. Het betreft dus twee cumulatieve vereisten.

Erfopvolging op de troon is een uitdrukking van machtsconcentratie van een familie. Weet een monarch een dynastie te vestigen of te behouden, dan verbreedt zich de machtsbasis en verlengt hij zich in de tijd. Overigens kan het erfelijk koningschap ook verbonden worden met het idee van een gekozen monarch. Een voorbeeld is Saoedi-Arabië, waar het overweldigende aantal eerstelijns nakomelingen van de veelwijver Ibn Saoed (koning van 1932-1953) zo is uitgedijd, dat sinds 1992 de regel geldt dat de zittende vorst zijn opvolger mag aanwijzen, mits deze maar afstamt van Ibn Saoed. De kans dat door deze selectie uit een groot bestand ook meer geschikte afstammelingen op de troon geraken is daarmee toegenomen. De feitelijke verhoudingen vallen niet altijd samen met de formele posities. De huidige koning Fahd is sinds 1995 niet meer tot regeren in staat en het is de kroonprins Abdallah die de koninklijke macht uitoefent: hij is als het ware zijn eigen troonopvolger. De familiejunta bezet een groot aantal hoge posities in het Saoedische staatsbestel. Het koninkrijk is trouwens jonger dan zijn nu tachtigjarige kroonprins.

Ook Maleisië, onafhankelijk sinds 1963, kent een constitutionele monarchie met een gekozen *paramount ruler*. Deze wordt aangewezen door en uit de erfelijke heersers van negen van de dertien deelstaten en twee federale gebieden waaruit Maleisië bestaat, voor een termijn van vijf jaar. Een deel van de bevolking is dus niet vertegenwoordigd bij deze keus. De *paramount ruler*, momenteel tot 2006 de radja van Perlis, beschikt over een heel pakket bevoegdheden, zoals de aanwijzing van een belangrijk deel van de leden van het Hogerhuis, en de goedkeuring van de ministersploeg.

Als het goed is, wordt in een constitutioneel document of volgens staatsgewoonterecht precies gedetermineerd hoe de troonopvolging in de dynastie zal verlopen, en wat er moet gebeuren als de dynastie op is. Opvolgingsoorlogen kunnen de sanctie zijn op het ontbreken

<sup>9</sup> Van den Wijngaert, Beullens, Brants c.s., a.w. noot 5, p. 72.

van die duidelijkheid. Het is deze dynastieke monarchie die steeds zichtbaarder in strijd komt met de uitgangspunten van een democratische staatsinrichting die berust op de volkssoevereiniteit. Het bestaan van een erfelijk, adellijk staatshoofd is niet te rijmen met een aantal van deze uitgangspunten. Deze vormen niet alleen belangrijke impulsen voor de reductie van de macht van de monarch, maar ook voor de afschaffing van de monarchie.

### 3 Volkssoevereiniteit versus monarchie

Elke Fransman kent de scène. Een jonge markies, afgezant en ceremoniemeester van koning Lodewijk XVI, brengt het bevel over aan de Nationale Assemblée om de zaal te ontruimen na de zojuist gehouden *séance royale* in het paleis. Mirabeau, verzwakt door geelzucht, moet toen geantwoord hebben: 'Zeg degenen die u hebben gestuurd dat we hier zijn omdat het volk het wil en dat we ons alleen met bajonetten laten verdrijven.'<sup>10</sup> Het toneel symboliseert de volkssoevereiniteit in actie tegen het koninklijk en gezalfd gezag.

Na de Franse Revolutie is het in Europa en ook wel in de Europese invloedssfeer daarbuiten abrupt of allengs gedaan met de legitimatie van vorstenhuizen in iets anders dan de volkssoevereiniteit. In vele landen wordt bovendien de adel afgeschaft of bevroren. Het staatsvolk definieert zichzelf als bron van staatsmacht en bepaalt de omtrekken en de inrichting van de staat. Het nationaliteitsrecht, dat pas in de loop van de negentiende eeuw echt tot ontwikkeling is gekomen, in onontkoombare samenhang met de opkomst van de natiestaat, zelf weer een product van de Romantiek, wijst aan wie wel en wie niet tot het volk behoren dat het personele substraat van de staat uitmaakt. Nationaliteit en ingezetenschap wijken uit elkaar, zijn geen synoniemen meer. De erfelijkheid doet ook hier zijn intrede: was in het feodale tijdperk een territoriale aanduiding van degenen die onder de staatsmacht van de vorst vielen een vanzelfsprekendheid, dit *ius soli* maakte plaats voor of werd in elk geval in steeds sterkere mate geflankeerd door het *ius sanguinis*, dat zich richt op de specifieke kenmerken van een levende natie, en dat de afstamming vooropstelt bij het verwerven van rechtswege van een nationaliteit: een verschuiving van *Boden* naar *Blut*.

De idee van de volkssoevereiniteit die zich al vanaf de zestiende eeuw – en misschien nog wel eerder – in de staatsleer en de praktijk

<sup>10</sup> Schama, *a.w.* noot 2, p. 369.

manifesteert, werkt op verschillende manieren in op de monarchie. In de eerste plaats levert zij goede redenen aan voor een breideling van de macht van de vorst. Deze ontleent immers in deze visie voortaan zijn plaats als toppunt van het staatsbestel aan de wil van het volk, dat ook iets anders kan willen. De staatsleer kent geen monarch meer bij de gratie Gods of andere hogere entiteiten. Ook met de zeggenschap die de feodale macht over de grond met inbegrip van de daarop levende mensen geeft, *glebae affixi* als zij zijn, is het gedaan. De monarch heerst bij de gratie van het volk, heeft macht toegewezen gekregen.

Deze binding aan een opdracht, mandaat of instemming van het volk of degenen die zich als zijn vertegenwoordigers opwerpen, impliceert ook de mogelijkheid om de vorst af te zetten als hij zijn mandaat schoffeert. Ontaardt de vorst in een tiran, bijvoorbeeld door de vervolging van zijn onderdanen wegens hun geloof, dan ontstaat daardoor een recht op verzet, dat uiteindelijk tot afzweren of afzetten kan leiden. Tot deze aanvankelijk ketterse gedachte waren al in de zestiende eeuw de Franse, vooral protestantse en kathaarse *monarchomachen* gekomen en hun gedachten droegen vrucht in de lage landen en elders.

De invloedrijke calvinistische politicoloog en praktiserend politicus Althusius (Althusius 1557-1638), die aangeboden professoraten in Franeker en Leiden helaas afsloeg om 'burgemeester' van Embden te blijven, ging uit van een ondeelbare en onoverdraagbare volkssoevereiniteit, voortbouwend op Bodins soevereiniteitsbegrip. Hierbij werd soevereiniteit wel gedefinieerd als het opperste gezag, dat ook wel losstond van wetten (*legibus solutus*), maar dit gezag was geabstraheerd van de drager(s) ervan. Het volk kan de soevereiniteit niet overdragen, maar hooguit namens zich laten uitoefenen uit hoofde van mandaat of opdracht. Althusius vertegenwoordigt de calvinistische tak van de monarchomachen; in zijn ogen komt het verzetsrecht toe aan de representanten van het volk als de vorst het laat afweten.<sup>11</sup>

De daad werd bij het woord gevoegd in het *Placcaet van Verlatinghe*, 26 juli 1581, waarbij Philips II vervallen werd verklaard van zijn status als heerser over de Nederlanden. De overwegingen bij deze drastische stap waren dat de gewestelijke staten soeverein waren, en dat de landsheer daarom dus alleen een afgeleide, gedelegeerde soevereiniteit bezat, die ingetrokken kon worden als hij tiranniek en in strijd

<sup>11</sup> Zie zijn *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, Herborn 1603. Over de annexatie van diens theorie door verschillende groeperingen zie J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*, Zwolle 1958, p. 58. Zie voorts G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Rotterdam 1998, p. 150.



met de rechten en vrijheden van de gewesten zijn ambt uitoefende.

Al deze ontwikkelingen hebben zich gefaseerd, en in elk land op zijn eigen wijze, voltrokken. Maar de richting van de historische verschijnselen bleef duidelijk: een verschuiving naar het volk als bron voor het gezag van de vorst, en een toenemende scheiding tussen kerk en staat, aanvankelijk met name verstaan als godsdienstvrijheid.

De nieuwe manier van bezien van de relatie tussen vorst en volk, waarbij de oorspronkelijke staatsmacht van de heerser naar het volk en zijn representanten werd verlegd, ondermijnde de positie van de vorst principieel. De Nederlandse burgerrepubliek heeft het dan ook lang gedaan met stadhouders in plaats van monarchen. Deze stadhouders, *lieutenants* – eerder te zien als representanten dan als plaatsvervangers – oefenden hun functie niet uit namens een verre leenheer, en ook niet uit eigen hoofde, maar uit naam van de staten, krachtens benoeming.

Zo was de ‘Nederlandse’ Willem van Oranje aanvankelijk stadhouder voor Philips II, de landsheer, en later gingen de gewesten en uiteindelijk de Staten-Generaal zelf over tot het benoemen en aanstellen van stadhouders. Dit was een cruciale verschuiving in de oorsprong van de macht van de stadhouders. Een dergelijk stadhouderssysteem, dat op den duur weer dynastieke trekken begon te vertonen, en daarmee monarchale en eigengereide allures, heeft lang in de Nederlanden geheerst, zonder dat van een openlijke monarchie – hoe constitutioneel ook – sprake is geweest. Uiteindelijk waren de Staten-Generaal de baas.

De op de volkssoevereiniteit gegrondveste Bataafse Republiek was niet eens zozeer een product van de afkeer van de Oranjes – al mikte de naamgeving onmiddellijk na het haastige vertrek van de erfstadhouder in januari 1795 naar Engeland ook op anti-orangistische gevoelens – als wel een door de Franse ontwikkelingen van nieuw elan voorziene voortzetting van de oude republiek. Het waren eerder regenten die zich in hun macht en baatzucht bedreigd voelden door de stadhouders dan de meer volkse democraten. Maar er waren belangrijker onderwerpen dan de Oranjes. De door Frankrijk verleende onafhankelijkheid in mei 1795 nam de feitelijke afhankelijkheid van en oriëntatie op de ontwikkelingen in Frankrijk niet weg. De dimensie federatie of eenheidsstaat, met daaronder het wantrouwen tussen katholieken en protestanten, maar ook de mate van democratie was een wezenlijker kwestie, die tot veel palaveren aanleiding gaf. Verscheidene nieuwe constitutionele documenten werden op het getouw gezet, tot in 1805 Rutger Jan Schimmelpenninck een door Napoleon goedgekeurde constitutie opstelde, die net zo’n lauw

onthaal kreeg als tegenwoordig de Europese verkiezingen, maar genoeg om Schimmelpenninck als raadpensionaris – de oude titel die continuïteit suggereerde – te parachuteren. Deze raadpensionaris oefende een eenhoofdig bewind uit, gesteund door een door hemzelf aangewezen raad van state en een aantal secretarissen van staat, zeg maar ministers, die hij naar welgevallen kon ontslaan. Hij kan dus als de eerste Nederlandse president beschouwd worden, en wel van het Amerikaanse autoritaire type. Hij bleef ruim een jaar raadpensionaris, en kon veel oogsten van wat in de voorafgaande tien jaren was voorbereid, tot hij, officieel om zijn verminderd gezichtsvermogen, vervangen werd door de eveneens door Napoleon opgedrongen koning Lodewijk Napoleon.

Schimmelpenninck was al vroeg gecharmeerd van het Amerikaanse presidentiële stelsel. In zijn dissertatie uit 1784 met de kenmerkende titel 'De imperio populari rite temperato' (Over de netjes gematigde volkssoevereiniteit) verdedigt hij al in het voetspoor van Rousseau de volkssoevereiniteit, maar wel beperkt tot de bovenlaag van de burgerij. Vooral de Constitutie van Massachussets kon zijn geestdrift wegdragen. Zijn eenhoofdige executieve heeft maar een jaar standgehouden voordat die werd afgewisseld door een structureel niet erg afwijkend koningschap van Lodewijk Napoleon, die naar de smaak van zijn *big brother* wat te vriendelijk voor Nederland was, in juli 1810 gevolgd voor wat de Hollandse departementen betreft, door de inlijving in het Franse keizerrijk.

De rol van de Oranjes werd pas anders na het Congres van Wenen. Wat daarna niet veranderde was het feit, dat opnieuw door het buitenland beschikt werd over de staatsvorm in deze contreien. Het Congres van Wenen bedisselde een innovatieve restauratie. Liever: de prins van Oranje nam al gauw een voorschot op de besluiten van de grote mogendheden, en gaf in 1813 alleen in schijn te kennen dat zijn voorkeur uitging naar het overgeleverde prenapoleontische stadhouderschap. Even later was hij maar al te graag bereid 'Soeverein Vorst' van de nieuwe eenheidsstaat te zijn, met alle autocratische overtonen van die soevereiniteit. Voordat men het in de 'vacante staat' goed in de gaten had, had hij het Algemeen Bestuur de laan uitgestuurd en zich de titel van koning aangemeten, een usurpatie die in de daarna opgestelde Grondwet enigszins werd gelegitimeerd.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Harry van Wijnen, *De macht van de kroon*, Amsterdam 2000, hoofdstuk 7, 'Oranje vindt het koningschap te veel eer', p. 115-140.

Bij De Savornin Lohman kreeg de relatie God-Nederland-Oranje een eeuw geleden de vorm van een door God gewilde lotsbestemming: 'Het (Huis van Oranje-Nassau) heeft niet een recht op den troon in dien zin, dat men zijn rechten zou krenken als men het voorbij ging; maar wel in dezen, dat het blijkbaar geroepen is tot den troon door Hem, die én dat Huis én onze natie geleid en samengebonden heeft, of, zoo als Willem I zelf het bij zijn troonsafstand in de proclamatie van 7 October 1840 (Stb. No. 63) uitdrukt: "Waartoe Hij, de machtige bestuurder der volken, Ons geroepen heeft."' <sup>13</sup>

De verlegging van de legitimatie van het koningschap naar de origineire volkssoevereiniteit bij de gratie waarvan het staatshoofd regeert, doet op metaniveau ook tegenwoordig nog dienst als poging tot verzoening van de democratie met het koningschap. Ook al staat het erfelijk koningschap, aldus de redenering, op gespannen voet met een aantal vaste uitgangspunten van de democratie, zoals de gelijkheid van allen voor de wet en het verbod op discriminatie, dat neemt niet weg, dat het formeel de volkswil is die de monarchie instandhoudt. Daartegen is niet veel anders in te brengen dan dat de volkswil met inhoudelijke beginselen van de democratie in strijd komt, en dat dus de handhaving van de monarchie in tal van opzichten een anomalie is. Dat wordt gelukkig steeds algemener ingezien. De behoefte aan staatkundige consistentie en rationaliteit binnen de overheid heeft het gewonnen van de behoefte aan staatkundige vervoering en betovering, traditie en vertrouwdheid.

#### **4 Secularisatie holt monarchie uit**

Een volgende oorzaak van het functieverlies van vorstenhuizen is gelegen in de *secularisering* van staat en samenleving in Europa en andere delen van de wereld. De geschiedenis daarvan is een lange en getourmenteerde, en ook hier verschuiven in de loop van de tijd de opvattingen over de demarcatielijnen van de scheiding van kerk en staat. Het opbreken van feodale stelsels, de investituurstrijd waarbij kerkelijke hoogwaardigheidsbekleders gevrijwaard wilden blijven van wereldlijke inmenging, de gang naar Canossa, zij vormden in Europa de aanzet tot de scheiding van kerk en staat, maar ook van staat en kerk. Latere bijdragen werden geleverd door de religieuze diversificatie, de reformatorische bewegingen, compleet met de verschrik-

<sup>13</sup> Kranenburg, a.w. noot 3, p. 37, die deze zienswijze trouwens bestrijdt: 'Hier wordt het historisch gebeuren, door het te interpreteren als klaarblijkelijk door God zóó gewild, gestempeld tot rechtsgrond voor soeverein gezag.' (p. 36).

kelijke daaruit voortspruitende godsdienstoorlogen die dit werelddeel hebben geteisterd.

De Verlichting, met haar rationele benadering van vraagstukken die de inrichting van staat en samenleving betreffen, heeft grote bouwstenen aangedragen. Het werd steeds minder doenlijk om een enkelvoudige godsdienst te handhaven op een bepaald grondgebied, en zich daar staatkundig door te laten leiden. Het *cuius regio, eius religio* had hier afgedaan, in elk geval op papier. Godsdienstvrijheid was een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling geworden. Staatsgodsdiensten verloren steeds meer terrein, en houden slechts in sommige monarchieën nog enigszins stand. Islamitisch fundamentalisme breekt intussen ook in Europa weer lansen of moderner wapentuig voor opheffing van de secularisatie en de suprematie van de religie.

Hier en daar waren er nog wel geprivilegieerde godsdiensten in de staat aan te wijzen, maar ook de staatskerken worden op den duur minder in aantal. Met de Franse burgerrevolutie deed de seculiere staat zijn intree, al werd de bevolking nog wel verondersteld er een godsdienst op na te houden. Zo bevatte onze Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798, onze eigenlijke eerste moderne grondwet<sup>14</sup>, een bepaling (artikel 8) waarbij werd vastgesteld, dat 'de eerbiedige erkentenis van een Albestuurend Opperwezen de banden der maatschappij (versterkt), en iederen Burger ten duursten aanbevolen (blijft)', maar tegelijk, 'dat de Maatschappij wil, dat de Verlichting en beschaaving onder haare Leden zoo veel mogelijk bevorderd worde' (artikel 60). In 1801 ging men nog een stap verder door te verlangen (artikel 12) dat 'elk hoofd eens Huisgezins, en op zich zelf staande Persoon van beiderley Kunne, mits den ouderdom van veertien Jaren bereikt hebbende' verplicht bij een kerkgenootschap moest staan ingeschreven. Wel mochten zij dat kerkgenootschap weer verlaten, maar alleen als zij het verruilden voor een ander. Het ging daarbij vooral om de contributie.

De secularisatie grijpt op twee manieren in op de monarchie. In de eerste plaats is het bij de scheiding van kerk en staat moeilijk een deel van het gezag in de staat te funderen op de religie. Het regeren bij de gratie Gods, als aangestelde door de goddelijke voorzienigheid, verdraagt zich niet met deze scheiding. De formule in het overgeleverde afkondigingsformulier van wetten, waarin nog steeds sprake is van 'de gratie Gods' waarbij de koningin der Nederlanden regeert, is dan ook

<sup>14</sup> Deze grondwet van 1798 is in 1998 niet als uitgangspunt genomen voor herdenking van zijn tweehonderdjarig bestaan, maar de Grondwet van 1848 en zijn honderdvijftigjarig bestaan wel. Dit hing ongetwijfeld samen met het republikeins karakter van het eerste, en de monarchale inslag van het tweede document.

een merkwaardig reliek. Als de wereldlijke soevereiniteit bij het volk berust – en dat is bij de meeste moderne constituties uitdrukkelijk of stilzwijgend het geval – is het moeilijk voor te stellen, dat het volk een deel van die soevereiniteit heeft afgestaan aan een ‘Albestuurend Opperwezen’. Deze ontwikkeling is het logische gevolg van de al met de renaissance en de reformatie ingezette onttovering van zowel de christelijke godsdienst als zodanig als van de tijdens de middeleeuwen nog als magisch beschouwde vorsten. Zelfs het vorstelijk absolutisme van de 17<sup>de</sup> en 18<sup>de</sup> eeuw werd veeleer met rationalistische staatsfilosofische theorieën als die van Hobbes gelegitimeerd dan met een beroep op sacrale, bijna halfgoddelijke vermogens van de vorst.

In de tweede plaats is dan ook niet meer in te zien, dat de vorst verplicht is een bepaalde religie aan te hangen of lidmaat van een specifiek kerkelijk genootschap dient te zijn. Dat de ‘Souvereine Vorst de christelijke hervormde Godsdienst’ moest aanhangen, stond nog uitdrukkelijk in artikel 133 van de Grondwet van 1814. Een jaar later werd deze bepaling in verband met de heruitbreiding van de Nederlanden met België weer geschrapt, om plaats te maken voor bepalingen die de ‘volkomen vrijheid van godsdienstige begrippen’ en de gelijke bescherming van ‘alle godsdienstige gezindheden in het koninkrijk bestaande’ waarborgden (artikelen 190-191). Dat neemt niet weg dat de calvinistische protestantse God van Oranje kroop waar hij niet gaan kon. Het volk verwachtte van de koning en zijn familie dat zij er een godsdienst op na hielden en dat dit een protestantse zou zijn. Deze verwachting vertaalde zich in een al dan niet uitgesproken voorwaarde voor toestemming aan leden van het koninklijk huis voor hun huwelijk.

Toen Willem I na de dood van Wilhelmina van Pruisen zijn zinnen gezet had op de niet alleen Belgische, maar ook bijna vanzelfsprekend katholieke gravin Henriëtte d’Oultremont, moest hij wachten tot na zijn abdicatie om zijn voornemen om met haar te trouwen tot uitvoering te brengen; voor de veiligheid voltrok zich het huwelijksleven in ballingschap in Berlijn.

Wilhelmina is niet alleen haar leven lang actief belijdend oecumenisch-protestants geweest, maar hield er ook lange tijd een flinke dosis antipapistische sentimenten op na.<sup>15</sup> De nacht van Kersten in 1925, waarbij het amendement tegen het handhaven van het gezantschap bij het Vaticaan werd aangenomen, zal haar dan ook wel heimelijk plezier hebben gedaan, al moest zij er een lange formatieperiode voor boeten.

Irene heeft het geweten. Haar voorgenomen huwelijk met een gepaten-

<sup>15</sup> C. Fasseur, *Wilhelmina. De jonge koningin*, Amsterdam 2003, p. 478 e.v.

teerde rooms-katholiek als Carel Hugo van Bourbon Parma, en haar stiekeme, in het buitenland gecelebreerde geloofsovergang, vielen nog in 1963 in zo slechte aarde, dat het parlement haar de toestemming voor haar huwelijk weigerde, of liever, dat ze deze toestemming maar niet eens meer vroeg. Zo verloor zij haar aanspraken op de Nederlandse troon, in ruil voor uiterst nevelige uitzichten op de Spaanse. Het huwelijk werd – o klap in het gezicht van het calvinisme – gesloten in Rome.

Hoe dichter bij de troon de geloofszwenkingen plaatsvinden, des te hoger de golven van de godsdiensttwisten. Over de geloofsovergang van Christina en haar huwelijk met een rooms-katholiek zijn weinig woorden vuilgemaakt. Toen Juliana de hostie ontving bij de protestants-katholieke huwelijksplechtigheid van een kleinzoon was er wel wat remous, maar geen grote deining. Men kende haar onconventionele en oecumenische geloofsbeleving. Hetzelfde gold voor het voorgaan van een remonstrantse predikante bij de uitvaartdienst van Juliana.<sup>16</sup>

Ook het oecumenische gebeuren bij de trouwpartij van kroonprins Willem-Alexander met de Argentijnse rooms-katholieke Máxima bleef betrekkelijk rustig. Geloofsnaijver speelt tegenwoordig niet meer zo'n rol. Kinderen van het gemengd gehuwde kroonprinselijke paar waarvan Amalia al het licht heeft gezien worden Nederlands-hervormd (dat wil zeggen: nu PKN) gedoopt. Want een 'dubbele doop' is hoogstwaarschijnlijk een stap te ver. 'De Oranjes zijn extra gevoelig voor eventuele bezwaren uit protestantse kringen,' aldus het dagblad Trouw.<sup>17</sup>

Screening van partners vindt steeds minder plaats op het stuk van religie, en steeds meer op banden met criminaliteit, zoals in het geval van Mabel Wisse Smit, en enigszins op geparenteerdheid met staatsterroristen. In Nederland is de fase aangebroken dat de grondwettelijke vrijheid van godsdienst binnen handbereik van de Oranjes ligt. Het is al met al maar langzaam dat de vrijheid van godsdienst zich manifesteert in het koninklijk huis en de koninklijke familie, gegeven de traditionele claims die op hun (protestantse) godsdienstigheid worden gelegd.

Tot aan de huidige dag is de alliantie tussen godsdienst en koningschap in Groot-Brittannië veel inniger dan in Nederland. Al meer dan driehonderd jaar staat vast dat de koning lid moet zijn van

<sup>16</sup> Juliana's keuze voor de remonstrantse predikante Hudig-Semeijns de Vries van Doesburgh kan worden beschouwd als een – zij het zeer verlate – genoegdoening voor de gerechtelijke moord op raadpensionaris Van Oldenbarnevelt die op bevel van prins Maurits werd uitgevoerd, en de door deze geïnstigeerde vervolging van de remonstranten.

<sup>17</sup> Trouw 8 december 2003.

de anglicaanse kerk. Zo staat het in de *Act of Settlement* van 1701. In de wet<sup>18</sup> van 1705 tot naturalisatie van keurvorstin hertogin Sophia van Hannover en haar nakomelingen, fijntjes al afgekondigd bij leven van Queen Anne – *whom God long preserve* – en waarbij haar troonopvolging werd geregeld, wordt gefingeerd dat deze Duitsers op Engels grondgebied zijn geboren en dus de hoedanigheid van 'subject' van de kroon verwerven. Maar er is een uitzondering: 'That every Person and Persons, who shall be naturalized by virtue of this Act of Parliament, and shall become a Papist, or profess the Popish Religion, shall not enjoy any Benefit or Advantage of a natural born Subject of England'.

Toen in 1714 inderdaad het continentale huis Hannover de Engelse troon besteeg, werd daar nog aan toegevoegd, dat ook van de troonopvolging zou worden uitgesloten al wie *shall marry a Papist*. Rooms-katholieken hadden niet het ware geloof en waren dus ook in beginsel verraders. Uiteindelijk is dit ook een van de gronden geweest die hebben bijgedragen tot het ontstaan van de (rooms-katholieke) Ierse republiek. Het overwegend protestantse noorden van Ierland kon zich nog goed vinden in zijn *allegiance* aan de anglicaanse koningen.

Nog niet eens zo heel lang geleden, in 1978 en 1988, verloren een kleinzoon en een achterkleinzoon van koning George V door huwelijk met paapse dames hun aanspraken op de troon. Een en ander heeft ook nog invloed op ons eigen koningshuis, dat voor een ouder deel krachtens eerdergenoemde Engelse wetgeving de Engelse nationaliteit bezit. Prinses Irene, die niet alleen in 1963 overging tot het rooms-katholieke geloof, maar in 1964 ook trouwde met een rooms-katholiek, verspeelde daarmee niet alleen haar aanspraken op de Nederlandse, maar ook die op de Engelse troon, zij het zonder de Engelse nationaliteit verloren te hebben, want pas in 1948 was de naturalisatiewet uit 1705 voor de Hannoveraers afgeschaft.<sup>19</sup> Blijft over dat de kroon anglicaans moet zijn. Of dit zich laat rijmen met de godsdienstvrijheid die wordt gegarandeerd door artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is vrij duidelijk: niet dus.

Omdat de koning, sedert Hendrik VIII met Rome brak, het wereldlijk hoofd is van de anglicaanse kerk, en op voordracht van de minister-president de bisschoppen benoemt, is het moeilijk om van godsdienst te veranderen of zich te melden als atheïst. De *established church of England* is eraan opgehangen, en deze wordt krachtig

<sup>18</sup> Statute 4 Anne, c. 4 (1705).

<sup>19</sup> Jessurun d'Oliveira, a.w. noot 6, p. 554-558. Juliana heeft door in 2003 ter communie te gaan haar Engelse nationaliteit evenmin verloren.

verdedigd door de *antidisestablishmentarianists*. Niet zonder tegenkrachten trouwens: laatstelijk is er een belangrijk en invloedrijk rapport van The Fabian Society verschenen, waarin bepleit wordt dat de monarchie en de anglicaanse kerk van elkaar losgemaakt dienen te worden. Ook in kerkelijke kringen is men gevoelig voor deze disestablishmentaristische gedachte, die de Engelse koninklijke familie de godsdienstvrijheid zal opleveren. Onlangs heeft de Engelse kroonprins Charles – toegegeven, hij staat niet in erg hoog aanzien, maar heeft soms toch oorspronkelijke ideeën – bepleit, dat bij de eerstvolgende investituur (die van hemzelf?) niet alleen de Engelse staatskerk een rol krijgt, maar ook andere denominaties. Het hoofd van de anglicaanse kerk, Rowan Williams, is hier om redenen die men wel bevroeden kan op tegen, en is van mening dat dan eerst de status van de anglicaanse kerk als staatskerk en dus als koningskerk moet worden afgeschaft.<sup>20</sup> De ontvlechting tussen kroon en kerk is een van de manifestaties van de erosie van het koningschap.

In zijn politieke testament uit 1752 lezen we bij Frederik II van Pruisen, de verlichte despoot: 'Katholiken, Lutheraner, Reformierte und Juden und zahlreiche andere christliche Sekten wohnen in diesem Staate und leben in Frieden: Wenn der Herrscher, von schlecht angebrachtem Eifer getrieben, sich einfallen liesse, sich für eine dieser Religionen zu erklären, so würden sich erst Parteien bilden, Streitigkeiten entstehen, allmählich Verfolgungen anfangen, und schliesslich würde die verfolgte Religion das Vaterland verlassen, und Tausende von Untertanen würden unsere Nachbarn durch ihre Zahl und ihren Gewerbeleiß bereichern.'<sup>21</sup>

Deze grote kleinzoon van de nooit echt ingeburgerde George I van Engeland zal ook wel de Engelse nationaliteit door de naturalisatie van zijn grootvader en overgrootmoeder hebben bezeten, maar was uit heel ander hout gesneden. Als koning vond hij het zijn liberale en verstandige plicht om de godsdienstige neutraliteit te bewaren, en niet met zijn eigen religie te koop te lopen, ook al om goede en nuttige onderdanen niet het land uit te drijven en daarmee de welvaart van andere landen te bevorderen.

Hoe sterk de band tussen kerk en monarchie, en de fundering van de laatste in de wil van god wel is, blijkt uit het lot van de Romanovs, die in Rusland aan het begin van de vorige eeuw de laatste absolute monarchen van Europa vormden. Na al snel na het begin van de Russische revolutie in 1917 te zijn verbannen en vermoord, is de

<sup>20</sup> Trouw 3 februari 2003.

<sup>21</sup> Gustav Mendelsohn Bartholdy, *Der König. Friedrich der Grosse in seinen Briefen und Erlassen*, etc. Ebenhausen z.j. (1912), p. 246-247.



tsarenfamilie in 2000 heilig verklaard door de Russisch-orthodoxe kerk.

Tegenwoordig is in Europa een uitdrukkelijke verplichting van de koning om een bepaalde religie toegedaan te zijn aan het verdampen. Zo eist Denemarken van zijn koning nog wel dat deze evangelisch-luthers is (Grondwet, § 6), maar in Spanje bepaalt de grondwet nu juist dat geen enkele godsdienst staatsgodsdienst zal zijn, en dus is ook de koning de vrijheid van godsdienst deelachtig.<sup>22</sup>

Deze richting was de Franse revolutie al ingeslagen. Een stap verder gaat de verbinding van atheïsme met republikanisme, die geen noodzakelijke is, en die ook niet iedereen voor zijn rekening zal willen nemen. De verlichtingsfilosoof D.A.F. de Sade, verwoordde het ideaal van de *état laïque* aldus: 'Laten we dus vandaag een even grote minachting hebben voor die dwaze god, gepredikt door bedriegers, als voor alle godsdienstige spitsvondigheden welke voortvloeien uit de belachelijke erkenning van die god; vrije mensen laten zich niet meer zoet houden met dit stuk speelgoed. Moge de totale verdelging van alle erediensten dus deel uitmaken van de beginselen die wij in heel Europa gaan verkondigen. Laten we niet tevreden zijn met het breken van de scepters; laten we de afgoden voorgoed verpulveren: de afstand tussen bijgeloof en koningsgezindheid is nooit groot geweest. Dit was natuurlijk onvermijdelijk, omdat een der belangrijkste voorwaarden van de koningskroning altijd het handhaven van de heersende godsdienst was, als een der politieke bases die hun troon het best in stand konden houden. Maar nu deze troon omvergeworpen is, nu dat gelukkig voorgoed is gebeurd, hoeven we niet te vrezen om datgene, waarop die kroon steunde, eveneens uit te roeien. (...) U kunt de geschiedenis van alle volkeren nagaan: u zult zien dat zij de regering die zij hadden slechts dan verwisselden voor het koningschap, indien zij voldoende waren afgestompt door hun bijgeloof; altijd zult u zien dat de koningen als schild dienden voor de godsdienst en dat de godsdienst de koningen kroonde.'

Ondanks zulke vlamme betogen zijn er – we zagen het zojuist al – nog steeds allerlei relieken uit het tijdperk van voor de secularisatie. Zo komt de verbinding tussen monarchie en theocratie tot uitdrukking als door christelijke partijen gedomineerde coalitiekabinetten in ons land de rituele heilwens in de troonrede formuleren. Soms trekt in de bede de secularisatie aan het langere eind, soms ook weer het opperwezen in de heilwens dat haar zegen zal rusten op de parlementaire arbeid. De koning, als onderdeel van de regering, zal haar zegje erover

<sup>22</sup> L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, vierde druk, Deventer 1993, p. 649.

wel hebben gedaan. Onder 'paars' was god verdwenen, onder Balkenende is zij weer een beetje terug van weggeweest.

In een moderne seculiere staat, waarvan de bevolking niet alleen zeer diverse godsdiensten aanhangt, waaronder in toenemende mate de islam (na het christendom in Nederland de tweede godsdienst), maar waarbinnen bovendien de onkerkelijkheid en het atheïsme nog steeds toenemen, kan een constitutionele verbinding tussen vorstenhuis en religie niet meer bestaan zonder wrijvingen op te leveren.<sup>23</sup>

De aanwezigheid van de islam in Nederland werkt in twee richtingen uit op het vanzelfsprekende protestantse, precieser: hervormde koningschap. Enerzijds zal een islam waarvan belangrijke stromingen de eenheid van kerk en staat voorstaan een religieus bepaald koningschap op zichzelf omhelzen. Anderzijds kan niet ontkend worden dat het protestantisme, weliswaar mensen van het boek omvattend, niettemin voor de aanhangers van de islam een verkeerde religie is, en dus verdeeldheid kan zaaien.

Het is duidelijk dat de koning, wanneer hij door één kerkelijke denominatie wordt opgeëist, met een staatsrechtelijke invulling, in zijn functioneren als symbool van de eenheid van de natie of het staatsvolk, zeker als die van diverse religieuze of levensbeschouwelijke pluimage is, ernstig belemmerd wordt. Er kunnen heftige twisten oplaaien als delen van de bevolking zich niet herkennen in de staatkundig verankerde religie van de koning. Het verleden heeft daar duidelijke voorbeelden van gegeven. De emancipatie van het katholieke volksdeel heeft bijvoorbeeld geleden onder de protestantse claim op de troon. Omgekeerd heeft in België de rooms-katholieke geloofsbeleving van koning Boudewijn een constitutionele crisis teweeggebracht over de abortuswetgeving; diens fundamentalisme bracht hem ertoe de betreffende wet niet te signeren, waarmee hij de staatsrechtelijke hoofdzonde beging zichzelf te ontbloten.<sup>24</sup> Een 'moderne' monarchie, zeker voorzover officieel verbonden met een bepaalde religie, is dan ook een innerlijke tegenstrijdigheid.<sup>25</sup>

Men ziet de ongemakkelijkheid van de troon in het zwalken van de gewenste aanspreektitel tussen de gewild-burgerlijke mevrouwigheid van Juliana en de retro-majesteitelijkheid van haar dochter Beatrix, die de ongelijkheid en hiërarchische verhevenheid ten opzichte van

<sup>23</sup> Het CBS en het CPB geven anno 2004 cijfers over onkerkelijkheid die om de vijftig procent schommelen.

<sup>24</sup> L. Prakke, *Het Huis verzopen, het Hof gepakt, de Koning ontbloot*, Amsterdam, Diëstrede 1994.

<sup>25</sup> Van Wijnen, a.w. noot 12, p.189: 'Modern koningschap is een *contradictio in terminis*'.

het volk tegen de stroom in weer heeft geaccentueerd.<sup>26</sup>

Elders in de wereld kan de alliantie tussen monarchie en het goddelijke nog veel sterker zijn. In het land van de rijzende zon (ook wel genoemd 'het land van de welige rietvelden en de prachtige jonge rijstaren voor talloze oogsten'), wordt de keizer (*de tenno*) gezien als een rechtstreekse afstammeling van de zonnegodin volgens de shintoleer. De aanduiding Nippon is etymologisch verwant met het woord Jih-pen: oorsprong van de zon, en is via Marco Polo ingeburgerd. De door de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog gedicteerde volkssoevereiniteit gecombineerd met een constitutionele monarchie levert in deze sterk religieuze context dan ook grote spanningen op.

Het koninkrijk Marokko benoemt zichzelf in de preambule tot zijn grondwet als *Etat musulman souverain*, en wijst in artikel 6 de islam als de staatsreligie aan, die overigens de 'libre exercice des cultes' waarborgt. De zinspreuk van het koninkrijk is dan ook 'Dieu, la patrie, le roi' (artikel 7), en de koning wordt beschouwd als 'Représentant suprême de la Nation, Symbole de son Unité', die waakt over de eerbied voor de islam en de grondwet (artikel 19). De persoon van de koning is dan ook, net als de postrevolutionaire Franse eigendom 'inviolable et sacrée' (artikel 23). De koning is dus niet alleen staatshoofd met een groot aantal beslissende bevoegdheden zoals het recht om de kamers te ontbinden en de eerste minister en diens equipe te benoemen, maar is ook de geestelijk leider van de Marokkaanse natie voorzover deze de islam belijdt.

De secularisering is in Europa weer een issue aan het worden, vooral door de terugkeer van de islam in dit werelddeel. In de discussie over de relatie tussen kerk en staat, die op tal van terreinen nieuw leven ingeblazen krijgt – vrijheid van onderwijs, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst enzovoort – kan ook de plaats van de monarchie weer meegesleurd worden. Zowel de theocratische legitimatie als de monopoliepositie van een godsdienst binnen een erfelijke dynastie komen verder op de tocht te staan.

Niet dat een beroep op godsdienst voorbehouden is aan erfelijke monarchen. Ook gekozen staatshoofden en heersers in republieken mogen graag steun zoeken bij de kerk en kerkelijke leiders. De *jihad* die president Bush heeft ingezet tegen de As van het kwaad, te

<sup>26</sup> Het woord 'hiërarchie' betekent letterlijk 'heilige leiding'. Het woord is in roulatie gebracht door Pseudo-Dionysius de Areopagiet (2<sup>e</sup> helft vijfde eeuw) om een rangorde van engelen en mensen aan te geven al naargelang hun graden van verlichting en vergoddelijking, met God als hoogste hiërarch. Deze mystieke stratificatie werd op den duur gejuridiseerd in en daarna ook buiten de kerk, en dus gesecculariseerd.

beginnen met Irak, is er een voorbeeld van. President Poetin zoekt steun bij de Russisch-orthodoxe kerk om een nieuwe eenheid onder het Russische volk te smeden die in de plaats moet komen van het seculiere geloof der communisten, en die leidt tot verdringing en vervolging van andere godsdiensten in Rusland.

Onbesproken blijft hier de verschuiving van de legitimatie van staten uit de goddelijke voorzienigheid die vorstenhuizen heeft ingesteld naar de religieuze inzet van de *volkeren*. Niet alleen of in de eerste plaats de vorst is christelijk, maar, met het opkomen van de romantiek, de natie en haar staatsverband ook. Late nagalmen van het feodale *cuius regio eius religio*. Zo wordt door Wilhelmina, onder verantwoordelijkheid van Abraham Kuyper, gesproken over Nederland als 'christelijke mogendheid', die in Nederlands-Indië een ethische politiek gaat voeren. Zo wordt in 1849 door Friedrich Carl von Savigny in de 'gemeinsame christliche Gesittung' een grondslag gevonden voor een internationaal privaatrecht dat uitgaat van een 'völkerrechtliche Gemeinschaft der mit einander verkehrenden Nationen'.<sup>27</sup> De nieuwe Griekse premier Kostas Karamanlis wordt in maart 2004 met zijn verse regering voorzien van de zegen van de Grieks-orthodoxe aartsbisschop Christodoulos.

## 5 Mensenrechten en monarchie: de gouden kooi

Een erfelijke monarchie is zeker in strijd met de uitgangspunten van een parlementaire democratie. Maar zij is bovendien zowel theoretisch alsook praktisch in strijd met een aantal mensenrechten. De opkomst van in verdragen en constitutionele documenten vastgelegde en onderling samenhangende fundamentele rechten, te beginnen met het gelijkheidsbeginsel, verdraagt zich niet met de inherente ongelijkheid en het extreme uitsluitingsmechanisme van dynastieke monarchieën. Ook vele andere fundamentele rechten worden geschonden of staan onder druk. Een aantal daarvan zal hier kort worden doorgenomen.

### *a. Het gelijkheidsbeginsel*

Het gelijkheidsideaal, een beginsel dat in democratieën een centraal uitgangspunt vormt, draagt op verschillende manieren bij aan het

<sup>27</sup> Friedrich Carl von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts*, 8, Berlijn 1849, par. 348, p. 27.

afslipen van de monarchie. Het contrasteert immers met het ongelijkheidsbeginsel dat de grondslag is van de dynastie. Een erfelijke kaste of elite, niet beschikbaar als reservoir van potentiële staatshoofden krachtens eigen talenten en verdiensten, maar krachtens geboorte, botst keihard op dit democratische beginsel van de gelijkheid van allen voor de wet, het recht. Niet kwaliteit en verdiensten, maar het DNA-profiel is het parool en dat is onhoudbaar in een rechtsstaat, waar functies vergeven worden langs de weg van individuele keuze of benoeming. Hoeveel zorg er ook wordt besteed aan opleiding en opvoeding, en hoezeer ook *nature* en *nurture* een gunstig verbond kunnen aangaan, de voorraad aan kandidaten voor de post is opzettelijk miniem gehouden. De kans op ongelukken is dus navenant ondenkbeeldig.

Onze grondwet kent als vele andere constituties een bepaling die zegt dat iedereen voor openbare functies in aanmerking kan komen. Zo heet het in artikel 3: 'Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.' Volgens de definitie die de regering hieraan geeft gaat het om 'alle overheidsfuncties waarin de publieke zaak al dan niet in een verhouding van ondergeschiktheid wordt gediend'. Deze grondwetsbepaling geldt kennelijk niet voor dat deel van de regering dat 'koning' heet. Ook al betoogt men nog zo luid dat de koning geen macht heeft en dat het kabinet voor al zijn daden verantwoordelijk is, dat neemt niet weg dat het koningschap ontegenzeggelijk een openbare functie betreft. De Grondwet is hier innerlijk tegenstrijdig. De anomalie kan alleen worden opgeheven door het afschaffen van het erfelijk koningschap, of door schrapping van artikel 3. Het is zonneklaar wat de voorkeur verdient.

Ook verdragsbepalingen leggen het gelijkheidsbeginsel vast voor openbare functies. Artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, een VN-verdrag uit 1966, bepaalt, voorzover hier van belang: 'Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen: (c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.'

Onder de onderscheiden genoemd in artikel 2 van dit belangrijke verdrag vindt men 'maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of enige andere omstandigheid'; de aangesloten staten, waaronder Nederland, zijn verplicht de in het verdrag gewaarborgde rechten te eerbiedigen tegenover degenen die aan hun rechtsmacht zijn onderworpen. De uitsluiting van de functie van staatshoofd, van koning, van allen die niet tot het koninklijk huis gerekend worden is een manifeste schending van deze verdragsartikelen.<sup>28</sup>

De keerzijde van de erfelijkheid van de koningsfunctie is de irrelevantie van de (on)vrijwilligheid waarmee de aangewezenen elkaar opvolgen. Alleen de koning heeft het recht om afstand te doen, alle potentiële troonopvolgers, de andere leden van het koninklijk huis dus, hebben dat recht niet. Het is als met het recht van verwerping van erfenissen: zolang de erflater nog niet dood is en de erfenis nog niet opengevallen is, kan de nalatenschap door de verwachters niet verworpen worden. Naar het inzicht van de regering is de erfopvolging een 'in het publiek belang ingestelde en geregelde plicht van het regerend vorstenhuis'.<sup>29</sup> Men kan deze status van lidmaatschap van het koninklijk huis, met alle daaraan verbonden verplichtingen en beperkingen, ook beschouwen als slavernij of horigheid die dwangarbeid meebrengt, en die in artikel 8 van het eerder genoemde VN-verdrag verboden zijn. Een soortgelijke bepaling vindt men terug in artikel 4 van het EVRM. In beide bepalingen wordt negatief geformuleerd wat niet als dwangarbeid moet worden opgevat, en daaronder figureert 'elk werk of elke dienst die deel uitmaakt van normale burgerplichten', wat nu juist voor de dynastieke plichten niet aan de orde is. De velen die geroepen zijn, maar niet uitverkoren, kunnen geen afstand doen van hun positie. Wie niet op de troon zit, kan niet abdiceren en verricht horigheidsdiensten of herendiensten.<sup>30</sup> Nu kan men heel gemakkelijk sneuere gevallen bedenken, maar dat maakt het mensenoffer op het altaar van ons staatsbestel toch niet minder gênant.

De uitzonderingspositie die de koning inneemt toont zich ook in zijn vrijdom van schenkingsrechten en successiebelasting bij het erven van andere leden van het koninklijk huis (artikel 40 van de Grondwet). Daar is nog minder voor te zeggen, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dan voor de vrijdom van inkomsten- en vermogensbelasting voorzover het uitkeringen betreft uit de rijkskas en andere vermogensbestanddelen die dienstbaar zijn aan de uitoefening van het koningschap. Deze fiscale onschendbaarheid die een ongefun-

<sup>28</sup> A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, derde druk, Deventer 2000. G.J. Leenknecht, schrijvend over artikel 24 van de Grondwet, stelt hierin (p. 282) dat het niet waarschijnlijk lijkt dat de in deze verdragsbepaling gebezigde term 'overheidsdienst' bedoeld is om ook het koningschap te omvatten. Zelfs als dat zo zou zijn, kan een in mensenrechtenverdragen gebruikelijke dynamische interpretatie het koningschap in het vizier van de overheidsdienst brengen, wanneer de democratie de vereiste graad van volwassenheid bereikt heeft.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 286.

<sup>30</sup> D.J. Elzinga, 'Modern koningschap en Grondwet', *Nederlands Juristenblad* 1998, p. 224 e.v. (speciaal nummer 150 jaar Grondwet), wijst op dit facet. Zijn voorstel is het in het leven roepen van een grondwettelijke requestprocedure om ongeschikten en onwilligen de gelegenheid te geven ontslagen te worden van de plicht tot dragen van de kroon. Daarmee vervaagt volgens hem ook het verschil tussen monarchie en republiek, en zo hoeft de laatste dus niet te worden ingevoerd.

deerde doorbreking betekent van de 'égalité devant les charges publiques', eertijds ook gegund aan kloosterlingen, is niet te rijmen met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, en zet veel kwaad bloed onder de contribuabelen.

#### *b. Uitingsvrijheid*

De in het EVRM en de grondwet verankerde uitingsvrijheid kent voor het staatshoofd en de leden van het koninklijk huis in Nederland aanzienlijke beperkingen. De koning staat immers onder de geboden van de ministers die diens publieke uitingen voorafgaand censureren. Om inhoud te kunnen geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de onschendbare uitingen van de vorst dienen alle voornemens om zich in het publiek te uiten eerst voorgelegd te worden aan de minister die het aangaat en diens ambtenaren. Dat vormt het sacrament van de constitutionele en parlementaire monarchie zoals die zich te onzent heeft ontwikkeld. Ook al zijn er in de loop van de tijd wel wat meer rekkelijke geluiden gehoord (minister-president Lubbers<sup>31</sup>), toch heeft men het in het algemeen verstandig gevonden om de koning in dit opzicht kort aan het bit te houden. Het gaat daarbij ook om de eenheid van het regeringsbeleid. Een staatshoofd dat onverstoorbaar eigen meningen ventileert die niet stroken met de inzichten van het kabinet, doorbreekt deze eenheid. Het is een van de vele knelpunten van de deelname van de vorst aan de regering. Bij het voordragen van de troonrede is de vorst de buikspreekpop van het kabinet. Hij zegt de tekst maar heeft geen zeggenschap. Dit is vroeger wel anders geweest. Het is bekend dat Wilhelmina soms haar eigen teksten en accenten invlocht. Hoe het tegenwoordig toegaat is officieel nog niet openbaar gemaakt. Bij de kersttoespraak, sinds kort ook op televisie, is de vrijheid wat groter, maar in de regel beperkt de vorst zich tot stichtende algemeenheden waar geen kabinet zich een buil aan kan vallen.

Er heerste een gebruik om de koningin niet letterlijk te citeren, maar daar komt ook wat de klad in. Als Beatrix in januari 2004 Thailand bezoekt en bij die gelegenheid zegt dat zij niet wakker ligt van satires op leden van het koninklijk huis, dan neemt zij daarbij afstand van sterk satirisch op de hak genomen uitlatingen van de minister-president, en dat komt ook onversneden in de media terecht.

De andere leden van het koninklijk huis dienen zich eveneens te beperken in hun uitingen in het openbaar, omdat zij anders de koninklijke onschendbaarheid in verlegenheid kunnen brengen. De

<sup>31</sup> Remco Meijer, *Aan het hof: de monarchie onder Beatrix*, Amsterdam, 1999, p. 250.

ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich dan ook tot op zekere hoogte uit over het collectief van de troonpretendenten en andere leden van het koninklijk huis. Hier gelden *early warning systems*. Bij herhaling worden uitingen die zij onder de leden hebben eerst voorgelegd aan de minister-president; deze dekt dan nogal eens het feit van de publicatie met zijn fiat af, zonder de inhoud voor zijn rekening te nemen.<sup>32</sup> Hier heeft zich constitutioneel gewoonterecht ontwikkeld, waarvan het de vraag is of het zich met de Grondwet verdraagt.

### *c. Vrijheid van godsdienst*

We hebben al vastgesteld dat de vrijheid van godsdienst in veel monarchieën niet bestaat of problematisch is. De vrijheid van de vorst en zijn familie om al dan niet een geloof of levensbeschouwing aan te hangen, en de vrijheid om zich ook daarvan los te maken, afval en omhelzing, is om tal van redenen beperkt of non-existent. Als de monarch beschouwd wordt als afstammeling van een god en dus zelf ook als goddelijk wordt gezien, zoals in Japan, is geloofsafval moeilijk voor te stellen. Gaat het om een geprivilegieerde kerk, aan het hoofd waarvan de vorst staat, dan is het pijnlijk als de vorst een andere kant op gaat. Elizabeth II kan het zich niet permitteren om boeddhiste of islamitische te worden zonder afstand te doen van haar functie als wereldlijk leidster van de anglicaanse kerk. Maar ook informele druk niet neergelegd als voorwaarde of eis in een constitutie, maar om historische, etnische of culturele redenen vanzelfsprekend geworden, maakt het moeilijk om afstand te nemen van of lauwheid te vertonen tegenover het voorgeschreven geloof. Zo moet men in België wel ernstig rooms-katholiek zijn of schijnen om te slagen voor het koningschapsexamen. Het goede voorbeeld is gegeven door koning Boudewijn en zijn Spaanse Fabiola, en de late roepingen van Albert II en Paola en die van het koppel Philips en Mathilde d'Udekem d'Acoz, die huwden in 1999, tonen dit aan. Ongodsdienstigheid kan men zich nauwelijks permitteren: over de godsvrucht van koningin Elisabeth, de echtgenote van Albert I, maakte de Belgische clerus zich waarschijnlijk volkomen terecht ernstige zorgen.

Het is gemakkelijk om in te zien, dat al dan niet verborgen ideeën over goddelijke legitimatie van een dynastie tot bezetting van een bepaalde troon op de achtergrond meespelen, en soms zelfs op de voorgrond. De aanspraken van een vorstenhuis op een troon zijn in de

<sup>32</sup> Zo bijvoorbeeld de verklaring van Friso, uitgebracht via de RVD, dat hij geen homo-seksueel is, en de Open brief van prins Bernhard waarin deze een aantal rectificaties over feiten in zijn leven beproeft. Zie daarover o.m. H.U. Jessurun d'Oliveira, *Trouw* 10 februari Deventer 2004, ook opgenomen in zijn *Woorden als daden*, 2004, p.12-13.



ogen van het volk aanzienlijk zwakker als er geen god in het spel is die een vorst aan een land heeft gekoppeld. Goddelijke voorzienigheid moet de kreupele grondslag van de dynastie in de volkssoevereiniteit stutten. Het kraken van deze poot onder de troon maakt de positie van een vorstenhuis wankeler.

#### *d. Partnerkeuze, recht op familieleven*

Formeel zijn deze vrijheden meestal niet aangetast. Men kan uiteindelijk trouwen met wie men maar wil. Maar dat neemt niet weg, dat troonpretendenten en vorsten toestemming nodig hebben van bijvoorbeeld het parlement of een andere staatsinstutie zoals de regering op straffe van verlies van uitzicht op de troon. Zo is in Nederland een wet nodig, waarbij de Staten-Generaal toestemming verlenen aan het lid van het koninklijk huis dat uitzicht op de troon heeft om met een bepaalde partner te trouwen. Dat voor deze toestemming formele wetgeving vereist is, en dan nog wel met beraadslaging en besluit in verenigde vergadering van de Staten-Generaal, geeft aan hoe belangrijk deze supervisie gevonden wordt. Het is immers steeds meer als anomalie beschouwd om formele wetgeving in te zetten voor individuele gevallen, omdat wetgeving algemeenheid van regeling vooronderstelt. Daarom is bijvoorbeeld naturalisatie bij wet afgeschaft en vervangen door naturalisatie bij koninklijk besluit (wat al plechtiger is dan een ministerieel besluit dat op zich ook al voldoende zou zijn geweest). In het algemeen wordt zo'n goedkeuringswet ingediend door de betrokken minister(s) op verzoek van de trouwlustige. Een initiatiefwet, ingediend door leden van het parlement, hoewel niet uitgesloten, heeft zich nog niet voorgedaan. De toestemming betreft in wezen niet het aangaan van het huwelijk zelf, maar de handhaving van de betrokkene in de rij der troonopvolgers: geen toestemming geldt als afstand van de troon of van de *voes* daarop.

Partnerkeus, vooral van de regerende vorst of de naastbije troonpretendenten is altijd een hachelijk moment in een dynastie: partnerkeus is teeltkeus. De dynastie is ervan afhankelijk, en dus zijn ieders gedachten al snel bij het beoogde nakroost. Tegenwoordig worden aanstaanden uiteraard getest op hun procreatieve vermogens, maar overigens dient men ook aan zekere andere vereisten te voldoen, die de vrijheid om te trouwen onder druk zetten. Hetzelfde geldt overigens in beschamend knellende opzichten steeds meer voor buitenlandse partners van in Nederland verblijvende Nederlandse burgers of buitenlanders: hun huwelijk zelf wordt weinig in de weg gelegd, maar het samenleven in Nederland wordt pas toegestaan als door een aantal hoepels gesprongen is.

Dit toestemmingsvereiste kent niet alleen nadelen. Voor leden van het koninklijk huis die de dans van de opvolging wensen te ontspringen, is een onwelgevallig huwelijk een zegen. Liever trouwen dan tronen is het devies dat soms aan Willem Friso wordt toegedacht. Zeker heeft Willem Alexander bedreigd de troon te laten schieten als het kabinet niet met een goedkeuringswet voor zijn huwelijk met Máxima over de brug zou komen.

Talrijk zijn de voorbeelden van onwelgevallige partnerkeus van vorsten en troonpretendenten. Te denken is aan Edward VIII, die in 1936 de Amerikaanse Willis Simpson – op dat moment nog niet gescheiden, en bovendien, zoals veel later bleek, verwickeld in een bloeiende affaire met Guy Trundle, een attractieve autohandelaar – wilde trouwen en die dat met het verlies van de troon heeft moeten bekopen. In een toespraak, die hij samen met *backbencher* Winston Churchill had geschreven, had hij zijn huwelijk voor de radio willen aankondigen, met het verzoek aan het Engelse volk om aan te mogen blijven. Premier Baldwin stak daar een stokje voor door erop te wijzen dat het ontbreken van parlementaire toestemming voor deze toespraak in strijd was met de constitutionele monarchie.<sup>33</sup> In arren moede heeft Edward VIII het toen bij de huwelijksaankondiging gelaten en heeft hij zonder mitsen of maren geabdiceerd.

Het huwelijk van Leopold III van België met zijn maîtresse, de ministersdochter Lilian Baels, dat tegen alle regels in gesloten werd: eerst kerkelijk, toen burgerlijk, en bovendien zonder ministeriële goedkeuring,<sup>34</sup> deed in en na 1941 veel stof opwaaien. Op alle fronten is kritiek losgebarsten op de eigengereidheid of onafhankelijkheid van de vorst, en de latere koningskwesie is ermee vergiftigd geraakt. Lilian Baels had hem liefderijk uit de put van een depressie getrokken, en naar getuigenis van de secretaris van de koning was 'de remedie zeer zacht en (kon) de patiënt maar moeilijk een eind maken aan de behandeling.' Vandaar de koppige huwelijkskens van Leopold III.

Eerder in de Nederlandse geschiedenis heeft het een haar gescheeld of de dynastie had beroep moeten doen op buitenlandse zijtakken voor haar voortbestaan. Het was de tijd van de regering van Willem III, onder anarchisten Koning Gorilla bijgenaamd. Deze had hardnekkig geweigerd om zijn oudste zoon, prins Willem (1840-1879), geboren uit zijn huwelijk met Sophie van Württemberg, toestemming te verlenen om te trouwen met het gravinnetje Matti van Limburg Stirum waarop deze zijn zinnen gezet had. Als Achilles in zijn tent had de kroonprins zich boudierend teruggetrokken in Parijs, waar hij zich vermeide in de

<sup>33</sup> Trouw 30 januari 2003.

<sup>34</sup> Artikel 64 van de Belgische Grondwet.

lokale bordelen, en hij weigerde naar het vaderland terug te keren om te doen wat men daar van hem verlangde. Verschillende buitenlandse *ebenbürtige* dames werden hem geoffreerd, maar hij bleef het vertikken, terwijl Willem III steeds ouder werd, en zijn jongere broer Alexander *unfit* en *unwilling* was voor wat dan ook. Rukken en trekken, flemen en dreigen vanuit opvolgende ministeries bleven zonder gevolg.

In arren moede heeft Willem III zich toen, evenals diens broer Frederik, opgeofferd en zijn beiden hertrouwd om alsnog zelf ter afwisseling voor wettig nakomelingschap te zorgen, nu de kroonprins weigerachtig bleef. Daarmee werd de onderhandelingspositie van de laatste onherstelbaar ondermijnd, en zijn bestaan overbodig. Zo stond ook niets meer in de weg, zo dacht hij, aan zijn huwelijk met de beminde, want de troon kon hem gestolen worden. Eventueel zou hij als de nood aan het land kwam nog wel toestemming achteraf kunnen krijgen. Voordat deze scenario's zich konden ontrollen, overleed hij in 1879, ruim een jaar voor de geboorte van de troonopvolgster, Wilhelmina, uit het huwelijk van de bejaarde en onbaatzuchtige landjonker (62) met het tweeënveertig jaar jongere prinsesje Emma van Waldeck-Pyrmont.<sup>35</sup>

De onvrijheid om te trouwen is nauw verbonden met de onvrijheid van godsdienst, al is ook deze klem aan het losraken. Het lutheranisme van koningin Astrid van België werd als zeer problematisch ervaren, en dus werden de trouwpartijen verdeeld over beide landen met een burgerlijk huwelijk in Stockholm en een kerkelijk huwelijk in Brussel. Voorwaarde voor toestemming was de bekende belofte om de kinderen rooms-katholiek op te voeden. Later wordt Astrid toch nog rooms-katholiek en krijgt zij, op bezoek in Rome, een fraai kruisbeeld van de paus cadeau.

De behoefte aan protestantse vorsten, meer precies Nederlands-hervormden, heeft een wisselende rol gespeeld. Anna Paulowna was natuurlijk Russisch-orthodox, en de Duitse Emma luthers. Het katholicisme van de partners van Irene en Christina heeft zeker een rol gespeeld bij het niet-indienen van goedkeuringswetten van hun huwelijken. Maar steeds meer wordt godsdienst ook voor het vorstenhuis een privé-aangelegenheid. De druk op de kerkelijke ketel valt weg. Bij het voorgenomen huwelijk van Willem-Alexander met de nominaal rooms-katholieke Máxima is de kwestie van twee geloven op één kussen wel aan de orde geweest, en ook de vraag naar de overgang van de Argentijnse tot het protestantisme is opgeworpen, maar een

<sup>35</sup> Na te lezen in de dagboeken van minister A.W.P. Weitzel, als bewerkt en ingeleid door Paul van 't Veer, *Maar Majesteit: Koning Willem III en zijn tijd*, Deventer 2002.

en ander is toch vooral in de oecumenische lucht blijven hangen.

Wel rechtstreeks ingrijpend in de grondrechtelijk gegarandeerde vrijheid om een huwelijk aan te gaan met de partner van zijn keuze is de beperkte definitie die de overheid heeft gegeven van het grondwettelijk begrip huwelijk. Bij de behandeling in het parlement van de wet tot openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht is vanwege de regering opgemerkt, dat het begrip 'huwelijk' in artikel 28 van de Grondwet niet geraakt werd door de nieuwe bepaling in het Burgerlijk Wetboek. Daar wordt sinds 2000 (artikel 30, boek 1) gezegd: 'Een huwelijk kan worden aangegaan door twee personen van verschillend of van gelijk geslacht.' In een recent handboek wordt dan ook gedwee opgemerkt: 'De term "huwelijk" in artikel 28 van de Grondwet heeft slechts betrekking op een huwelijk met een persoon van verschillend geslacht, aangezien hier, gelet op het erfelijk koningschap, het kunnen krijgen van kinderen een essentieel element is.'<sup>36</sup>

Hier wordt volgens deze, op zich niet in wet of Grondwet uitgedrukte gedachte het recht om te trouwen wel degelijk materieel beperkt ten opzichte van het huwelijk van andere burgers. Leden van het koninklijk huis die in de running willen blijven voor het koningschap moeten zich procreatief opstellen en heterogedrag vertonen.

Er is op gewezen dat de beperking van het grondwettelijk huwelijk tot dat tussen mensen van verschillend geslacht volstrekt ondeugdelijk is om te verzekeren dat alleen zich voortplantende troonpretendenten tot de troon worden toegelaten.<sup>37</sup> Immers, het grondwettelijk huwelijk is het huwelijk waarvoor door de Staten-Generaal toestemming moet worden verleend. Welnu, het huwelijk tussen mensen van gelijk geslacht, niet zijnde een grondwettelijk huwelijk, kan het dus stellen zonder deze toestemming, zonder dat daarop de sanctie staat van uitstoting uit de dynastieke opvolging. Een kroonprins die met een geliefde vriend wil trouwen, wordt grondwettelijk niets in de weg gelegd en verliest de aanspraken op de troon niet. Als men inderdaad zou willen bereiken dat alleen leden van het koninklijk huis op de troon komen die bereid zijn tot eigen biologische voortplanting, had men juist de definitie uit het burgerlijk wetboek moeten overnemen, en eventueel de toestemming tot het aangaan van een *same-sex*-huwelijk weigeren. Nu hebben de Staten-Generaal de grip op een homohuwelijk van het vorstenhuis verloren.

<sup>36</sup> Asser-de Boer, *Personen- en familierecht*, 16<sup>e</sup> druk, Deventer 2002, p. 112-113.

<sup>37</sup> P. van der Lee en C.A.J.M. Kortmann in: *Nederlands Juristenblad*, 2001, p. 75 en p. 222, alsook H.U. Jessurun d'Oliveira in *Trouw* 7 februari 2001, ook opgenomen in zijn *Woorden als daden*, Deventer 2004, p. 68-69.

Aangezien het kennelijk zozeer gaat over erfelijkheid en procreatie kan de vraag rijzen of leden van het koninklijk huis wel gerechtigd zijn om met dynastieke effecten een kind te erkennen of te adopteren, of via vreemde zaaddonoren zaken te doen. Daarover staat niets in het geschreven recht. Het zou af te leiden zijn uit de uitsluiting van het huwelijk met iemand van gelijk geslacht, hoewel daarbinnen ook kinderen erkend en geadopteerd kunnen worden. In vroegere tijden was het gebruikelijk dat monarchen een kind adopteerden met het oog op de opvolging, en vele bastaarden zijn op Europese tronen geraakt. Terwijl het moderne familierecht steeds meer de nadruk legt op de sociale en culturele aspecten van het familieleven, slaat de slinger van het familierecht van het koninklijk huis weer met volle kracht in de richting van biologische definities.

In dit verband kan men zich ook afvragen hoe het staat met het geregistreerd partnerschap en het koninklijk huis. Daarover wordt niet gerept in de grondwet, en is ook niet gesproken tijdens de parlementaire behandeling van dit onderwerp. Staat het leden van het koninklijk huis vrij om een geregistreerd partnerschap aan te gaan? Vaststaat dat het geregistreerd partnerschap, hoewel op één lijn gesteld met het huwelijk, toch een daarvan te onderscheiden familierechtelijk instituut vormt. Ook hier hebben de Staten-Generaal hun greep verloren en kunnen leden van het koninklijk huis dus een geregistreerd partnerschap aangaan en kinderen krijgen zonder uit de opvolging te vallen. Ook deze kinderen zijn 'wettige nakomelingen' in de zin van artikel 25 van de Grondwet.

In de huidige tijd van 'normen en waarden' komt het er in Nederland nogal eens op aan dat men van onbesproken gedrag is als nieuwkomer in het Huis. De dochter van een staatssecretaris in een staatsterroristisch regime kan er nog mee door, als deze dynastiek verbonden vader maar in de coulissen blijft, aanvankelijk, maar een *bright girl* met een sliertje niet-onbesproken, niet-dynastieke, ex-vrijers, kan weer niet door de beugel, al was de minister-president braaf aanwezig op haar niet-goedgekeurde huwelijk. Elders is men minder kieskeurig, zoals bijvoorbeeld in Noorwegen kan worden vastgesteld, waar kroonprins Haakon getrouwd is met een ongetrouwde moeder met een drugsverleden en een matige familie, en zijn zuster, prinses Martha, in 2002 een omstreden toneelspeeler aan de haak sloeg. Dat kostte haar wel de uittreding uit het koninklijk huis. Heel in het algemeen kan worden vastgesteld dat met het afnemen van de macht van de vorst de staatsraison een kleinere rol is gaan spelen bij de partnerkeus, en dat met name het element van de *Ebenbürtigkeit* vrijwel verdwenen is. Het was eeuwenlang de gewoonte van vorstenhuizen om onderling te trouwen. Dat had niet alleen te maken met politieke motieven, maar ook met de om-

standigheid dat in het eigen vorstendom geen kandidaten van hetzelfde hoge niveau voorhanden waren. De eigen adel was per definitie ondergeschikt aan de monarch en daarom eigenlijk per definitie ongeschikt. Neerwaartse sociale mobiliteit kon men in het vorstenhuis slecht gebruiken, zoals de geschiedenis met Matti van Limburg Stirum nog aantoont.

Ook Henriëtte d'Oultremont, met wie Willem I in 1839 wilde hertrouwen, was te laag (en bovendien te katholiek) en dus ongewenst. Willem I serveerde zichzelf af, abdicerde, en ging in Berlijn stil leven met zijn geliefde als graaf en gravin van Nassau. Huwelijken die niet *standesgemäsz* waren leidden nogal eens tot verbanning en degradatie. Interessant in dit verband is, dat de Grondwet van 1815 alleen ten aanzien van een prinses of koningin bepaalde dat deze de toestemming nodig had van de Staten-Generaal of straffe van verval of afstand van de kroon (artikel 21). Manlijke leden van het koninklijk huis konden het zonder stellen, zij het dat de koning de *patria potestas*, en dus het recht om toestemming te weigeren bezat. Veelal gebeurde dat met de Almanach de Gotha in de hand, de Flora van de hoge adel.

Koningshuizen trouwen steeds meer binnenslands en kijken steeds minder in het adelsboekje: dat is de moderne trend. Daarmee heeft een neerwaartse sociale mobiliteit ingezet die als verburgerlijking kan worden gekarakteriseerd. Dat deze trend levensgevaarlijk is voor een erfelijke elite die het nu juist van ongelijkheid moet hebben spreekt voor zich. Mevrouwen op fietsen zijn geen majesteiten. Het is daarom volkomen terecht dat het huwelijk is aangeduid als 'de achilleshiel van de monarchie'.<sup>38</sup>

#### *e. Politieke rechten*

Het innemen van politieke standpunten, met name als deze afwijken van regeringsstandpunten, is voor een monarch die deel uitmaakt van de regering, en voorzover hij daarbuiten staat, in het algemeen volstrekt onwenselijk, omdat daarmee zijn functie van symbool van de eenheid van de bevolking aan scherven ligt. De vorst dient neutraal te zijn en boven de politieke partijen te staan. Deze onmogelijke opgave is voorwaarde voor een ongestoorde uitoefening van de functie van staatshoofd. Hoe kan men neutraal zijn en boven de partijen staan, en tegelijkertijd deel uitmaken van een regering waarvan men geacht wordt de standpunten te delen en de beslissingen te onderschrijven?

<sup>38</sup> R.E. van Ditschuyzen, 'Het sterven van koninkrijken' in: J.L. de Reede en J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, Deventer 2003, p. 55.

Wat het staatshoofd in het stemhokje doet, als hij zich daar al vertoont, is dan ook een goed bewaard geheim. Wel is duidelijk dat het uitoefenen van het passief kiesrecht, hoewel dit formeel geen incompatibiliteit oplevert, beter vermeden wordt. Beatrix als raadslid in Den Haag zou een verrassende *joyeuse entree* zijn in het politieke leven. Kamerlid worden in een parlementaire monarchie lijkt daarentegen uitgesloten zolang de kroon deel uitmaakt van de regering, en leden van de regering niet tevens kamerlid kunnen zijn.<sup>39</sup> Hij heeft, anders dan de andere leden van de regering, geen keus. Niet alle Nederlanders – wij zagen het al – zijn op gelijke voet in de openbare dienst benoembaar.

Hoewel ook andere politieke rechten formeel toekomen aan de kroon en het koninklijk huis wordt daarvan in de regel geen gebruik gemaakt. Het recht van petitie bij het bevoegd gezag zal wel in onbruik geraakt zijn, of langs andere kanalen tot zijn uitoefening komen dan de voor burgers gebruikelijke. Overigens menen vele Nederlanders ten onrechte dat zij bij de koningin aan het juiste adres zijn met hun uitoefening van het recht van petitie.

Niet de volle catalogus van politieke rechten zal hier worden doorgeëxerceerd. Eén politiek gekleurd recht zal nog worden aangestipt: het recht van vereniging en vergadering. Dit essentiële recht kan door het koninklijk huis, de koning voorop, maar in beperkte mate worden uitgeoefend. Men weet nooit van tevoren helemaal zeker wanneer zo'n lidmaatschap van een vereniging, het bijwonen van vergaderingen een politieke kleur krijgt. Terughoudendheid en neutraliteit zijn ook hier de leidende beginselen. Daarnaast is er een glijdende schaal van censuur en zelfcensuur bij het aannemen van bestuurswerk door leden van het koninklijk huis al naargelang de nabijheid van de troon. Men kent de recente geschiedenissen. Prins Claus mocht zich niet bemoeien met ontwikkelingssamenwerking hoewel hij daarin zowel geverseerd als zeer geïnteresseerd was, vooral omdat het onderwerp te dicht bij de politiek kwam. Kroonprins Willem-Alexander mocht ternauwernood deel uitmaken van het Internationaal Olympisch Comité. Men zegt dat het sein op groen kwam te staan vanwege de aandrang die door de koningin op de minister-president is uitgeoefend.<sup>40</sup> Het IOC bemoeit zich niet alleen met hogere politiek – de regering heeft goed ingezien dat sport en politiek wel degelijk verstrengeld zijn – maar bovendien hangt er een hardnekkige walm van corruptie over dit doorluchte gezelschap, die ook niet bevorderlijk

<sup>39</sup> Artikel 57, tweede lid, van de Grondwet spreekt over de incompatibiliteit van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met het ministerschap, niet met het 'kroonlidmaatschap' van de regering. Maar de koning is ook lid van de Raad van State, en ook daarmee heerst een onverenigbaarheid van het kamerlidmaatschap.

<sup>40</sup> Van Wijnen, *a.w.* noot 12, p. 94.

was voor de neutrale positie van de kroonprins. Watermanagement schijnt tot op heden een onpolitiek onderwerp te zijn gevonden, hoewel veel statelijke conflicten zich nu juist om dit basisgoed afspelen, en ook binnen landen heftige politieke conflicten aan te wijzen zijn.

Taak en functie van de kroon brengen mee dat de vorst en zijn naaste familie, deel uitmakend van het koninklijk huis, in gedifferentieerde mate een groot aantal fundamentele mensenrechten moeten ontberen. Boven het gewoel verheven, de eenheid van het staatsvolk symboliserend alsook de soevereiniteit van de staat, moeten zij afzien van alles dat te geprononceerd is en dienen zij zich in talrijke opzichten te beperken in de uitoefening van grondrechten. Ook al is hun glazen huis een gouden kooi, dat neemt niet weg dat de instandhouding van een monarchie niet anders dan met knechting en beknotting van de leden van een koningshuis gepaard kan gaan. De geprivilegieerde positie kan dan ook gedefinieerd worden als edele rechteloosheid, het mensenoffer dat de omhelzing van de monarchie vraagt.

Dat dit een anomalie is in een democratische rechtsstaat behoeft geen betoog. Het gaat hier immers niet om een natuurverschijnsel maar om een opzettelijke ondercuratelestelling van een familie, een grondrechtenbeperking die veel dieper ingrijpt dan wat openbare dienstverleners zoals militairen of ambtenaren in het algemeen moeten dulden. Grondrechten als integrerend bestanddeel van een democratische rechtsstaat verdragen zich niet met een monarchaal stelsel waarvan het symboolkarakter noodzakelijkerwijs ernstige beperkingen in een heel pakket mensenrechten meebrengt.

Het is dan ook begrijpelijk dat leden van het koninklijk huis in de moderne tijd zich steeds ongemakkelijker beginnen te voelen in hun rol, en aan hun ketenen beginnen te rukken. Zeker de aangetrouwde leden, veelal van burgerlijke familie, vallen de restricties vaak rauw op het dak.<sup>41</sup> Men ziet dan ook in allerlei opzichten spanningen ontstaan,

<sup>41</sup> In dit verband verdient de theorie van de afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid vermelding. Hoewel volgens artikel 42, tweede lid, van de Grondwet de koninklijke onschendbaarheid en de daaraan gekoppelde ministeriële verantwoordelijkheid alleen voor de koning geldt, wordt wel gesteld dat ook de andere leden, zij het in afnemende mate naarmate zij minder kans op troonopvolging maken, onder deze regel vallen. Deze, met name door het ministerie van Algemene Zaken, uitgedragen theorie is echter niet in overeenstemming met het desbetreffende grondwetsartikel. Ook prominente staatsrechtsgeleerden als Kortmann en Donner (sr.) achten deze – na de Irene-crisis in 1964 bedachte – theorie ongrondwettig. Zie Akkermans en Koekkoek, *a.w.* noot 28, 1992, tweede druk, p. 488; zie ook de derde druk, 2000, p. 312-313. Zie ook laatstelijk kritisch: P.P.T. Bovend'Eert, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van het koninklijk huis', *Openbaar bestuur*, 2004, p. 2-7.



die zich manifesteren in minder animo voor de troonopvolging en een reikhalzen naar opname in de koninklijke familie. Daarbij kan partnerkeus een dienstig middel vormen. Ook Willem-Alexander heeft ermee gedreigd het meisje voor de troon te laten gaan als het puntje bij het paaltje kwam. Hoe gewoner en burgerlijker de leden van het koninklijk huis wensen te leven, en dat is een onderdeel van hun modernisering, des te pijnlijker zijn de restricties die zij zich moeten laten welgevalen. Hier ligt een belangrijk slijtpunt voor de monarchie.

Nu moet de bekommernis over het treurig leven van een dynastie ook niet worden overdreven. De grenzen van artikel 3 van het EVRM dat een onmenselijke en vernederende behandeling verbiedt zijn niet echt overschreden, maar toch lijkt het dynastieke bestaan enigszins op een bizarre bestraffing. Het is daarom niet zo vreemd dat Camille Desmoulins (1760-1794) in de Convention Nationale, in december 1792 heeft uitgeroepen: 'C'est un crime d' être roi!'

Vandaar dat ook steeds meer leden van koningshuizen het verder vertikken, depressies gaan vertonen<sup>42</sup> of de laan uitgestuurd worden. 'Il y a beaucoup de chômeurs dans notre métier', heeft koning Albert I van België eens verklaard, en dan gaat het nogal eens om vrijwillige werkloosheid. Leden van een koninklijk huis die het echt niet (meer) zien zitten hebben altijd nog een exit-optie, wat de respectieve grondwetten daarover ook mogen beweren. Hierin ligt een eenvoudige overgang naar de republiek besloten. 'Het laatste hoofdstuk van de monarchie zal door de leden van het koninklijk huis zelf geschreven worden,' voorspelde prins Claus.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Het laatste slachtoffer viel in de Japanse keizerlijke familie: kroonprinses Masako, een begaafde diplomate, is verkommerd in de verstikkende paleisbiotoop, Trouw 11 mei 2004.

<sup>43</sup> Als geciteerd in Han Hansen, *De koning komt: de toekomst der Oranjes en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Amsterdam 1993, p.13.

## 6 De Europese Unie en de monarchie

In de preambule tot het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, meestal kortweg de Europese Grondwet genoemd, kan men lezen: 'In het vertrouwen dat de volkeren van Europa, ook al zijn zij trots op hun identiteit en hun nationale geschiedenis, vastbesloten zijn hun oude tegenstellingen te overwinnen, en, steeds hechter verenigd, vorm te geven aan hun gemeenschappelijke lotsbestemming.'

De passage is natuurlijk pathologisch hooggestemd, maar toch kan men er iets aan aflezen over de gewenste toekomst van de Europese Unie en daarmee van de constituerende lidstaten. De voorgespiegelde gemeenschappelijke lotsbestemming, die kennelijk niet helemaal gepredestineerd is, want er is ook nog sprake van een daarmee strijdige menselijke vormgeving, suggereert een oplossing van de deelnemende staten in een internationale entiteit, waarvan de identiteit nog onzeker is, maar die in elk geval een overdracht van belangrijke delen van de soevereiniteit van de lidstaten meebrengt. Dat komt ook tot uitdrukking in artikel 1 van dit grondwetsverdrag, waarin de unie wordt ingesteld 'waaraan de lidstaten bevoegdheden verlenen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.'

Waar het om gaat is de vaststelling dat in dit eerste artikel als grondleggers van deze unie 'de burgers en de staten van Europa' worden aangewezen, waarmee de volkssoevereiniteit naar de unie wordt doorgetrokken. Het lijkt erop dat de burgers, naast de staten, een verdragsluitende bevoegdheid tot grondwetgeving wordt toegemeten, en dat dus deze bevoegdheid niet alleen door bemiddeling van de staat tot uitdrukking wordt gebracht. In hoeverre hier de burgers vooral naar de mond wordt gesproken om een alom ontwaard democratisch deficit aan te zuiveren is niet duidelijk, maar zo'n charmeoffensief zal zeker zijn eigen leven gaan leiden. Burgers als medegrondwetgevers, naast de staten en hun wetgevende organen.<sup>44</sup>

Welke vorm uiteindelijk de unie zal aannemen is altijd in het vage gehouden en gebleven. Federatie of unie, statenbond of bondsstaat, er zijn talrijke opties, maar één ding staat vast: een steeds toenemend aantal bevoegdheden zal door de lidstaten worden overgedragen aan de unie en zijn instellingen. Een belangrijk pakket berust al bij de unie. Er is een steeds uitgebreider wetgevende bevoegdheid, die de zeggenschap van nationale parlementen drastisch beperkt. De Nederlandse

<sup>44</sup> W.T. Eijsbouts, 'Europolis', in: *Europees Burgerschap*, Den Haag 2004, p. 1-11.

wetgever is deels uitvoerder geworden van wat in Brussel en Straatsburg is vastgelegd, waarbij de speelruimte sterk beperkt is.

Voor uitgebreide delen van Nederlandse wetgeving is het hof van justitie van de Europese gemeenschappen al sinds jaar en dag de hoogste rechter. De Hoge Raad, de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven – zij zijn allemaal verplicht het gevoelen van het hof in Luxemburg in te winnen en de uitspraken te volgen.

Het recht van munt, eens een koninklijk prerogatief, dat tegenwoordig omgedoopt en verruimd tot het geldstelsel volgens de Grondwet artikel 106 bij wet wordt geregeld, is overgeheveld naar de Europese Unie. Nederlands monetair beleid wordt in Frankfurt vastgesteld. Het budgetrecht is voor een deel verschoven naar het Europese parlement en naar de Europese Raad. Het is in de tegenwoordige tijd ondenkbaar dat een autarkische defensie op de been kan worden gebracht of worden ingezet: de strijdkrachten zijn in hogere eenheden zoals de VN, de NAVO en de EU ingebed. Het middelpunt van het Nederlandse politieke leven is steeds meer in Brussel en Straatsburg te vinden, en steeds minder in den Haag.

Dit alles is oud nieuws. Maar het heeft zijn implicaties voor het koningschap. Voorzover de koning gezien wordt als staatshoofd en daarmee als symbool van de soevereiniteit van de Nederlandse staat, slinkt zijn positie met de erosie van het statelijk karakter van Nederland. Van leenheren worden de Europese vorsten de vazallen van de Europese Unie. In plaats van de traditionele top van de piramide van de staat en zijn instellingen, blijkt de kroon hogere machten te moeten dulden, zoals bijvoorbeeld de Hoge Raad niet meer de hoogste rechter in ons land is.

Men kan het ook op een andere manier bezien. De Europese Unie bewerkstelligt in een belangrijk aantal opzichten dat staatsburgers van de ene lidstaat een groot aantal rechten bezitten die ook toekomen aan staatsburgers van hun verblijfslidstaat. Het verbod om te discrimineren wegens nationaliteit als het om staatsburgers van lidstaten gaat, impliceert de integratie van honderden miljoenen Europeanen in het Nederlandse staatsbestel, ook al zal dit voor de meesten van hen nooit praktisch worden. Er zijn virtueel honderden miljoenen Nederlanders, die allen recht hebben op behandeling als Nederlander, bijvoorbeeld als het gaat om werk of studie. Het Europese burgerschap, dat toekomt aan ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, impliceert een aantal rechten, waaronder sommige politieke, zoals het kiesrecht op lokaal niveau. Het gaat om tal van rechten die tegen de verblijfslidstaat geldend gemaakt kunnen worden,

en waarbij niet gediscrimineerd mag worden tussen Nederlanders en andere unieburgers. Voor een deel houdt het Europese burgerschap dus Nederlands burgerschap in. Dit is een andere manier om te zeggen dat het Nederlandse staatsvolk is uitgebreid, in een aantal opzichten, met het staatsvolk van de andere lidstaten, en dat dus de Nederlandse staat vrijwel homeopathisch is verdund met de Europese burgers. Deze verschrompeling van de identiteit en soevereiniteit van Nederland heeft ernstige gevolgen voor de status van het staatshoofd.

In de eerste plaats is daar het verlies van een Nederlandse identiteit met een welomschreven staatsvolk, waarvan de monarch het symbool of de representatie vormt. Met het verloren raken van de exclusiviteit die het nederlandschap meebrengt, en die gesubstitueerd wordt door het Unieburgerschap, raakt ook zijn beeld misplaatst.

In de tweede plaats brengt de unie, met zijn supranationale of federale trekken, een relatieve degradatie teweeg van het staatshoofd, en dat klemt bij een erfelijk staatshoofd met mystieke trekken heftiger dan bij een op rationele gronden gekozen staatshoofd.

Op een diepere laag vallen monarchieën als fossielen uit eerdere, irrationele perioden van de geschiedenis ten prooi aan een op rationaliteit en efficiency opgetrokken bureaucratistische organisatie, waarin voor krullen geen plaats is.

Het piramidale bouwwerk van de Nederlandse staatsinstellingen blijkt een onderdeelje te zijn van een veel groter systeem, dat de monarchie zwaar relativeert en nog sterker tot een folkloristische overbodigheid demonteert.

Niet uit het oog mag worden verloren dat deze stand van zaken, die eigenlijk door niemand ontkend wordt, nationalistische tegenkrachten kan oproepen. Vorstenhuizen surfen mee op dit anti-Europese sentiment, ondanks hun kosmopolitische samenstelling. Of dit sterk genoeg zal zijn om meer dan een oppervlakteverschijnsel te zijn is te betwijfelen. Zaken worden gedaan door regeringsleiders, de politieke klasse. *Chefsache* is geen *Königsache*.

Ook al bezweert de unie de nationale identiteit van de lidstaten te eerbiedigen, waaronder hun fundamentele, politieke en grondwettelijke structuren (artikel 5, eerste lid), het simpele feit van haar bestaan is daarmee al in zachte tegenspraak. Ook in haar doen en laten heeft de unie zich bijna noodzakelijkerwijs lang niet altijd iets van die identiteit aangetrokken. Erfelijke staatshoofden staan in tegenspraak

tot de technocratisch-bureaucratische orde die een wezenskenmerk van haar bestaan vormt.

## 7 De symboolfuncties onder druk

In het voorgaande is aangetoond dat de staatsrechtelijke functies van de koning in Nederland – deelname aan de regering, voorzitterschap van de Raad van State, startmotor bij kabinetsformaties – in strijd komen met centrale uitgangspunten van een democratische rechtsstaat die gebaseerd is op scheiding van machten, persoonlijke verantwoordingsplicht en gelijkheid van toegang tot openbare ambten. Bovendien staat het koningschap zoals in Nederland uitgekristalliseerd bloot aan een aantal inperkingen van grondrechten van leden van het koninklijk huis, de monarch voorop. Maar het koningschap omvat meer. 'Het koningschap geeft, binnen de veranderende maatschappelijke verhoudingen, op bijzondere wijze uitdrukking aan de eenheid van het land en symboliseert de samenhang van en in de samenleving.'<sup>45</sup> Veel mensen weten niet dat de koning deel uitmaakt van de regering, de ceremoniële voorzitter is van de Raad van State, dat ook de kroonprins mee mag naar de zittingen van de Raad van State, wat de rol precies is bij kabinetsformaties. Zij vergapen zich aan de gouden koets en luisteren naar de troonrede, zij kijken naar de TV als er zich een familiegebeuren voordoet: een sterfgeval, een nieuwe verloofde, een baby, een huwelijk, een schandaal. Zij lezen de pulpbladen na op buitenechtelijke kinderen, gisse gangstermeisjes, ziekten en zwangerschappen. Zij verwachten koekhappende prinses op koninginnedag en gelaarsde koninginnen met verwaaide coiffures bij overstromingen en windhozen.

Eenheid van het land en de samenhang daarin, daarvan moet het koningschap de vleeswording zijn. Dat wordt steeds onmogelijker. Hoe kan men iets symboliseren wat er niet is? De Raad van State heeft er als commentaar op de notitie van Kok over het moderne koningschap op gewezen, dat de kroon niet alleen Nederland, maar ook de Antillen en Aruba omvat. Hoe één zijn deze rijkdelen? Het zou wel eens kunnen dat Oranje op de Antillen populairder is dan in Nederland, omdat het de *lifeline* naar Nederland vertegenwoordigt. De zeer heterogene samenleving herkent zich niet in een koningshuis dat zich nu juist in allerlei opzichten onderscheidt van de bevolking,

<sup>45</sup> Het koningschap. Brief van minister-president Kok aan de Tweede Kamer van 15 september 2000, bijlage bij de begroting van het ministerie van Algemene Zaken 2001, kenmerk 00M391478.

en deze onderscheiding ook cultiveert. Democratisch egalitarisme verdraagt zich niet met elitaire bestaansvormen.

De overheid maakt er veel werk van om nieuwkomers binnen de kortste keer in te burgeren, waarbij de harde kern het aanleren van de Nederlandse taal vormt. Waarom spreekt de koningin op haar buitenlandse missies stelselmatig prachtig Engels, dat de gastheren en dames vaak niet verstaan, en waarvan zij de suggestie meekrijgen dat het Engels de taal is die in Nederland gesproken wordt?<sup>46</sup> Waarschijnlijk omdat zij tijdens de Tweede Wereldoorlog in Ottawa is opgegroeid in een volledig Engelstalige omgeving. Zo symboliseert zij het opgeven van de Nederlandse taal, en creëert daarmee een kloof met het regeringsbeleid. Haar Engelse nationaliteit is ook geen belangrijke bijdrage tot het symboliseren van het Nederlandschap. Publiekelijk daarvan afstand doen zou al schelen.

Of is meervoudige nationaliteit steeds gewoner geworden, zodat een nationaal vorst daar zijn neus niet voor hoeft op te halen? Zo wordt men wel een paradoxale vertegenwoordiger van een multinationale samenleving. In het algemeen kan men zich afvragen hoe nu juist een kosmopolitische levensstijl, die zich ook kenmerkt door het zoeken van partners in het buitenland, geschikt kan zijn voor de verbeelding van het nationale.

Men kan zich bovendien afvragen of een samenleving die zich, zoals de meeste westerse culturen, meer en meer kenmerkt als individualistisch en zelfgericht, nog veel behoefte heeft aan dit type collectieve symbolen. Met het veranderen van de samenstelling van de bevolking en van haar levensstijlen vervaagt de behoefte aan afbeeldingen van het gezamenlijke en continue. Ook als het draagvlak voor het oog nog vrij breed is, slinkt de diepte ervan, als een ijsvloer onder de dooi.

Men kan wel de veronderstelling uiten dat in een samenleving waarvan het bestuur zich richt naar eisen van rationaliteit en efficiency als vanzelf de behoefte wordt opgeroepen aan mythen en irrationele symbolen en idolen, maar juist in deze sector van de emotie heeft een dynastie veel concurrentie te duchten. Sporthelden en popsterren, de meer dan levensgrote poppen van het grote doek en het kleine kastje, over wie wij dagelijks tot hun intiemste details worden ingelicht, en wier levens veel spannender en turbulenter lijken te zijn dan die van een afgeschermd en burgerlijke koninklijke familie, leiden al gauw de aandacht af.<sup>47</sup> Men kan het zien aan het afnemend vlagvertoon onder

<sup>46</sup> Waarom sprak de koningin in Moskou niet Nederlands? Trouw 6 oktober 2003.

<sup>47</sup> Zo kon het huwelijk van Willem Friso en Mabel Wisse Smit in april 2004 niet opboksen tegen de halve finale van het tv-programma Idols: 2.342.000 tegen 2.700.000 kijkers.

de bevolking bij hoogtijdagen in het koninklijk huis, en het toenemend straatgedruis met bijpassende uitdossingen bij successen van het Nederlands voetbalelftal of een nationaal omarmd elftal dat in het buitenland successen boekt.

Het koninklijk huis pikt graantjes mee van deze publieke aandacht en behoefte aan vereenzelviging met succes en glamour. Het speelt leentjebuur bij de halfgoden door ze ten paleize te ontvangen en te omhangen met onderscheidingen, door mee te hossen bij overwinningen, en door het strategisch positioneren van de kroonprins in het IOC waarmee het koningshuis in de slipstream van de sport zijn voordeel kan doen. In dit verband was het uitrijden van de elfstedentocht door de kroonprins een sportieve en publicitaire prestatie van formaat. Ook het propageren van oranje als de nationale kleur in internationale sportevenementen is een meesterzet. De Nederlandse driekleur, hoe officieel ook, heeft het moeten afleggen tegen de kleur oranje, waarvan niemand meer weet dat die is afgeleid van het prinsdommetje Orange, bij Avignon, dat niets met Nederland en allang niets meer met het huis van Oranje-Nassau van doen heeft. Hier verbeeldt oranje niet zozeer de nationale eenheid, maar staat het daarmee in concurrentie. Op alle fronten lijdt het koningschap aan functieverlies.

## 8 Conclusies

In een kort maar lucide opstel heeft Roobol een paar jaar geleden geschetst hoe in Europa de monarchieën sinds het Congres van Wenen in 1815 tot op heden stelselmatig en eenduidig zijn verschrompeld en verdwenen.<sup>48</sup> Het postnapoleontische tijdperk wordt in het begin gekenmerkt door restauratie, en dat helpt een aantal gevallen koninkrijken weer aan een dynastie, en een aantal gevallen vorsten aan een monarchie. Het napoleontische geweld had een paar oude republieken, Venetië, Genua en de Republiek der Verenigde Nederlanden opgedoekt, of omgebouwd tot monarchieën voor familieleden.

Na Wenen zag de Europese situatie er als volgt uit. Er bestonden 64 min of meer soevereine staten, waarvan 57 monarchieën en 7 republieken. In het algemeen waren die republieken piepklein: naast het grotere Zwitserland had men de vrije Duitse (Hanze)steden Bremen,

<sup>48</sup> W.H. Roobol, 'De avondschemer van de Europese monarchie', in: Prakke en Nieuwenhuis (red.), a.w. noot 4, p. 101-114.

Frankfurt (Main), Lübeck en Hamburg, en verder Andorra en het kloosterstaatje Monte Cassino. Het republikeins gebied besloeg nog geen halve procent van het geografisch gedefinieerde Europa. Van de monarchieën was er een flink aantal absoluut, zoals de drie keizerrijken (Oostenrijk, Turkije en Rusland), en de Italiaanse vorstendommen. Voor het overige waren de monarchen gebonden aan al dan niet schriftelijk vastgelegde constituties, of waren zij verplicht zo'n grondwet te octrooieren.

Na het 'konijn van Olland' (Lodewijk Napoleon) werd Nederland de zoon van Willem V in de schoot geworpen, binnengehaald, zonder enig mandaat van het volk door drie Haagse heren, en weldra geëvolueerd van Souverein Vorst tot constitutionele koning. Het Amsterdamse stadhuis, keizerlijk paleis geworden onder Lodewijk, degradeerde tot een onbewoonbaar koninklijk paleis dat zo nu en dan een weekje aangedaan werd.<sup>49</sup>

Bezieet men de toestand van een kleine twee eeuwen later, anno 2001, nog altijd volgens Roobol, dan ontrolt zich het volgende beeld.

Het totaal aantal Europese staten, dat nu eens aangroeide en dan weer slonk, bedroeg 48. Het aantal monarchieën was tot 11 gedaald; er waren dus 37 republieken ontstaan. Het percentage Europese gebied dat monarchaal bestuurd werd was gedaald tot 16,5, en dat betekent dat 83,5 procent van het territoir republikeins geworden was. In de voorafgaande periode van zo'n dertig jaar was het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, Tsjecho-Slowakije en Joegoslavië te noteren, met het toenemen van het totale aantal staten dat daarvan het gevolg was. Daarentegen werden de beide Duitslanden door uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht en met instemming van de Europese Unie met elkaar verenigd in 1989. De republiek Spanje werd getransformeerd tot een constitutionele monarchie met een koning die in 1975 de troon besteeg. Er is een merkwaardige parallel tussen Nederland en Spanje: beide landen kregen na republikeinse perioden telkens een terugval naar monarchale staatsvormen opgedrongen door dictatoren en buitenlandse mogendheden: Nederland in 1806 en 1813, Spanje in 1975.

Onder de overgebleven of nieuw ontstane monarchieën zijn er twee grote: Groot-Brittannië, en door een merkwaardige speling van de geschiedenis, Spanje; voor het overige gaat het om kleine tot petieterige vorstendommen zoals die van de landen van de Benelux en Scandinavië, Monaco, Andorra, Liechtenstein, en het Vaticaan: een handjevol randgroepmonarchieën.

<sup>49</sup> Geert Mak, *Het stadspaleis*, Amsterdam 2002.



Het gaat intussen niet alleen om het gestaag dalende aantal monarchieën, maar ook om de toegemeten macht van de vorsten. Ook hier is de richting, op een enkele uitzondering na, eenduidig. Onvermurwbaar is de trend van de machtsreductie. De absolute vorsten moeten steeds meer macht uit handen geven en worden aan beperkingen gebonden door constituties die zij toe moeten staan. De macht van constitutionele monarchen wordt verder beperkt door de invoering van parlementaire stelsels, die allengs hun greep op de regering versterken. De Nederlandse Grondwet van 1815 vermeldde nog dat 'de Koning ministeriële departementen instelt, derzelver hoofden benoemt, en die ontslaat naar welgevallen' (artikel 75). Die macht ging hier en elders honderdvijftig jaar geleden over op het parlement, dat steeds sterker door het uitbreidende algemeen kiesrecht gelegitimeerd werd.

De parlementaire monarchie reduceert zich in een toenemend aantal gevallen tot ceremoniële monarchie, waarin de monarch in elk geval formeel geen macht meer uit te oefenen heeft maar vooral symbolische functies vervult. Zweden is daarvan een uitstekend voorbeeld.<sup>50</sup>

Er is ook een enkele tegenbeweging. Prins Hans Adam II van Liechtenstein, constitutioneel monarch in dit dwergvorstendom met ongeveer 33.000 inwoners waarvan 17.000 kiesgerechtigden, heeft de wens te kennen gegeven zelf te willen regeren in plaats van voor operetteprins te spelen. Bij referendum is de constitutie in de door hem gewenste zin in maart 2003 veranderd. Hij heeft het recht van initiatief en moet contrasigneren, maar mag ook weigeren. Noodwetgeving mag hij in zijn eentje decreteren. Het recht van abolitie behoort ook tot zijn bevoegdheden. Rechters benoemt hij ook. Daarmee voldoet het prinsdom niet meer aan de eisen die de Raad van Europa voor het lidmaatschap van staten stelt, al heeft de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa op 27 januari 2004 besloten geen monitoring procedure tegen Liechtenstein in te leiden.<sup>51</sup> Men vond het Liechtensteinse sop waarschijnlijk de Straatsburgse *choucroute* niet waard.

Maar voor het overige is de trend toch overduidelijk in de richting van vermindering en opheffing van taak en functies van de vorst en het koningshuis. Stukje bij beetje worden de meeste monarchieën in de ceremoniële hoek gedrongen, soms met grote halen, dan weer met

<sup>50</sup> J.M. de Meij, 'Een koning zonder politieke macht. De positie van de monarch in Zweden sinds de grondwetsherziening van 1974', in: Prakke en Nieuwenhuis, a.w. noot 4, p. 23-42.

<sup>51</sup> Overigens bevat de Liechtensteinse grondwet een in 2003 gewijzigd artikel 113 dat tegenwoordig de burgers het recht geeft een initiatief te nemen tot afschaffing van de monarchie. Op voorstel van tenminste 1500 burgers kan een meerderheid van de kiezers bij referendum bewerkstelligen dat de *Landtag* een republikeinse grondwet opstelt, die weer aan stemming door de burgers wordt onderworpen. De vorst kan zijnerzijds ook een voorstel doen voor een nieuwe grondwet.

subtiële ontnemingen. De zeggenschap over het kabinet van de koning is bij ons een voorbeeld van een kleine reductie van macht. Dat gaat niet vanzelf. Ondanks een kamerbrede motie om het kabinet onder de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken te plaatsen heeft de Kamer, na veel touwtrekken tussen koningin en kabinet en talrijke ontwerpbriefven, genoeg genomen met een tussenoplossing die de motie niet uitvoert. Er wordt, ook vanwege de overvloed, gewerkt aan de verkleining van de kring van leden van het koninklijk huis. De plaatsing van de kroon buiten de regering kan een volgende marginalisering zijn.

Zo is na de *grandeur* de periode van de *décadence* van de monarchie in en buiten Europa al eeuwen aan de gang. De omslag van sacraliteit naar folklore is bezig zich te voltrekken. Dat zijn geen toevalligheden in de geschiedenis, de oorzaken voor deze ontwikkelingen zijn in het voorafgaande geschetst. De opkomst van de volkssoevereiniteit, de rationaliteit van de Verlichting, de scheiding van kerk en staat, de opkomst van de democratische en parlementaire rechtsstaat, de ontkerkelijking, secularisatie en multiculturalisering, de bindende kracht van velerlei fundamentele mensenrechten die aan vorstenhuizen worden onthouden en die hun bestaan ondergraven, de ontwikkelingen binnen de Europese gemeenschappen en de Europese Unie, de verburgerlijking van de dynastieën, dat alles heeft de onverenigbaarheid van monarchieën, zelfs ceremoniële, met moderne op zich ook al vaak verzwakte staatsvormen tot gevolg gehad. Waarschijnlijk zal in Europa het Vaticaan de laatste monarchie blijken te zijn, en dan nog niet eens een erfelijke, zoals men tegenwoordig gevoeglijk kan aannemen.

Vandaar dat in een aantal overgebleven Europese monarchieën de discussie is opgelaaid om over te gaan op republikeinse staatsvormen. Het koningschap loopt op de tenen van zijn laatste benen. In Groot-Brittannië, in België en ook in Nederland is dit debat in volle gang. De huidige studie wil daar een bijdrage toe leveren. Met als uitgangspunt de onverenigbaarheid van erfelijk koningschap en de moderne democratische staat, wordt hier een aantal republikeinse vormen, passend in het Nederlands bestel, aan een nader onderzoek onderworpen.

# Drie modellen voor een parlementaire republiek

## 1 Inleiding

Daar wij de monarchie willen afschaffen, moeten we ons bezinnen op een alternatief. Daaraan bestaat geen gebrek. De wereld is vol van republieken – het worden er steeds meer<sup>1</sup>– en geen ervan is precies gelijk aan een ander. Hoe te kiezen? We kunnen natuurlijk de een of andere buitenlandse staatsvorm kopiëren. We kunnen ook een compleet nieuw staatsbestel ontwerpen. Weer een andere optie is om in de *slipstream* van de invoering van de republiek te trachten enkele andere hervormingen door te voeren waarover al jaren gepraat wordt, zoals de direct gekozen minister-president of de afschaffing van het verbod voor rechters om wetten aan de grondwet te toetsen. Dat is allemaal geen wijsheid. Zulke voorstellen zullen vanwege de ontbrekende consensus over nut en noodzaak ervan het debat over de inkleding van de republiek eerder bemoeilijken en vertroebelen dan vergemakkelijken en verhelderen. Daarom wordt hier, bij wijze van gedachte-experiment, het standpunt gehuldigd dat het constitutionele bestel niet ingrijpender gewijzigd moet worden dan voor de invoering van de republiek strikt noodzakelijk is. Daarbij valt aan te tekenen dat iedereen wel wat te wensen heeft, maar de meesten van ons, in het besef dat perfecte constituties niet bestaan, toch zullen erkennen dat het bestaande bestel de afgelopen decennia over het algemeen goed heeft gediend. Constitutioneel *piecemeal engineering* is dus het hier gehuldigde devies.

### *a. Geen presidentieel maar een parlementair stelsel*

Het uitgangspunt in deze studie om ons staatsbestel niet meer te wijzigen dan voor de invoering van de republiek noodzakelijk is, betekent allereerst dat het parlementaire stelsel behouden blijft. De kern daarvan is dat degenen binnen de regering die politieke

<sup>1</sup> W.H. Roobol, 'De avondschemer van de Europese monarchie', in: L. Prakke en A.J. Nieuwenhuis (red.), *Monarchie en Republiek*, Deventer 2000, p. 101-113.

verantwoordelijkheid dragen, de ministers, door het parlement naar huis kunnen worden gestuurd als dat geen vertrouwen meer in hen heeft (vertrouwensregel). Daar staat tegenover dat de regering het parlement kan ontbinden en nieuwe verkiezingen kan uitschrijven (ontbindingsrecht). Zo wordt voorkomen dat de regering naar de pijpen van het parlement moet dansen en kan een conflict tussen beide voorgelegd worden aan de kiezers.

Dat in Nederland het staatshoofd, de koning, ook deel uitmaakt van de regering (artikel 42, eerste lid, van de Grondwet), is in rechtsvergelijkend perspectief vrij uitzonderlijk. In de meeste Europese staten met zo'n bestel staat het staatshoofd buiten de regering, niet alleen in parlementaire republieken, maar ook in parlementaire monarchieën zoals Spanje en Zweden. Dat neemt niet weg dat de constitutie in Spanje de koning bevoegdheden toekent, die echter worden uitgeoefend onder ministeriële verantwoordelijkheid. Zo beschouwd is de situatie aldaar min of meer vergelijkbaar met de Nederlandse. In Zweden daarentegen maakt de koning niet alleen geen deel uit van de regering, maar beschikt hij ook niet over grondwettelijke bevoegdheden.<sup>2</sup>

Hoewel Nederlandse ministers bij koninklijk besluit worden benoemd, is de democratische rechtvaardiging van hun optreden niet daarin, maar in hun vertrouwensrelatie met het parlement te vinden. Zoals ook in Nederland, vervult het staatshoofd in parlementaire stelsels vooral, zij het meestal niet uitsluitend, ceremoniële en representatieve functies. Het echte politieke werk wordt overwegend verricht door de minister-president en de overige ministers, meestal in een systeem van collectieve besluitvorming. Om het in de woorden van de negentiende-eeuwse en nog steeds lezenswaardige Britse staatsrecht deskundige Bagehot te zeggen: het staatshoofd behoort tot de *dignified parts* van het parlementaire bestel, de regeringsleider en de overige ministers tot de *efficient parts*.<sup>3</sup> Een kenmerk van het parlementaire bestel is daarmee een personele scheiding tussen de functies van staatshoofd en regeringsleider, zowel in parlementaire monarchieën als in parlementaire republieken.

Het uitgangspunt van behoud van het parlementaire stelsel snijdt de weg af naar de invoering van een presidentieel stelsel zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten dat kennen. Een kenmerk van dit stelsel is dat het staatshoofd, de president, tegelijkertijd óók regeringsleider is, sterker nog: in zijn eentje bekleed is met de regeringsmacht.<sup>4</sup> Ministers zijn formeel niet meer dan aan de president ondergeschikte hoge

<sup>2</sup> J.M. de Meij, 'Een koning zonder politieke macht. De positie van de monarchie in Zweden sinds de grondwetsherziening van 1974', in: Prakke en Nieuwenhuis, *a.w.* noot 1, p. 23-42.

<sup>3</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution*, Londen 1993 (eerste druk 1867).

<sup>4</sup> Artikel 2, afdeling 1, onder 1, van de Amerikaanse Constitutie: 'The executive power shall be vested in a President of the United States of America'.

ambtenaren. Andere eigenschappen van dit stelsel zijn dat de president (tegenwoordig) direct wordt gekozen, dat wil zeggen door het gehele volk, en een vaste ambtstermijn heeft. Dat laatste impliceert dat hij, de uitzonderlijke *impeachment*-procedure daargelaten, niet door het parlement naar huis kan worden gestuurd. Dat geldt ook voor zijn ministers.

Het presidentiële stelsel kent enkele evidente voordelen, waaronder de directe democratische rechtvaardiging van het regeringsambt die het gevolg is van de verkiezing van de president door het gehele volk.<sup>5</sup> Dat procédé kent als (mogelijk) ander pluspunt grote betrokkenheid van het electoraat bij die verkiezing. Een kwaliteit van het stelsel is ook zijn formele stabiliteit: het parlement kan onder gewone omstandigheden noch de president noch zijn ministers wegzenden, en de president kan het parlement niet ontbinden. Het stelsel kent echter ook nadelen. Zo bergt zijn formele stabiliteit het gevaar in zich van materiële rigiditeit – een regering die niet meer goed functioneert of die het bij de bevolking heeft verbruud kan, anders dan in een parlementair stelsel, niet tussentijds naar huis worden gestuurd. Een ander probleem is dat van de *executive-legislative deadlock*, dat wil zeggen de situatie waarin verschillen van politieke kleur dan wel van inzicht over het te voeren beleid tussen enerzijds de president en anderzijds (de meerderheid van) het parlement, leiden tot een politieke impasse – iets dergelijks is in een parlementair stelsel bijna per definitie uitgesloten. Ook is erop gewezen dat het presidentiële stelsel een gunstiger voedingsbodem biedt voor persoonlijke machtsvorming en uitoefening dan het parlementaire. Verder kan men zich afvragen of het presidentiële stelsel wel past bij de Nederlandse voorkeur voor collegiale besluitvorming.<sup>6</sup>

De tegenargumenten dienen overigens te worden gerelativeerd. Verdedigbaar lijkt bijvoorbeeld de stelling dat, afgezien van alle andere verschillen tussen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, de persoonlijke macht van de *Prime Minister* in het Britse parlementaire bestel, niet ondanks maar juist door zijn vertrouwensrelatie met het parlement, groter kan zijn dan die van een Amerikaanse president, zelfs als deze over een politieke meerderheid in het Congres beschikt. Anders dan de president kan een *Prime Minister*, door zichzelf tot inzet van een vertrouwensvotum te maken, een parlementaire meerderheid disciplineren op een wijze die een Amerikaanse president niet gegeven is.<sup>7</sup> Dat als gevolg van het Britse kiesstelsel één partij vrijwel altijd de absolute meerderheid heeft in het Lagerhuis, speelt daarbij echter ook een rol. Een andere relativisering betreft de Nederlandse voorkeur voor collegiale besluitvorming: deze lijkt aan enige slijtage onderhevig te zijn. De invoering van de direct gekozen burgemeester en de eventuele omvorming van de minister-

<sup>5</sup> De directe verkiezing van de minister-president, die in Nederland door D66 wordt bepleit, verschaft dit voordeel ook. In zo'n stelsel blijft naast de minister-president een staatshoofd bestaan.

<sup>6</sup> C.M. Zoethout, 'Le roi est mort. Vive le président?', in: Prakke en Nieuwenhuis, *a.w.* noot 1, p. 43-62; Juan J. Linz en Arturo Valenzuela (red.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore 1994. Reeds Bagehot stak de loftrumpet over het parlementaire stelsel in vergelijking met het presidentiële, *a.w.* noot 3, p. 61 e.v.

<sup>7</sup> Vgl. Tim Koopmans, *Courts and Political Institutions*, Cambridge 2003, p. 181-183.

president tot een regeringsleider naar Franse of Duitse snit kunnen de collegialiteit van de besluitvorming feitelijk aantasten. Voorlopig is collegiale besluitvorming echter nog niet weg te denken uit ons constitutionele poldermodel.

#### *b. Wel een president, geen collectief presidentschap*

Hebben we na afschaffing van de monarchie eigenlijk nog wel een staatshoofd nodig? Die vraag hebben wij na enige aarzeling bevestigend beantwoord. Aan een persoon die het statelijk verband bij gelegenheid in binnen- en buitenland representeert, valt in de huidige verhoudingen niet te ontkomen.<sup>8</sup> Zelfs Zwitserland, waar het (enkelvoudig) staatshoofdschap onverenigbaar wordt geacht met de volkssoevereiniteit, heeft een *Bundespräsidentin* of een *Bundespräsident*. Deze is formeel weliswaar geen staatshoofd, slechts (technisch) voorzitter van de regering, maar in de praktijk doet hij toch wat ieder staatshoofd minimaal doet: de *Eidgenossenschaft* in binnen- en buitenland vertegenwoordigen.<sup>9</sup>

De Zwitserse bondspresident wordt door de *Vereinigte Bundesversammlung*, de gemeenschappelijke vergadering van het uit twee kamers bestaande Zwitserse parlement, telkens voor één jaar met uitsluiting van onmiddellijke herverkiezing, gekozen uit de zeven leden van de *Bundesrat* (de regering; artikel 175 en 176 van de Zwitserse grondwet 1999). De bondspresident is, net als de Nederlandse minister-president, tussen de andere ministers slechts primus inter pares en voorzitter van de regering, die als college en bij meerderheid van stemmen de regeringsbesluiten neemt (artikel 177, eerste lid). De regering vertegenwoordigt Zwitserland naar buiten (artikel 184, eerste lid) en de bondspresident vertegenwoordigt op zijn beurt 'de regering in binnen- en buitenland'.<sup>10</sup> Omdat de Zwitserse Bondspresident formeel slechts de Zwitserse regering vertegenwoordigt, en niet de Zwitserse staat als zodanig, is hij niet het Zwitserse staatshoofd.<sup>11</sup>

Aangezien het Zwitserse bezwaar tegen het staatshoofdschap in Nederland weinig weerklank zal vinden – ons staatsrecht is (nog?) arm aan soevereiniteitsdenken – en toch in ieder geval iemand de *functie(s)* van staatshoofd moet uitoefenen, zijn wij er van uitgegaan dat de Republiek Nederland een staatshoofd zal hebben. Het door ons hierna te presenteren model van de minister-president als staatshoofd valt, met enige goede wil, te beschouwen als een aan het

<sup>8</sup> Vgl T. Koopmans, 'Het nut van staatshoofden', *RM Themis* 2001, p. 33-34.

<sup>9</sup> Ulrich Häfelin en Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, vierde, nieuw bewerkte druk, Zürich 1998, p. 272.

<sup>10</sup> Artikel 28 Regierungs- und Organisationsgesetz van 21 maart 1997.

<sup>11</sup> Vaak wordt hij zo wel beschouwd, bijvoorbeeld in het CIA Factbook, [www.odci.gov/cia/publications/factbook](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook).

Nederlandse constitutionele en politieke bestel aangepaste variant op het Zwitserse stelsel.

Van de eveneens bestaande mogelijkheid om in de plaats van één enkel persoon een college van bijvoorbeeld drie of vijf personen met het presidentschap te belasten, zijn wij geen voorstander. In essentie is het van tweeën een: óf we besluiten tot invoering van een louter ceremoniële president óf we besluiten tot invoering van een president die bepaalde grondwettelijke bevoegdheden bezit. In het eerste geval lijkt aan een collectief presidentschap geen behoefte te bestaan. De bevolking zal zich bovendien sneller kunnen identificeren met één enkele persoon die bij allerlei gelegenheden als hoogste symbool van de staat optreedt, dan met een daartoe verkozen drie- of vijfmanschap, waarvan de leden om beurten *acte de présence* geven.

In het geval de president wel bevoegdheden krijgt, zou voor de invoering van een collectief presidentschap meer te zeggen zijn. In dat geval zou de macht die aan het presidentschap verbonden is, worden gedeeld door verschillende personen, hetgeen op zichzelf goed past bij de al eerder genoemde Nederlandse voorkeur voor collegiale besluitvorming.

De Zwitsers hebben er in 1848 op grond van hún voorkeur voor collegiale besluitvorming voor gekozen om de regeringsfunctie in handen te leggen van een zevenkoppig college, de *Bundesrat*.<sup>12</sup> Deze raad, die volgens artikel 174 van de grondwet van 1999 'de hoogste sturende en uitvoerende instantie van de Bond is' ('die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes'), wordt soms gezien als het (collectieve) staatshoofd van Zwitserland.<sup>13</sup> In de Zwitserse staatsrechtelijke handboeken wordt hij zo echter niet getypeerd.<sup>14</sup> Formeel gezien lijkt Zwitserland helemaal geen staatshoofd te hebben: 'Wat betreft betekenis en doel stemt de Bondsraad overeen met een "kabinet", maar bij gebreke van een apart staatshoofd, vervult het ook taken (in het bijzonder de vertegenwoordiging van Zwitserland) die in andere staten aan het staatshoofd zijn opgedragen.'<sup>15</sup> Veel praktische betekenis heeft de kwestie al met al niet.

In sommige federale staten heeft een collectief presidentschap

<sup>12</sup> George Arthur Coddington, *The Federal Government of Switzerland*, Londen 1961, p. 87.

<sup>13</sup> Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris 1990, p. 157, noemt de federale raad 'à la fois le chef d'État collégial de la Confédération, et le ministère'.

<sup>14</sup> Häfelin en Haller, a.w. noot 9, p. 266 e.v.

<sup>15</sup> Erwin Ruck, *Schweizerisches Staatsrecht*, derde uitgebreide druk, Zürich 1957, p. 171 (noot 2): 'Der Bundesrat entspricht somit seinem Sinn und Zwecke nach dem "Ministerium" oder "Kabinett", er versieht aber ausserdem mangels der Organisation eines besonderen Staatsoberhauptes noch Funktionen (insbesondere in der Vertretung der Schweiz), die in anderen Staaten dem Staatsoberhaupt obliegen'.

(mede) het oogmerk om vertegenwoordiging van de samenstellende delen te verzekeren.

Het presidentschap van Bosnië-Herzegovina weerspiegelt de etnische samenstelling van deze federatie en bestaat uit drie direct door de onderscheiden etnische entiteiten gekozen leden, een Bosniër, een Kroaat en een Serviër, zie artikel 5 van de Grondwet. Het college dient naar unanieme besluitvorming te streven, maar kan zo nodig met meerderheid beslissen; artikel 5, tweede lid, onder c. Artikel 5, tweede lid, onder d, bevat een conflictregeling: een overstemd lid kan binnen drie dagen verklaren dat een presidentieel besluit een vitaal belang aantast van de entiteit waardoor hij is gekozen. In dat geval wordt het besluit voorgelegd aan parlementaire vertegenwoordigers van de entiteit waarvan hij de vertegenwoordiger is. Zij kunnen het betreffende besluit binnen tien dagen met twee derde meerderheid buiten werking stellen.<sup>16</sup>

Het voormalig Joegoslavië kende na de dood van Tito ook een collectief presidentschap waarvan het voorzitterschap jaarlijks rouleerde.

In Zwitserland werd de zogenaamde *Kantonsklausel*, die bepaalde dat uit één kanton niet meer dan één lid in de *Bundesrat* gekozen mag worden, in 1999 bij referendum afgeschaft (nog vóór de nieuwe grondwet op 18 april 1999 in werking trad).<sup>17</sup> Artikel 175, vierde lid, van de huidige Zwitserse grondwet gebiedt nog wel bij de verkiezing van de *Bundesrat* 'daarmee rekening te houden, dat de verschillende streken en taalgebieden passend vertegenwoordigd worden' ('darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind').

In Nederland heeft het motief om met een collectief presidentschap de vertegenwoordiging van etnische entiteiten of deelstaten te verzekeren, geen betekenis. Bovendien is de vraag of de mogelijkheid van onenigheid binnen het presidentiële college bij de uitoefening van de presidentiële bevoegdheden, die natuurlijk nooit uit te sluiten valt, zich wel verdraagt met de opdracht om de eenheid van de staat te vertegenwoordigen. Ook om deze reden zien wij af van een voorstel tot invoering van een collectief presidentschap.

### *c. Drie modellen*

Hoewel het uitgangspunt om het parlementaire stelsel te behouden de vrijheid om het Nederlandse presidentschap in te kleden inperkt, blijft er nog heel wat te kiezen over. Het statuut van de president bestaat uit een aantal verschillende ingrediënten – zijn wijze van verkiezing of benoeming, zijn ambtstermijn, zijn rechten en zijn

<sup>16</sup> Ontleend aan de website van het constitutionele hof van Bosnië-Herzegovina: <http://ccbh.ba>.

<sup>17</sup> Ulrich Häfelin en Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Supplement zur 4. Auflage 'Die neue Bundesverfassung'*, Zürich 2000, p. 37.



plichten, etc. – die individueel al de nodige keuzeruimte laten, terwijl de gemaakte keuzes onderling nog weer op tal van wijzen te combineren zijn. En dat niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk, want een blik over de grens laat zien dat de statuten van presidenten in parlementaire republieken als bijvoorbeeld Duitsland, Italië en Griekenland, naast overeenkomsten, ook allerlei verschillen vertonen. Dat is niet verwonderlijk. Constituties beogen het leven van een politieke gemeenschap te funderen en te reguleren, maar zijn tegelijkertijd zelf het product van de constitutionele en politieke geschiedenis van die gemeenschap. Terwijl door de activiteiten van de Europese Unie en de Raad van Europa grote delen van het recht in Europa tegenwoordig steeds meer eenheid zijn gaan vertonen, is het institutionele staatsrecht nog steeds een verzamelplaats van nationale eigenaardigheden die de neerslag zijn van het eigen staatkundige verleden.

De drie modellen voor het presidentschap in een Republiek Nederland die wij presenteren, hebben wij, getrouw aan ons uitgangspunt, zoveel mogelijk laten aansluiten bij de eigenaardigheden van ons staatkundig bestel. In het eerste model neemt de minister-president tegelijk het staatshoofdschap op zich – het model dus van de *minister-president als staatshoofd*. In dit model is geen sprake van het voor het parlementaire bestel zo kenmerkende personele onderscheid tussen staatshoofd en regeringsleider. Die scheiding is in de andere twee modellen wel aanwezig. In het tweede model, dat van de *ceremoniële president*, bezit de president geen (politieke) bevoegdheden en vervult hij louter ceremoniële en representatieve taken. Dat is anders in het model van de *beschermende president*, het derde model dat wordt voorgesteld. Volgens dit laatste model speelt de president een rol in het geheel van *checks and balances* in het bestel. Daartoe beschikt hij over bevoegdheden, die hij echter in beginsel geacht wordt uit te oefenen conform de wensen van regering en parlement.

De drie modellen zullen hieronder van een algemene toelichting worden voorzien. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over het zogenaamde semi-presidentiële stelsel zoals dat bijvoorbeeld in Finland, Frankrijk en Polen functioneert. Dat stelsel balanceert op de grens tussen het presidentiële en het parlementaire stelsel.

## 2 De minister-president als regeringsleider en staatshoofd

Van de drie modellen is het model waarin de minister-president tevens het staatshoofdschap vervult, veruit het eenvoudigst vorm te geven. In deze variant kunnen de constitutioneel-rechtelijke wijzigingen namelijk uiterst beperkt blijven. De rol van de minister-president blijft zoals deze op dit moment is, met dien verstande dat hij naast zijn gebruikelijke taken óók de rol van staatshoofd opgedragen krijgt. Daarvoor krijgt hij echter geen specifieke bevoegdheden. Verder is volgens dit model de benoeming van de minister-president de vrucht van een proces van regeringsformatie dat niet wezenlijk verschilt van het proces van kabinetsformatie zoals wij dat nu kennen. Om deze twee redenen – het staatshoofd krijgt geen bijzondere bevoegdheden en het wordt niet gekozen – is het, anders dan in de andere modellen, niet nodig een regeling in de grondwet op te nemen waarin de wijze van verkiezing van de president, zijn ambtstermijn, zijn rechten en zijn plichten worden omschreven. Ook vanuit de internationaal-rechtelijke optiek is geen bijzondere grondwettelijke bepaling nodig om de minister-president tevens het staatshoofdschap te laten vervullen. Zo is in onze huidige grondwet het staatshoofdschap ook niet expliciet toegewezen aan de koning. Verder staan in het internationale verkeer staatshoofden en regeringsleiders op één lijn als automatisch gevolmachtigde vertegenwoordigers van een staat.<sup>18</sup>

Omdat in dit model de functie van staatshoofd en die van regeringsleider, die van eerste representant van de staat en die van eerste politicus van het land, met elkaar versmolten zijn, heeft het enige gelijkenis met het presidentiële stelsel. Ook is er enige verwantschap met het bondspresidentschap in Zwitserland. Anders dan de Zwitserse bondspresident is de minister-president volgens dit model echter wel degelijk staatshoofd van de Republiek Nederland. Met wat goede wil kan dit model zelfs als een variant op het Zwitserse stelsel worden beschouwd. Anders dan een president in een presidentieel stelsel én de Zwitserse bondspresident,<sup>19</sup> kan de Nederlandse president volgens dit model door het parlement echter naar huis gestuurd worden, zij het strikt genomen niet in zijn hoedanigheid

<sup>18</sup> Zie artikel 7, tweede lid, onder a, Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, *Tractatenblad* 1977, p. 169.

<sup>19</sup> Zwitserland heeft geen parlementair en ook geen presidentieel, maar een zogenaamd conventioneel regeringsstelsel (in Frankrijk wordt het wel een *régime directorial* genoemd, Lauvaux, *a.w.* noot 13, p. 157 e.v.). De president en de overige leden van de regering worden voor een vaste termijn benoemd en kunnen niet tussentijds naar huis worden gestuurd.

van staatshoofd, maar in die van (eerste) minister. Aldus ontbeert de Nederlandse president een vaste ambtstermijn. Om het anders te zeggen: de presidentiële ambtstermijn is flexibel en gekoppeld aan die van de minister-president. De minister-president blijft staatshoofd zolang hij als minister-president niet wordt opgevolgd.

Het model van de minister-president heeft als staatshoofd het grote voordeel en de aantrekkelijkheid van de eenvoud. Kent het echter ook niet een aantal voor de hand liggende bezwaren? Doet bijvoorbeeld een kort minister-presidentschap geen afbreuk aan de ceremoniële en representatieve functies die het staatshoofd moet vervullen? Die functies zullen immers beter uit de verf komen als degene die het ambt vervult daarvoor tijd wordt gegund. De ambtsdrager heeft dan de gelegenheid in zijn rol te groeien en de bevolking om met de ambtsdrager vertrouwd te raken. Hoewel korte minister-presidentschappen in onze parlementaire geschiedenis geen uitzondering zijn, blijven minister-presidenten sinds 1946 in totaal toch gemiddeld bijna 4,5 jaar in functie.

Een ander mogelijk bezwaar tegen de koppeling van minister-presidentschap en staatshoofdschap is dat de politieke en ceremoniële functies elkaar kunnen bijten of in elkaar kunnen opgaan. Een minister-president die (te) sterk wordt geassocieerd met een bepaalde partij of coalitie en die zich niet boven de partijen weet te verheffen, zal niet als vertegenwoordiger van de gehele samenleving worden beschouwd. Ook in het huidige bestel wordt van minister-presidenten al gevraagd méér te zijn dan representant van de regerende meerderheid alleen – en daarin slagen zij gewoonlijk ook. Bovendien: een van het minister-presidentschap personeel ontkoppeld presidentschap geeft al evenmin absolute zekerheid dat de president zich als afgevaardigde van de gehele samenleving gedraagt of door eenieder als zodanig wordt ervaren.

Levert de combinatie van minister-presidentschap en presidentschap geen (te) zware werklast voor de ambtsdrager op? Ook dat bezwaar dient te worden gerelativeerd. De minister-president in de Republiek Nederland kan de tijd die hij nu aan de monarchie moet besteden, al met al toch al snel een dag in de week, gaan besteden aan representatieve taken.<sup>20</sup> Daarbij kan hij geholpen worden door andere ministers en staatssecretarissen. Ook valt erop te wijzen dat het staatshoofd in verscheidene staten, waaronder de Verenigde Staten, zonder onoverkomelijke problemen beide functies tegelijk vervult.

<sup>20</sup> A. Joustra en E. van Venetië, *De geheimen van het torentje. Praktische gids voor het premierschap*, Amsterdam 1993, p. 203-225.

*a. Regeringsformatie, benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen*

Hoewel volgens dit model de grondwet relatief weinig hoeft te worden aangepast, dient er toch het een en ander te worden gewijzigd. Vanzelfsprekend dienen de bepalingen over het koningschap te worden geschrappt. Dat geldt overigens niet alleen voor dit model, maar ook voor de andere twee die wij presenteren. De belangrijkste andere veranderingen betreffen het proces van regeringsformatie en de benoeming van ministers en staatssecretarissen. Daarbij dient bedacht te worden dat de regering volgens dit model, net als in de andere modellen, bestaat uit de ministers (zie het voorgestelde artikel 42).

Net als onder het huidige bestel het kabinet, zal de regering volgens dit model op basis van de verkiezingsuitslag in belangrijke mate geformeerd worden uit de nieuw verkozen volksvertegenwoordiging. Onder het huidige bestel neemt de koning het initiatief tot de kabinetsformatie en worden de ministers en staatssecretarissen bij koninklijk besluit benoemd, waarbij de koning handelt onder ministeriële verantwoordelijkheid. Op zichzelf is voorstelbaar dat het formatie-initiatief in de Republiek Nederland wordt overgenomen door de minister-president, die immers net als de koning staatshoofd is. Vanwege de politieke gevoeligheid van het proces van regeringsformatie en de verstrengeling van belangen die kan optreden tussen het presidentschap en het minister-presidentschap, hebben wij daartoe niet besloten. Ook met het oog op het vlot trekken van een in een impasse geraakte formatie is het wenselijk dat een relatieve buitenstaander het formatie-initiatief krijgt. Volgens dit model is dat de voorzitter van de Tweede Kamer. Net als de huidige koningin kan deze zich, alvorens een informateur of formateur aan te wijzen, met de fractievoorzitters, de voorzitter van de Eerste Kamer en de voorzitter van de Raad van State verstaan. De ervaringen in Zweden wijzen uit dat toekenning van het formatie-initiatief aan een kamervoorzitter niet hoeft te leiden tot noemenswaardige politisering van het voorzittersambt.

In Zweden stelt de voorzitter van het parlement, na overleg met de verschillende fracties, een minister-president voor, die door het parlement geacht wordt te zijn aanvaard als niet de helft van zijn leden tegenstemt. De neutraliteit en onafhankelijkheid van het voorzitterschap zijn er niet door aangetast.<sup>21</sup>

Deze rol van de voorzitter van de Tweede Kamer dient in de grondwet te worden vastgelegd, omdat de bestaande praktijk in de nieuwe

<sup>21</sup> J.H. Reestman, 'Een Republiek Nederland met een niet-regerende president en een parlementair stelsel', in: Prakke en Nieuwenhuis, a.w. noot 1, p. 73 (noot 24).

verhoudingen alleen geen houvast geeft (voorgesteld artikel 61a). De voorzitter neemt alleen het initiatief tot het aanwijzen van een (in)formateur als de voltallige regering haar ontslag aanbiedt. Indien een of enkele ministers hun ontslag aanbieden, is het aan de regering om, indien gewenst, een nieuwe kandidaat of kandidaten voor te dragen. Het initiatief voor tussentijdse benoemingen ligt dus niet bij de kamervoorzitter.

Wat betreft de procedure tot benoeming van de minister-president en de andere ministers is eveneens aangesloten bij de hierboven aangehaalde Zweedse regeling. Nadat de formateur een kandidaat-regeringsploeg bijeen heeft gekregen, of nadat een kandidaat voor een tussentijdse benoeming is gevonden, wordt door de voorzitter van de Tweede Kamer aan die Kamer een voorstel tot benoeming voorgelegd (voorgesteld artikel 43, eerste lid). Dat voorstel wordt geacht te zijn aanvaard als niet de helft van haar leden tegenstemt (voorgesteld artikel 43, tweede lid). Het ligt voor de hand dat het benoemingsvoorstel wordt ingediend vóórdát de regeringsverklaring aan de Kamer wordt meegedeeld, al is het misschien niet ondenkbaar dat zulks pas geschiedt na kennisneming van de (kandidaat-) regeringsverklaring. Door deze benoemingsprocedure wordt voorkomen dat de Tweede Kamer zich 'positief' dient uit te laten over het aantreden een nieuwe regering. Onder normale omstandigheden zou dat overigens niet bezwaarlijk zijn.

Ook in de Republiek Nederland zal aan de benoeming van ministers immers gewoonlijk een akkoord ten grondslag liggen tussen fracties die in de Tweede Kamer een meerderheid vormen. Dat regeerakkoord zou dan zijn uitdrukking vinden in een 'positief' benoemingsbesluit. Omdat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van regering en parlement ongewijzigd blijven, zou bijvoorbeeld voor een teloorgang van dualisme tussen beide organen in zo'n geval niet gevreesd hoeven te worden. Ook zou zo'n positief besluit niet leiden tot een wezenlijk andere invulling van de vertrouwensregel, die bij ons negatief is geformuleerd: zolang wantrouwen niet is uitgesproken, mag een minister blijven zitten; vertrouwen wordt geacht aanwezig te zijn totdat het tegendeel blijkt, en hoeft dus niet te worden uitgesproken. Het aanblijven en eventueel ontslag van een regering of een minister zou ook bij een positief benoemingsbesluit nog steeds beheerst worden door de vertrouwensregel in de ons vertrouwde gedaante: zolang geen motie van wantrouwen wordt aanvaard, mag de regering blijven zitten en de minister aanblijven.

Dat toch aansluiting is gezocht bij de 'negatieve' Zweedse procedure, vindt zijn reden in de mogelijkheid dat er omstandigheden denkbaar zijn waarin geen regering kan worden geformeerd die op een vaste

parlementaire meerderheid kan bogen. In dat geval zou het bezwaarlijk kunnen zijn als parlementariërs met een wel tot stand gebrachte extraparlamentaire of op een minderheid in de Kamer steunende regeringsploeg, 'positief' zouden moeten instemmen, terwijl zij deze eigenlijk, bij gebreke van een alternatief, slechts willen gedogen. Bij zo'n situatie sluit de procedure van stilzwijgende benoeming naadloos aan, zoals ook de ervaringen in Zweden leren, waar minderheidskabinetten regelmatig voorkomen.

In Zweden staan na de verkiezingen gewoonlijk een links en rechts blok tegenover elkaar, met als bijkomende bijzonderheid dat meestal geen der blokken de absolute meerderheid heeft. Vandaar dat Zweden een traditie kent van minderheidsregeringen die met gedoogsteun van ongebonden partijen aan de macht blijven.<sup>22</sup>

Het ligt voor de hand dat degene die de ministers benoemt, deze ook ontslaat. Daarom worden volgens dit model ministers door de Tweede Kamer, met meerderheid van stemmen, ontslagen (voorgesteld artikel 43, eerste lid). Dat geschiedt op voorstel van de voorzitter, die daarbij geen initiërende functie heeft, maar slechts die van doorgeefluik: hij legt de bij hem ingediende ontslagaanvragen aan de Kamer voor.

Ontslagaanvragen van ministers kunnen het gevolg zijn van naderende verkiezingen,<sup>23</sup> van het niet voor eigen rekening willen nemen van een (door de meerderheid der ministers genomen) regeringsbesluit, van persoonlijke omstandigheden, maar ook van een aanvaarde motie van wantrouwen. In beginsel is het volgens dit model mogelijk dat ministers na een door de Eerste Kamer aanvaarde motie van wantrouwen door de Tweede Kamer worden ontslagen, hoewel dat in de praktijk misschien wel erg grote politieke onbaatzuchtigheid van de Tweede Kamer vraagt. Dat de Eerste Kamer ministers naar huis kan sturen is volgens sommige schrijvers geldend staatsrecht.<sup>24</sup>

Verder bepaalt het voorgestelde artikel 61a, tweede lid, dat de zittende regering niet kan worden ontslagen voordat een nieuwe regeringsploeg is geformeerd. Dit om te voorkomen dat er regeringsloze perioden ontstaan.

De benoeming en het ontslag van staatssecretarissen geschieden op andere wijze dan die van ministers. Zij worden benoemd en

<sup>22</sup> J.M. de Meij, 'Het Koninkrijk Zweden', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5e druk, Deventer 1998, p. 889.

<sup>23</sup> Aan de vaste praktijk dat de ministers aan de vooravond van verkiezingen ontslag aanbieden verandert de invoering van de Republiek niets.

<sup>24</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2001, p. 295-296. Anders: Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, veertiende druk, Deventer 2001, p. 548-549.

ontslagen bij regeringsbesluit. Dat past ook bij de formele verhouding die ministers en staatssecretarissen in ons bestel tot elkaar hebben. Artikel 46, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat een staatssecretaris, voorzover een minister dat nodig acht, in zijn plaats op kan treden, met inachtneming van zijn aanwijzingen.<sup>25</sup> Benoeming door de regering doet natuurlijk niets af aan de politieke verantwoordelijkheid van staatssecretarissen ten opzichte van het parlement. Verder zorgt de werking van de vertrouwensregel er ook volgens dit model voor dat een staatssecretaris die niet langer het vertrouwen bezit van het parlement, zijn ontslag zal moeten aanbieden. Als individuele ministers moeten vertrekken, is het vaste gewoonte dat staatssecretarissen eveneens hun ontslag aanbieden, wat niet wegneemt dat zij in zulke gevallen uiteindelijk meestal gewoon (kunnen) aanblijven.<sup>26</sup>

#### *b. Enkele andere grondwetsaanpassingen*

Een vanzelfsprekend gevolg van het nieuwe systeem is dat de koning niet langer voorzitter van de Raad van State is. De leden van de Raad van State, waaronder de voorzitter, worden volgens dit model benoemd bij regeringsbesluit (zie het voorgestelde artikel 74, eerste lid). Verder wordt het begrip 'koninklijk besluit' overal vervangen door 'regeringsbesluit'. Regeringsbesluiten moeten worden ondertekend door de minister-president en een of meer ministers of staatssecretarissen (voorgesteld artikel 47). Door de eis van medeondertekening door de minister-president verandert de positie van de minister-president ten opzichte van de andere ministers niet wezenlijk. Regeringsbesluiten over aangelegenheden die behoren tot het algemeen regeringsbeleid dienen door de ministers gezamenlijk, dat wil volgens dit model zeggen: door de regering (voorgesteld artikel 45, tweede lid), te worden genomen. De regering neemt haar besluiten in de Republiek, net als nu de ministerraad, zo nodig met meerderheid van stemmen, waarbij de minister-president in beginsel, net als de andere ministers, één stem heeft.<sup>27</sup> Hij kan dus overstemd worden, in welk geval hij zich moet conformeren aan de meerderheid en het regeringsbesluit moet ondertekenen.<sup>28</sup> Onenigheid tussen een

<sup>25</sup> Hun taak wordt vastgesteld bij ministerieel besluit.

<sup>26</sup> Van der Pot-Donner, *a.w.* noot 24, p. 438.

<sup>27</sup> Alleen als de stemmen staken heeft de minister-president uiteindelijk de beslissende stem, artikel 11, derde lid, Reglement van orde voor de ministerraad. Artikel 4, tweede lid, van het reglement geeft een niet-limitatieve opsomming van aangelegenheden die behoren tot het algemene regeringsbeleid.

<sup>28</sup> Tenzij hij het besluit in strijd acht met zijn verantwoordelijkheid, zie artikel 12 van het Reglement van orde voor de ministerraad. In dat geval zal hij zijn ontslag moeten aanbieden, hetgeen in onze coalitieverbanden het einde van het kabinet c.q. de regering zal betekenen. Vgl. W. Drees, *Zestig jaar levenservaring*, Amsterdam 1963, p. 298.

vakminister en de minister-president over een regeringsbesluit dat niet in de ministerraad aan de orde hoeft te komen, zal niet vaak voorkomen. We mogen immers verwachten dat de minister-president, op straffe van verstoring van de verhoudingen met zijn medeministers en in de coalitie, de eerste verantwoordelijkheid van vakministers voor besluiten op hun beleidsterrein zal respecteren. Mochten zich toch conflicten voordoen, dan zullen deze het algemene regeringsbeleid (gaan) betreffen en zal de kwestie in de ministerraad aan de orde moeten komen,<sup>29</sup> die met meerderheid kan beslissen. Uiteindelijk blijft de minister-president volgens dit model, ondanks de regel dat zijn handtekening onder regeringsbesluiten moet staan en ondanks zijn gelijktijdige vervulling van het staatshoofdschap, onder de andere ministers formeel slechts de *primus inter pares*, de eerste onder zijn gelijken.

### 3 De ceremoniële president

De overeenkomst met het vorige model is dat ook in dit model de president géén (politieke) bevoegdheden krijgt: hij vervult een louter symbolische en ceremoniële rol. Anders dan in het vorige model is het staatshoofd echter een ander persoon dan de minister-president. Een eerste uitgangspunt van dit model is dat ook een Republiek Nederland behoefte heeft aan een ambt dat op allerlei bijzondere momenten de eenheid van de Nederlandse samenleving symboliseert en vertegenwoordigt: in dat opzicht is het niet uniek, want dat axioma ligt – impliciet – ook ten grondslag aan de andere twee modellen. Een tweede uitgangspunt van dit model is dat de symbolische en ceremoniële rol het best vervuld kan worden door iemand die niet tegelijkertijd een politiek ambt bekleedt: in dit opzicht ligt aan dit model een wezenlijk andere visie op het staatshoofd ten grondslag dan aan het eerste. Als het staatshoofd tevens politicus is, kan de symbolische en ceremoniële functie van het staatshoofd in de knel raken. Een staatshoofd dat ook politiek-inhoudelijke functies vervult – hoe geclausuleerd ook vormgegeven – wordt onherroepelijk als onderdeel van het politiek inhoudelijk complex beschouwd. Alleen al een dergelijke perceptie komt de vervulling van zijn ceremoniële functie niet ten goede. Een goed staatshoofd wordt geacht boven de partijen te staan. Met andere woorden: de symbolische en ceremo-

<sup>29</sup> Naar analogie van artikel 5 van het Reglement van orde voor de ministerraad, dat bepaalt dat ingeval van een geschil tussen (individuele) ministers en de minister-president over de vraag of een aangelegenheid behoort tot het algemene regeringsbeleid, deze aangelegenheid in de ministerraad wordt gebracht; zie ook artikel 7 van het Reglement.



niële functies van het staatshoofd komen beter tot hun recht zonder de belasting van politiek-inhoudelijke taken.<sup>30</sup>

Het model van de ceremoniële president lijkt in zekere zin op het stelsel dat wij op dit moment kennen. De basis en de legitimatie van het koningschap hebben in Nederland immers altijd gelegen in de symbolische functie, niet in de politieke functie.

De Nederlandse monarchie wordt vaak verdedigd met een verwijzing naar de unieke rol die het huis van Oranje zou hebben vervuld in de vaderlandse geschiedenis. Op cruciale momenten, zo wordt betoogd, hebben de Oranjes ervoor gezorgd dat Nederland als onafhankelijke en vrije natie kon bestaan en voortbestaan. Het gaat daarbij dan om de Tachtigjarige Oorlog, het rampjaar 1672, de direct postnapoleontische periode en de Tweede Wereldoorlog.<sup>31</sup> Met name in protestants-christelijke, meer in het bijzonder calvinistische, kring wordt van oudsher veel waarde gehecht aan de mystieke band tussen God, Vaderland en Oranje.

Zelfs in deze kring, waar toch de meest uitgesproken aanhangers van de monarchie moeten worden gezocht, was en is de steun voor het instituut van het erfelijke koningschap niet ongeclausuleerd. Wie door de archaïsche en barokke formuleringen heen kijkt, kan bijvoorbeeld zelfs bij de conservatieve christelijk-historische politicus en staatsrechtgeleerde A.F. de Savornin Lohman lezen dat de Oranjes geen *natuurlijk* recht op de troon hebben, maar hun recht ontleen aan de door God voorbestemde loop van de Nederlandse geschiedenis.<sup>32</sup> Een belangrijke partij daarbij is echter ook de Nederlandse natie. Lohman erkent, in reactie op de vrijzinnig-democratische rechtsfilosoof Krabbe, dat zelfs een Oranjevorst *ook* een grondwettelijke legitimatie nodig heeft.<sup>33</sup> Omdat een grondwet mensenwerk is, ook dat erkent Lohman, kan die legitimatie worden ingetrokken en wel door het volk van Nederland, in het uiterste geval door middel van buitenwettelijk verzet.<sup>34</sup>

De God-Vaderland-en-Oranjedenkers legden in het algemeen sterk de nadruk op de symbolische functie van het Huis van Oranje. Juist door de belangrijke rol die de Oranjes hadden gespeeld in de vaderlandse geschiedenis, waren zij symbool geworden van de Nederlandse natie. Daarom was in de ogen van

<sup>30</sup> H. van Wijnen, *De macht van de kroon*, Amsterdam 2000, p. 192.

<sup>31</sup> Voor een afwijkende visie op de rol van koningin Wilhelmina tijdens de Tweede Wereldoorlog: N. van der Zee, *Om erger te voorkomen*, Amsterdam 1997.

<sup>32</sup> A.F. de Savornin Lohman, *Onze constitutie*, Utrecht 1926 (1901), p. 38-39. 'Met de afwerping van het Fransche juk viel samen de Proclamatie der Driemannen. Welke was de beteekenis van hun nooit volprezen daad? Vooreerst deze, dat, door te proclameeren wie bereid was het gezag te aanvaarden, zij ons land bewaarden voor anarchie. En in de tweede plaats, dat openlijk, ten aanhoore der natie, deze eenvoudige waarheid werd uitgesproken: er is maar één die het vertrouwen geniet of het vertrouwen zal weten te winnen van heel de natie, en die ééne is het Hoofd van het Huis van Oranje-Nassau. Alzoo is dat Huis het aangewezen gezag. Het heeft niet een recht op den troon in dien zin, dat men zijn rechten zou krenken als men het voorbijging; maar wel in dezen, dat het blijkbaar geroepen is tot den troon door Hem, die èn dat Huis èn onze natie geleid en saamgebonden heeft.' Zie ook: *Ibidem*, p. 40.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 39 (noot 32).

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 26-27.

hun aanhangers het door de Oranjes vervulde staatshoofdschap na 1848 vooral van symbolische betekenis. Het feit dat de formele en feitelijke positie van de koning in het staatsbestel zich ook buiten het symbolische bevond, doet hier niet aan af.

In niet-orthodox-protestantse kring hing de appreciatie van de Oranjevorsten nog veel sterker samen met hun symbolische functie. Toen de traditioneel oranjesceptische liberalen in het laatste decennium van de negentiende eeuw tot het inzicht kwamen dat het Huis van Oranje een nuttige rol kon spelen om de eendracht van de zich in die tijd sterk moderniserende natie te bevorderen, werkten zij van harte mee aan het creëren van nieuwe tradities om deze rol beter over het voetlicht te brengen.<sup>35</sup> In de late jaren dertig en tijdens de Tweede Wereldoorlog waren de meeste sociaal-democraten en communisten tot eenzelfde inzicht gekomen. Al met al kan worden gesteld dat in ieder geval vanaf het einde van de negentiende eeuw in brede kring de legitimatie van het Nederlandse koningschap is gezocht in zijn symbolische functie.<sup>36</sup>

Elementen van de symbolische functie van het koningschap kunnen – ook los van ieders appreciatie of depreciatie van de erfelijke monarchie – als waardevol worden beschouwd. Om deze symbolische functie veilig te stellen wordt wel geopperd het koningschap te ontdoen van zijn politieke windselen en om te vormen tot een louter ceremonieel koningschap naar Zweedse snit.

In Zweden werd begin jaren zestig van de vorige eeuw gesproken over hervorming van het staatsbestel, de verankering daarvan in een nieuwe grondwet en de positie van het koningschap.<sup>37</sup> De Zweden wensten een nieuwe grondwet die in overeenstemming zou zijn met het parlementaire democratische stelsel zoals dat vanaf 1900 was gegroeid. Een parlementair democratisch stelsel is echter, zo vonden velen, onverenigbaar met erfelijk koningschap. Na veel discussie bereikte men in Zweden een compromis:<sup>38</sup> de koning blijft staatshoofd, maar beschikt niet langer over taken waaraan politieke macht is verbonden.

Dat compromis is vervolgens neergelegd in de Zweedse grondwet

<sup>35</sup> H. te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbefef*, Den Haag 1992, p. 121-163. Te Velde wijst in dat verband op de innovatie van de koninklijke begrafenis: de begrafenis van Willem III werd een publieke aangelegenheid met een gemoderniseerd ritueel. *Ibidem*, p. 138-139. Dat gold nog veel sterker voor de inhuldiging van Wilhelmina in 1898. *Ibidem*, p. 123-124. Geheel nieuw, en daarmee een schoolvoorbeeld van een *invented tradition*, was koninginnedag: bedoeld om het 'volk' aan de monarchie te binden. *Ibidem*, p. 148-153.

<sup>36</sup> Zie ook Drees, *a.w.* noot 28, p. 66-70. In het Verenigd Koninkrijk kent de monarchie een veel diepere verankering en daarom een meer absolute (en dus in vergelijking met Nederland minder geclausuleerde) legitimatie. Het Britse koningschap is geworteld in een eeuwenoude, sterk feodale traditie en een eveneens stokoude en weinig systematische constitutie. Het voor Groot-Brittannië zo typerende extreme klassen- en standsbewustzijn werkt als een effectief ondersteunend mechanisme. W. Hamilton, *My Queen and I*, Londen 1975, p. 11-31.

<sup>37</sup> J.M. de Meij, 'Een koning zonder politieke macht', in: Prakke en Nieuwenhuis, *a.w.* noot 1, p. 37-42.

<sup>38</sup> Het Torekov-compromis uit 1971.

(*Regeringsform*) van 1974. Zweden is een koninkrijk gebleven, maar de koning vervult er nog slechts een ceremoniële rol.

Het principiële bezwaar tegen het Zweedse model blijft echter dat een parlementaire democratie in wezen onverenigbaar is met ieder erfelijk en niet-verantwoordelijk koningschap. Tot die conclusie komen in Nederland zelfs staatsrechtsgeleerde voorstanders van de monarchie.<sup>39</sup> Bovendien sluit een ceremonieel presidentschap beter aan bij de Nederlandse traditie, die wezenlijk burgerlijk van aard is – in de niet-pejoratieve betekenis van dat woord.

'De eenheid van het Nederlandsche volk is bovenal gelegen in zijn burgerlijk karakter. Of wij hoog of laag springen, wij Nederlanders zijn allen burgerlijk, van den notaris tot den dichter en van den baron tot den proletariër. Onze nationale cultuur is burgerlijk in elken zin, dien men aan het woord hechten wil. De burgerlijke levensopvatting heeft zich meegedeeld aan alle groepen of klassen, die ons volk telt, landelijke en stedelijke, bezittende en niet-bezittende. Onze gansche geschiedenis weerspiegelt die burgerlijke aspiraties.'<sup>40</sup>

In dit verband valt te wijzen op twee functies die het staatshoofd in een eigentijdse Nederlandse democratie behoort te vervullen. De eerste functie is die van symbool van de eenheid van de bevolking. In die hoedanigheid verricht hij een aantal ceremoniële taken. Voor een deel kenmerken deze zich door hun protocollaire karakter (staatsbezoeken, officiële openingen, etc.), voor een ander deel gaat het om een passend optreden bij crises, rampen en andere ingrijpende gebeurtenissen die de gehele bevolking of belangrijke delen daarvan raken. In dergelijke gevallen vervult het staatshoofd, afhankelijk van de aard van de gebeurtenis, een feliciterende, troostende, verzoevende of vermanende rol.<sup>41</sup>

De tweede functie van het staatshoofd hangt direct samen met de Nederlandse burgerlijke traditie.

De eerder beschreven geclausuleerde legitimatie van de positie van de Oranjes heeft alles te maken met de aanwezigheid van deze sterke burgerlijke traditie. Al eeuwenlang nemen zelfbewuste burgers een belangrijke plaats in de Nederlandse samenleving en het landsbestuur in. Hoewel niet ontkend kan worden dat de eerste Oranjes een belangrijke rol hebben gespeeld in de Tachtigjarige Oorlog, was de hoofdrol weggelegd voor de burgers. Zonder hun offers zou de opstand tegen de Spaanse landsheer niet zijn

<sup>39</sup> Zie Kortmann, *a.w.* noot 24, p. 140 en Bovend'Eerd, 'Met of zonder koning? in: *Prakke en Nieuwenhuis, a.w.* noot 1, 7.16, p. 13-14.

<sup>40</sup> J. Huizinga, *Nederland's geestesmerk*, herziene uitgave, Leiden 1935, p. 11.

<sup>41</sup> Bovend'Eert stelt dat 'De koning – of de president – (...) de eenheid van de natie, de verbondenheid van staat en volk [symboliseert en representeert].'*a.w.* noot 39, p. 16.

geslaagd. Ook de *success story* van de Gouden Eeuw was er een van burgers. Toen de Republiek in de loop van de achttiende eeuw steeds verder aftakelde, was het de sterk burgerlijke patriottenpartij die energiek modernisering van staat en samenleving nastreefde. In 1848 en de daaropvolgende decennia slaagde de intellectuele burger Thorbecke als leider van een al even burgerlijke groep vooruitstrevende liberalen erin Nederland te verlossen uit de lethargie van het ingeslapen koninkrijk van 1815.

Het is niet zozeer de historische lotsgemeenschap tussen de Oranjes en Nederland die het cement van de bevolking vormt, maar de aan de Nederlandse burgerlijke traditie inherente deugden zoals de inzet voor de gemeenschap in ruime zin (burgerzin) en in meer enge, publiekrechtelijke, zin (burgerschap).<sup>42</sup> Deze burgerdeugden vormen als het ware de fundamenteën voor onze constitutie. Zonder hun aanwezigheid kan onze democratie niet goed functioneren. De bedoelde burgerdeugden kunnen daarom worden beschouwd als de onderliggende culturele en maatschappelijke verankering van het staatsbestel, als de 'maatschappelijke constitutie'.<sup>43</sup> Deze maatschappelijke constitutie is van sterk morele aard en daarmee per definitie kwetsbaar. Het is daarom zaak dat wordt voorzien in een gezaghebbend instituut dat belast is met het hoeden en bewaken van deze constitutie. In een in alle opzichten pluriforme samenleving als de Nederlandse is een dergelijk instituut niet voorhanden in de private sfeer. Dat gegeven alleen al pleit voor het oprichten van een publiek instituut. Daarnaast pleit ook de directe verbinding tussen de maatschappelijke en de 'echte' constitutie voor een publieke en publiekrechtelijke voorziening. Voor het vervullen van de bedoelde functie is een gekozen staatshoofd, de president van de Republiek Nederland, de aangewezen functionaris.<sup>44</sup> Hij dient op een passende wijze van zich te laten horen wanneer het op het vlak van de burgerdeugden de verkeerde – of juist de goede – kant op gaat. Dat kan hij, eveneens burger, onder meer doen door middel van waarschuwende toespraken of door het uitspreken van prijzende woorden voor voorbeeldige burgers of acties.

<sup>42</sup> Voor een beschouwing over het 'republikeinse' en 'neorepublikeinse' burgerschap: H.R. van Gunsteren en P. den Hoed, *Burgerschap in praktijken (WRR-voorstudie V77)*, Den Haag 1992.

<sup>43</sup> Vgl. I. de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de politiek in de negentiende eeuw*, Amsterdam 2003, p. 215-217, die het begrip 'maatschappelijke constitutie' op een vergelijkbare manier gebruikt.

<sup>44</sup> Vanuit een geheel andere context beschouwde Bagehot, a.w. noot 3, p. 98, de Britse koning (i.c. koningin Victoria) als de leider op het vlak van de moraliteit: 'the Crown as the head of our morality.'

### *Schets van het statuut van de ceremoniële president*

De grondwettelijke vormgeving van de ceremoniële president kenmerkt zich bovenal door het feit dat hij niet beschikt over formele politieke bevoegdheden. Hij maakt ook geen deel uit van de regering. De ceremoniële president vervult geen enkele rol bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, bij de regeringsformatie en bij benoemingen in staatsambten. Volgens dit model vinden de regeringsformatie en de benoeming en ontslag van ministers op dezelfde wijze plaats als in het model van de minister-president als staatshoofd.<sup>45</sup> Andere hoge ambtsdragers, zoals de voorzitter en leden van de Raad van State en rechters, worden niet door de president benoemd, maar bij regeringsbesluit.

Deze keus voor een consequent vormgegeven ceremonieel presidentschap wordt gewaarborgd door de wijze waarop de president wordt aangesteld of – zo nodig – ontslagen. Directe verkiezing door de burgers zou de ceremoniële president een te zware politieke positie geven. Daarom is gekozen voor de figuur van indirecte verkiezing bij gewone meerderheid door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Ontslag door dezelfde verenigde vergadering is mogelijk. Vanwege het per definitie ontbreken van een politieke vertrouwensrelatie tussen Staten-Generaal en president is ontslag alleen mogelijk vanwege een limitatief aantal in de grondwet opgenomen gronden (voorgestelde artikelen 26 en 27). Een derde waarborg voor een gedepolitiseerd presidentschap is gelegen in de benoemingstermijn van vijf jaar (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Deze termijn wijkt af van de zittingsduur van Tweede en Eerste Kamer, waardoor de president niet snel de speelbal wordt van de (partij)politiek. Bovendien is er zo ook minder vereenzelviging met de politieke ritmiek.

#### **4 De beschermende president**

Het essentiële verschil met het model van de ceremoniële president is dat de beschermende president wél over (politieke) bevoegdheden beschikt. Dat is overigens het geval in vrijwel alle staten met een zuiver parlementair regeringsstelsel, of het nu parlementaire monarchieën of parlementaire republieken betreft. Buiten Zweden zijn staten waarin het staatshoofd louter en alleen een ceremoniële rol vervult niet of althans moeilijk te vinden. Hoewel zij meestal bevoegdheden hebben, worden hoofden van

<sup>45</sup> Dat geldt ook voor de benoeming en het ontslag van staatssecretarissen.

staten met een parlementair stelsel er echter in beginsel geacht geen gebruik van te maken, in ieder geval niet om er politiek mee te bedrijven.<sup>46</sup>

Griekenland en Italië kennen zo'n zuiver parlementair stelsel, maar het meest nabije voorbeeld levert Duitsland. Daar heeft de president, die indirect, door de *Bundesversammlung*, gekozen wordt,<sup>47</sup> een indrukwekkende lijst met bevoegdheden: hij sluit en ratificeert verdragen, vaardigt wetten uit, draagt de bondskanselier voor, benoemt en ontslaat bondsm Ministers en bondsrechters, verleent gratie, etc. Deze bevoegdheden zijn door de grondwet echter altijd begrensd, óf situationeel óf door de eis dat zijn besluiten dienen te worden gecontrasigneerd door de bondskanselier of een minister, dan wel voorgedragen door de bondskanselier. In de praktijk wordt de inhoud van zijn besluiten vrijwel altijd bepaald door de bondskanselier en zijn regering en vaardigt hij de wetten uit die parlement en regering uitgevaardigd willen zien. Het adagium over een constitutioneel monarch die functioneert in een parlementair bestel – *il règne, mais il ne gouverne pas* – is aldus ook van toepassing op de Duitse president: hij is het hoofd van de staat, maar hij regeert niet. Anders gezegd: de president 'brengt politieke wil tot uitdrukking, maar vormt deze zelf niet'.<sup>48</sup>

Hoewel hun inhoud dus door de regering wordt bepaald, worden wetten en besluiten door de presidentiële bekrachtiging en de presidentiële signatuur tegelijkertijd als het ware boven de partijpolitieke machtsverhoudingen van het moment uitgetild: 'De uitgevaardigde en in het Staatsblad geplaatste wet is geen besluit meer van de parlementaire meerderheid alleen, maar van het hele parlement. De benoemde minister is geen dienaar van een partij, maar een dienaar van de staat.'<sup>49</sup> De bevoegdheden van de Duitse president worden aldus in de eerste plaats gezien in het licht van zijn integrerende functie, volgens welke hij de staatkundige eenheid van de Duitse politieke gemeenschap representeert en symboliseert.

Daaraan dient echter onmiddellijk te worden toegevoegd dat het Duitse

<sup>46</sup> Dat is anders in de zogenaamde semi-presidentiële staten, zie daarover de volgende paragraaf.

<sup>47</sup> Een speciaal kiescollege dat bestaat uit de leden van de bondsdag en een gelijk aantal door de deelstaatparlementen op basis van evenredige vertegenwoordiging gekozen leden.

<sup>48</sup> Jörn Ipsen, geciteerd door Klaus Schlaich, in: Josef Isensee en Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Deel II, Heidelberg p. 563: 'artikuliert politischen Willen, bildet ihn aber nicht selbst'. Zie over de Duitse president ook M.C. Burkens, 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: Prakke en Kortmann, *a.w.* noot 22, p. 124-125.

<sup>49</sup> Schlaich, in: Isensee en Kirchhof, *a.w.* noot 48, p. 552: 'Das (...) ausgefertigte und im Gesetzblatt erscheinende Gesetz ist ein Parlamentsgesetz, nicht länger ein Beschluss bloss der Parlamentsmehrheit. Der ernannte Minister ist nicht Minister einer Partei, sondern Minister des Staates.'

staatshoofd ook wel eens zijn tanden laat zien, bijvoorbeeld door te weigeren een (in zijn ogen evident ongrondwettige) wet uit te vaardigen of een benoemingsvoorstel te onderschrijven. Zulke acties, die een uitdrukking zijn van zijn zogenaamde *rechtliche Reservefunktion*, zijn echter niet ingegeven door de wens zijn politieke wil door te drijven, maar erop gericht de constitutionele orde en de voorrang van het grondwettelijk bestel te beschermen. Deze juridische invallersrol is daarmee uiteindelijk dienstbaar aan de integrerende functie van het staatshoofd: 'De hele eenheid en verbindendheid schenkende kracht van de uitvaardiging van de wet wordt verspeeld als de bondspresident zijn overtuiging dat een wet vanwege haar inhoud ongrondwettig is niet met gevolg tot uitdrukking zou kunnen brengen.'<sup>50</sup> Overigens gebeurt het hoogst zelden dat de president wetten of besluiten met een veto treft.<sup>51</sup> Gewoonlijk dient de Duitse president de politiek niet met daden, maar met woorden, als *Mahner*, *Ratgeber* en *Vermittler*.<sup>52</sup>

Ten slotte heeft de Duitse president ook nog een zogenaamde *politische Reservefunktion*, dat wil zeggen een politieke invallersrol, als het politieke systeem is vastgelopen of dreigt dat te doen. Als bijvoorbeeld de Bondsdag, de Duitse Tweede Kamer, een bondskanselier aanwijst maar dat niet doet met de grondwettelijk vereiste meerderheid, heeft de president de keuze de aangewezen persoon te benoemen dan wel de Bondsdag te ontbinden (artikel 63, vierde lid, van de Duitse grondwet). En als de Bondsdag weigert het door de bondskanselier gevraagde vertrouwen in hem uit te spreken, heeft de president de keuze tussen het op voorstel van de bondskanselier ontbinden van Bondsdag óf het, ook op voorstel van de bondskanselier, uitroepen van de zogenaamde wetgevingsnoodtoestand (*Gesetzgebungsnotstand*; artikel 68 juncto artikel 81 van de Duitse grondwet). De inzet van deze bevoegdheden in de sfeer van de *politische Reservefunktion* is hoogst uitzonderlijk en al evenmin als de inzet van de bevoegdheden in de sfeer van de *rechtliche Reservefunktion* gericht op het bedrijven van politiek. Beoogd wordt in dit geval slechts 'om de raderen van de partijpolitiek, als ze eenmaal zijn vastgelopen, zo soepel mogelijk weer op gang te brengen.'<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Schlaich, in: Isensee en Kirchhof, a.w. noot 48, p. 556: 'Die ganze, Einheit und Verbindlichkeit stiftende Kraft der Ausfertigung von Gesetzen wäre verspielt, wenn der Bundespräsident dabei nicht (...) seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Inhalts zum Ausdruck und zur Wirksamkeit bringen könnte.'

<sup>51</sup> Sinds 1949 zijn zes wetten door een presidentieel veto getroffen; de laatste dateert van 1991 en werd, nadat zij na een grondwetswijziging opnieuw werd aanvaard, alsnog door de president uitgevaardigd ([www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de)).

<sup>52</sup> Jürgen Hartmann en Udo Kempf, *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien*, Opladen 1989, p. 44. Zijn integrerende functie kan de Duitse president actief gestalte geven door zijn bijdragen aan het publieke debat.

<sup>53</sup> Ferdinand A. Hermens, geciteerd door Schlaich, in: Isensee en Kirchhof, a.w. noot 48, p. 566: 'die Räder der Parteiregierung, sollten sie einmal stecken geblieben sein, mit einem Minimum an Reibung wieder in Gang zu bringen'.

De juridische en politieke invallersrollen van de Duitse president zijn complementair en subsidiair, gebaseerd op het idee dat de president pas inspringt als de andere staatsorganen, parlement, regering of rechterlijke macht, de klus zelf niet kunnen klaren. Dat neemt niet weg dat de Duitse president aldus in het geheel van Duitse *checks and balances* een partijtje meeblaast.

Deze functies die het Duitse staatshoofd vervult, vertonen een zekere gelijkenis met de functies die in Nederland wel aan het koningschap worden toegeschreven. Zo zou de koning dankzij zijn nationale symboolfunctie met de ondertekening van wetten en regeringsbesluiten aan deze 'een bepaalde politieke meerwaarde' toevoegen, waardoor zij in zekere mate worden uitgetild 'boven de partijpolitieke machtsverhoudingen van het moment'.<sup>54</sup> Verder zou het koningschap in het bestel een neutrale, matigende rol kunnen vervullen.<sup>55</sup> Enerzijds zou 'het plechtige' van de koning als staatshoofd de staatsdienaren eraan herinneren 'dat zij niet voor zichzelf, hun politieke cliënten of politieke meesters optreden, maar dit doen in verantwoordelijkheid en dienst aan het door die koning gerepresenteerde geheel'.<sup>56</sup> Anderzijds zou de koning, 'juist vanuit diens ongebonden en onpartijdige positie, met vragen en opmerkingen een waardevolle rol vervullen binnen de regering', hetgeen een 'duidelijke positieve waarde en betekenis voor bestuur en samenleving' zou hebben.<sup>57</sup> Ten slotte zou het koningschap een zekere waarborg bieden voor continuïteit in het staatsbestuur.<sup>58</sup> Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan oorlogssituaties en zware politieke crises, maar ook aan periodes van politieke transitie, zoals tijdens een kabinetsformatie.<sup>59</sup>

Wat betreft de bevoegdheden van de koning, variërend van het aanwijzen van (in)formateurs tijdens kabinetsformaties tot het ondertekenen van de talrijke koninklijke besluiten en wetten, kan daaraan nog het volgende worden toegevoegd. De uitoefening ervan, die onder ministeriële verantwoordelijkheid valt en de aanleiding vormt voor geregeld contact tussen ministers en koning, wordt, behalve als het gaat om de benoeming van (in)formateurs, in de praktijk geacht niet meer in te houden dan, naast het recht om ingelicht te worden, het recht van advies, aansporing en vermaan – niet toevallig precies die rechten die volgens

<sup>54</sup> S.W. Couwenberg, 'Einde van de monarchie', *Liberaal Reveil*, 5, 1998, p. 182-190. Om een vergelijkbare reden is in Zweden recentelijk voorgesteld om de koning, die er in 1975 vrijwel geheel buiten het politieke bestel werd geplaatst en daarbij de bevoegdheid verloor om wetten te bekrachtigen, in de toekomst de bekendmaking van wetten te laten ondertekenen; J.M. de Meij, 'Een koning zonder politieke macht', in: Prakke en Nieuwenhuis, *a.w.* noot 1, p. 42.

<sup>55</sup> Kortmann, *a.w.* noot 24, p. 140.

<sup>56</sup> Van der Pot-Donner, *a.w.* noot 24, p. 411. Het koningschap zou het ministers ook makkelijker maken 'de dubbelrol te (...) spelen van dienaar van het geheel en voorman van de meerderheid, zonder dat aan een oppositie het stempel behoeft te worden opgedrukt van de eenheid te schaden, zo niet erger'.

<sup>57</sup> Aldus toenmalig minister-president Kok in zijn in september 2000 naar de Tweede Kamer gestuurde 'Beschouwing over het koningschap', *Kamerstukken II 2000/01*, 27 409, nr. 1, 3. Vgl. ook J. van der Hoeven, 'Monarchie of republiek', in: *Staatsrecht en bestuursrecht*, Zwolle 1984, p. 81-83.

<sup>58</sup> Kortmann, *a.w.* noot 24, p. 140.

<sup>59</sup> Bovend'Eert, *a.w.* noot 39, p. 18-19.



de aloude Bagehot voor een koning in een constitutionele monarchie overblijven.<sup>60</sup> Het zijn met andere woorden de ministers die de inhoud van de koninklijke besluiten bepalen. Maar ook als de koning rechtens verplicht zou zijn de door de ministers aan hem voorgelegde besluiten te ondertekenen, hetgeen wel wordt betwijfeld,<sup>61</sup> kan toch nimmer worden uitgesloten dat de koning op een gegeven moment feitelijk weigert zijn handtekening te zetten. Dat zal, als een minister daarvoor de verantwoordelijkheid niet wil dragen, leiden tot een constitutionele crisis. Dat neemt niet weg dat – zeer uitzonderlijke – situaties denkbaar zijn waarin de weigering van de koning om democratische of rechtsstatelijke redenen wellicht aanvaardbaar kan worden geacht.<sup>62</sup>

In de Britse staatsrechtelijke literatuur komen we een vergelijkbare opvatting tegen: 'it may seem there is no obvious point at which the limitation of the power of the sovereign (...) should stop. That limit is reached, however, at the point at which the constitution itself, which determines the role of the head of state, appears to be under threat. At that point, it may be suggested, the sovereign has the right to exercise his or her discretion, to act as constitutional guardian, to ensure that the values which lie at the foundation of a constitutional system are preserved. (...) The doctrine that the sovereign is required to act on the advice of ministers presupposes that ministers themselves act within the framework and presumptions of constitutional government.'<sup>63</sup>

Natuurlijk is de uitoefening van al deze aan het koningschap toegeschreven functies sterk afhankelijk van de kwaliteit van de kroondrager, die gegeven de erfelijkheid absoluut niet gegarandeerd is.

De hamvraag is of de Republiek Nederland nog behoefte heeft aan een staatshoofd dat vergelijkbare invallersfuncties als de Duitse president vervult. Die vraag kan bevestigend worden beantwoord. Ondanks allerlei andere staatsrechtelijke constructies zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, de collegiale besluitvorming in de ministerraad en het tweekamerstelsel, is zo'n staatshoofd in deze tijd geen overbodige luxe.<sup>64</sup> Juist in een in alle opzichten pluriforme en versnipperende samenleving waarin politieke partijen nog maar een fractie van het totale electoraat vertegenwoordigen en de kiezers zweven, bestaat behoefte aan een staatshoofd dat niet alleen een representatieve rol speelt, maar daarnaast door zijn ondertekening ervan aan wetten en bepaalde besluiten een meerwaarde toekent, dat politici erop kan wijzen dat zij niet voor zichzelf of hun partij overheidsmacht uitoefenen, maar voor de hele samenleving, en dat op momenten dat de politiek dreigt vast te lopen of is vastgelopen, kan helpen de trein weer op de rails te zetten.

<sup>60</sup> A.w. noot 3, p. 113: 'the sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights – the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn. And a king of great sense and sagacity would want no others.'

<sup>61</sup> Bovend'Eert, a.w. noot 39, p. 10 e.v.

<sup>62</sup> Vgl. L. Prakke, 'De abortusconclusies van Veringa', *NJB* 1977, p. 945-951.

<sup>63</sup> Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1995, p. 65.

<sup>64</sup> Koopmans, a.w. noot 8; Van Wijnen, a.w. noot 30, p. 192. Anders: Bovend'Eert, a.w. noot 39, p. 17, zie echter ook p. 19.

### *Schets van het statuut van de beschermende president*

De beschermende president wordt voor een periode van vijf jaar, met de mogelijkheid van aansluitende herverkiezing, bij geheime stemming gekozen door de verenigde vergadering der Staten-Generaal (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Voor zijn verkiezing is een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen vereist. Daarvoor dient gewoonlijk ook een deel van de stemmen van de oppositie op de president te zijn uitgebracht. Zo wordt voorkomen dat de president de zetbaas wordt of lijkt te zijn van de toevallig regerende meerderheid. Tegelijkertijd worden daardoor zijn gezag en onafhankelijkheid vergroot. Ook daarop gericht zijn de geheime stemming, die de meerderheid die de president kiest verborgen houdt, en diens vijfjarige ambtstermijn, die langer is dan de gewone zittingsduur van het parlement en daarmee ook langer dan de levensduur van een regering.<sup>65</sup> De onafhankelijkheid wordt tevens gediend door de president buiten de regering te plaatsen. De regering bestaat ook volgens dit model uit de ministers, niet mede uit het staatshoofd (voorgesteld artikel 42, eerste lid).

De president krijgt een arsenaal van bevoegdheden dat min of meer vergelijkbaar is met dat van de Duitse president. Bij presidentieel besluit worden volgens dit model onder meer wetten uitgevaardigd (voorgestelde artikelen 81 en 87, tweede lid) en verdragen goedgekeurd (voorgesteld artikel 91, eerste lid). Ook wordt bij presidentieel besluit gratie verleend (voorgesteld artikel 122). Verder benoemt de president ministers (voorgesteld artikel 43) en heeft hij het initiatief in het proces van kabinetsformatie (juister: 'regeringsformatie'). Daartoe wordt in de grondwet neergelegd dat hij ingeval de regering ontslag vraagt een formateur aanwijst (voorgesteld artikel 28).

Sommige besluiten, volgens de huidige Grondwet koninklijke besluiten, zijn volgens dit model presidentiële besluiten, andere niet. In de eerste categorie vallen bijvoorbeeld de benoeming van rechters en de leden van de Raad van State, in de tweede, die van regeringsbesluiten, de benoeming van de voorzitter van de provincie (de huidige commissaris van de koningin) en, zolang als het nog duurt, de burgemeester, alsook het recht de kamers te ontbinden (voorgesteld artikel 64). Een optie is ook van deze regeringsbesluiten presidentiële besluiten te maken.<sup>66</sup>

Ondanks al zijn bevoegdheden is het niet de bedoeling dat de president een politieke rol gaat vervullen. Dat zal ook niet het geval zijn. De speelruimte die de president in het proces van regeringsformatie bij het benoemen van (in)formateurs zal hebben, wordt, net als die van

<sup>65</sup> Het is vast gebruik dat een kabinet aan de vooravond van verkiezingen zijn ontslag aanbiedt.

<sup>66</sup> In die zin J.H. Reestman, a.w. noot 21, p. 71 e.v.

de koning in het huidige bestel, begrensd door de ingewonnen en gepubliceerde adviezen van de voorzitter van de Raad van State, de kamervoorzitters en de fractieleiders in de Tweede Kamer. Bovenal dient ook in een Republiek Nederland uiteindelijk een regering tot stand te komen die kan bogen op steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. Natuurlijk behoudt de president een zekere manoeuvreerruimte, zeker als de verkiezingsuitslag niet duidelijk is, de adviezen elkaar tegenspreken of coalitiebesprekingen vastlopen, maar het verwijt dat deze ondemocratisch is kan men een gekozen president niet tegenwerpen. Verder moeten nagenoeg alle presidentiële besluiten in de zin van de grondwet mede ondertekend worden door een of meer ministers.<sup>67</sup> Dat betekent dat zij, de ministers dus, de inhoud ervan zullen bepalen. De ministers worden immers, anders dan de president, geacht te regeren en dus politieke besluiten te nemen. Zij zijn voor hun handelen – waaronder het ondertekenen van presidentiële besluiten – verantwoordelijk verschuldigd aan het parlement. Zij kunnen naar huis gestuurd worden als het parlement geen vertrouwen meer in hen heeft. Maar zolang dat vertrouwen niet is opgezegd, delen zij als het ware ook in de sterke democratische legitimatie die de Tweede Kamer geniet als gevolg van haar directe verkiezing door de bevolking. Dat is niet het geval bij de president, die weliswaar door het parlement benoemd wordt, maar niet om regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Hij staat ook niet in een vertrouwensrelatie met het parlement. Daarom zal zijn wil bij het nemen van presidentiële besluiten in beginsel wijken voor die van de regering en de individuele ministers. Dat zal *a fortiori* het geval zijn bij de uitvaardiging van wetten, die door de samenwerking tussen regering en parlement zijn tot stand gebracht. Anders gezegd: de president zal zijn plaats kennen en zich niet opstellen als een derde kamer van het parlement of als een schaduwregering.<sup>68</sup> Gewoonlijk zal de president de confrontatie met de politieke instellingen niet willen, kunnen en mogen aangaan.

<sup>67</sup> Zie het voorgestelde artikel 29. Op deze regel bestaan enkele uitzonderingen. Het in het voorgestelde artikel 28 bedoelde besluit tot benoeming van een formateur behoeft geen ministeriële handtekening, het besluit tot uitvaardiging van een wet (voorgestelde artikelen 81 en 87) en het goedkeuren van een verdrag (voorgesteld artikel 91), al evenmin.

<sup>68</sup> In deze context dringt zich een vergelijking op met rechters, die ook worden geacht in zo groot mogelijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid te functioneren en niet aan politiek te doen. Het daarop gerichte geheel van rechtspositionele maatregelen dient ook in hun geval gecomplementeerd te worden door een op de rechterlijke functie toegesneden instelling en opstelling, een *esprit de corps* in de positieve betekenis van het woord. Daarbij speelt de speciale rol die zij als rechters in het bestel geacht worden te vervullen, een grote rol. Datzelfde geldt voor de president van de republiek: ook hij zal zijn optreden moeten modelleren naar de rol die hij geacht wordt te spelen.

Overwogen is om in de grondwet te bepalen dat presidentiële besluiten alleen op voordracht van ministers tot stand kunnen komen, zoals de Oostenrijkse grondwet in beginsel doet.<sup>69</sup> Zo'n regeling is evenwel overbodig. Anders dan in Oostenrijk wordt de president in ons model indirect gekozen. De 'democratische logica' die daaruit in combinatie met de vereiste contrasignering van presidentiële besluiten en het functioneren van het parlementaire stelsel voortvloeit, verzekert dat het initiatief voor presidentiële besluiten bij de ministers zal liggen, en niet bij de president (zoals ook onder het huidige bestel de voordracht voor koninklijke besluiten uitgaat van ministers).

Hoewel de president regering en parlement doorgaans zal volgen, zijn bijzondere omstandigheden denkbaar waarin hij het uitvaardigen van wetten of het ondertekenen van presidentiële besluiten mag weigeren. Te denken valt aan een wet die evident in strijd is met de grondwet of met een voor Nederland bindend verdrag. Te denken valt ook aan besluiten die weliswaar strikt genomen niet in strijd zijn met de grondwet, maar toch de grondslagen van het constitutionele en politieke bestel ernstig schaden of aantasten. Natuurlijk is de verwezenlijking van zulke omstandigheden op dit moment hoogst onwaarschijnlijk. Misschien zal de president ook wel nooit hoeven te weigeren. Maar zoals een lid van de constitutionele conventie die in Australië de overgang van de monarchie naar de republiek moest voorbereiden, het uitdrukte: 'We need to consider worst case scenarios in order to highlight the importance of getting the balance of power right.'<sup>70</sup>

De Australische conventie stelde voor de (Britse) koningin en haar vertegenwoordiger in Australië, de *Governor-General*, als staatshoofd te vervangen door een president met een ambtstermijn van vijf jaar. Deze zou op voorstel van de minister-president door de verenigde vergadering van het Federale Australische parlement met tweederde meerderheid gekozen moeten worden. Hij zou dezelfde bevoegdheden krijgen als de gouverneur en bij de uitoefening ervan, net als deze, in beginsel moeten handelen conform de wensen van de ministers. Tegelijkertijd echter zou de president, net als de gouverneur, zekere *reserve powers* hebben. Over de omvang daarvan en de voorwaarden waaronder deze mogen worden uitgeoefend, bestaat geen volledige overeenstemming.<sup>71</sup> Wat dat betreft is de situatie in Australië vergelijkbaar met die in Canada, eveneens een voormalige kolonie van Groot-Brittannië met nog steeds de Britse koningin als staatshoofd. Daar wordt de (Canadese) *Governor-General* geacht bij de uitoefening van zijn bevoegdheden te handelen op 'advice' van de *Prime Minister* en houden deze doorgaans niet meer in dan de door Bagehot geformuleerde rechten 'to be consulted, to

<sup>69</sup> L. Prakke, 'De Republiek Oostenrijk', in: Prakke en Kortmann, *a.w.* noot 22, p. 612-613.

<sup>70</sup> John Hepworth, tijdens de Constitutionele Conventie van Australië, *Transcripts of the Proceedings*, Tuesday, 3 February 1998, p. 93; [www.aph.gov.au/hansard/conv/con0302.pdf](http://www.aph.gov.au/hansard/conv/con0302.pdf)

<sup>71</sup> R.D. Lumb, *Australian Constitutionalism*, Sydney 1983, p. 65-83.

encourage and to warn'. De uitzonderingen hebben betrekking op 'the basic functioning of any political system based on the Westminster model of parliamentary government'. Algemeen wordt geaccepteerd dat de gouverneur zijn 'reserve power' gebruiken mag om een regering te ontslaan die aanblijft als de oppositie de verkiezingen heeft gewonnen. Omstreden is of hij mag en moet optreden als 'guardian of the constitution', bijvoorbeeld om een 'criminally corrupt regime' uit het zadel te wippen. Niet geheel wordt uitgesloten dat de gouverneur de ontbinding van het parlement en daarmee algemene verkiezingen kan forceren, bijvoorbeeld als een regering voorstelt om de fundamenteën van het politieke of maatschappelijke leven ingrijpend en blijvend te hervormen, zonder dat de kiezers zich daarover hebben kunnen uitspreken. Terwijl wordt aanvaard dat de gouverneur mag weigeren 'illegal or conventionally improper advice' op te volgen, mag hij naar aller overtuiging niet weigeren een wet te bekrachtigen, tenzij misschien als *ultimum remedium* in het geval de wet de bijl zet aan de wortel van de parlementaire democratie.<sup>72</sup>

Het fundament van het presidentiële vetorecht ligt in de Grondwet zelf. Daarbij valt te wijzen op de eed of belofte van trouw aan de grondwet die de president, net als ministers en kamerleden (artikelen 49 en 60 van de Grondwet), bij zijn ambtsaanvaarding aflegt. Nog belangrijker is dat de president, net als ministers, kan worden vervolgd en bestraft door de Hoge Raad (voorgesteld artikel 119) voor ambtsmisdrijven, waaronder uitvaardigen van wetten c.q. het ondertekenen van besluiten waarvan hij weet dat ze in strijd zijn met de wet of de grondwet.<sup>73</sup>

De voornoemde grondwetsbepalingen bevatten overigens een tweesnijdend zwaard. Het grondwettelijk recht machtigt, zonder zulks expliciet te verklaren, de president alleen in zeer uitzonderlijke gevallen om te weigeren zijn handtekening te zetten. De president zal regering en parlement dus niet lichtzinnig de voet mogen dwarszetten, maar zich uiterst terughoudend moeten opstellen. Net als zijn Duitse collega mag hij alleen weigeren als *hij* de absolute zekerheid bezit dat een besluit strijdig is met het constitutionele bestel. Weliswaar is ook op dit vlak de zekerheid van de een die van de ander niet, maar met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan toch gesteld worden dat een presidentieel veto in Nederland, net als in Duitsland, een zeldzaamheid zal zijn.

De Duitse presidenten stellen zich op het standpunt dat zij slechts weigeren een wet uit te vaardigen als, in de woorden van oud-president Carstens, 'der Verstoß gegen das Grundgesetz für ihn offenkundig und zweifelsfrei ist'.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Andrew Heard, *Canadian Constitutional Conventions. The Marriage of Law and Politics*, Toronto 1991, p. 16-47; Gérald-A. Badouin, *La Constitution du Canada*, Montréal 1990, p. 62-63.

<sup>73</sup> Daartoe zal naar analogie van de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht een wettelijke voorziening moeten worden getroffen.

<sup>74</sup> Günther Scholz, *Die Bundespräsidenten. Biographien eines Amtes*, Heidelberg 1990, p. 444.

Als de president wel bedenkingen heeft tegen een wet, maar hij niet *zweifelsfrei* is, kan en zal hij zijn bedenkingen in een brief aan de bondskanselier en beide kamers van het Duitse parlement kenbaar maken.<sup>75</sup> Tot nu toe zijn zes wetten met een veto getroffen; zij hadden veelal betrekking op de Duitse federale structuur.<sup>76</sup>

Bovendien heeft de Nederlandse president, anders dan de Duitse, ten aanzien van wetten slechts een suspensief veto. Hij kan onder opgave van redenen regering en parlement vragen een voorstel in heroverweging te nemen. Als deze heroverweging leidt tot het opnieuw aanvaarden van het voorstel, al dan niet in gewijzigde vorm, wijkt het presidentiële veto voor de wil van regering en parlement, die wet wordt (voorgesteld artikel 87, leden 3 en 4).

Daarentegen is bij presidentiële besluiten sprake van een zogenaamd 'absoluut' veto. Zo'n veto kan alleen door de president of zijn opvolger van tafel worden geveegd, niet door het parlement of de regering. Ook hier ontbreekt een veiligheidsklep evenwel niet. Een president die om de haverklap en zonder gegronde redenen presidentiële besluiten met een veto treft, zal niet alleen zijn kans op herverkiezing verspelen, maar ook het aanzien van het presidentiële ambt ernstig schaden. Op grond daarvan kan hij door de verenigde vergadering met een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen worden ontslagen (zie het voorgestelde artikel 27, eerste lid, onder c). De president maakt dus niet alleen deel uit van het geheel van *checks and balances* van het bestel, maar is er zelf ook aan onderworpen.

Een alternatief is de president in *alle* gevallen een suspensief vetorecht te geven, dus ook ten aanzien van presidentiële besluiten. Dat is bijvoorbeeld in India het geval, waar de president bekleed is met de uitvoerende macht (artikel 52 van de Indiase grondwet), maar bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, waaronder de bekrachtiging van wetten, wordt 'bijgestaan' door een raad van ministers (artikel 74). De president dient de adviezen van de raad te volgen; deze verplichting is in 1976 in de grondwet neergelegd. In 1978 is daaraan toegevoegd dat de president de raad kan vragen een advies te heroverwegen, maar ook dat hij verplicht is het na zo'n heroverweging uitgebrachte en al dan niet gewijzigde advies op te volgen. Desondanks wordt in de Indiase rechtspraak en doctrine aanvaard dat de president bepaalde besluiten voor eigen rekening mag nemen, zoals de benoeming van een minister-president na verkiezingen die geen duidelijke winnaar hebben opgeleverd, of het ontslag van een regering die haar meerderheid in het lagerhuis heeft verloren maar weigert op te stappen.<sup>77</sup> Sommige Indiase schrijvers lijken nog een stapje

<sup>75</sup> Zie [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de).

<sup>76</sup> Hartmann en Kempf, *a.w.* noot 52, p. 39.

<sup>77</sup> Mahendra P. Singh, *V.N. Shukla's Constitution of India*, tiende editie, Lucknow 2001, p. 343-344 (met dank aan dr. J.L. de Reede). In dat opzicht lijkt er verschil te bestaan tussen het Indiase en het Britse bestel, dat voor het Indiase model heeft gestaan (en vaak nog staat).

verder te gaan.<sup>78</sup> In de praktijk komt het niet alleen voor dat de president om een heroverweging vraagt, maar ook dat de raad vervolgens afziet van het uitbrengen van een nieuw advies en het gewraakte besluit dus niet tot stand komt.<sup>79</sup>

Een andere optie is om het vetorecht in alle gevallen, dus ook ten aanzien van wetten, absoluut te maken, zoals in Duitsland het geval is. De president daar kan door parlement of regering niet gedwongen worden op zijn schreden terug te keren. Wel kan het *Bundesverfassungsgericht*, de Duitse constitutionele rechter, onder omstandigheden in het kader van de zogenaamde *Organstreitigkeiten*-procedure een oordeel uitspreken over het handelen van de president (artikel 93, eerste lid, sub 1 van de Duitse grondwet).<sup>80</sup> Feitelijk kan de president door een negatief oordeel van het hof echter niet gedwongen worden een veto in te trekken. Uiteindelijk kan de Duitse president op verzoek van de Bondsdag (met twee derde meerderheid van zijn leden) of de Bondsraad (met een twee derde meerderheid der uitgebrachte stemmen) door het *Bundesverfassungsgericht* worden afgezet wegens 'vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes' (artikel 61).

## 5 Geen vierde model

Wij hebben overwogen de lezer nog een vierde model voor de Republiek Nederland te presenteren, waarvan de werktitel was 'het model van de meeregerende president'. Daar hebben we van afgezien om redenen die we hieronder uiteenzetten.

Dit hoofdstuk bevat al een model voor een meeregerende president, namelijk dat van de minister-president als staatshoofd. Terwijl daarin de minister-president in de eerste plaats minister is en daarna pas staatshoofd, is ook een model denkbaar waarin de president in de eerste plaats staatshoofd is en pas daarna mederegeerder. In dat model zou de president gekozen moeten worden en over een vaste ambtstermijn moeten beschikken, twee kenmerken die ontbreken in ons model van de minister-president als staatshoofd.

Het uitgangspunt van deze studie is het behoud van het parlementaire stelsel. De kern daarvan is zoals gezegd dat degenen die regeringsverantwoordelijkheid dragen door (een kamer van) het parlement om politieke redenen naar huis kunnen worden gestuurd. Dat uitgangs-

<sup>78</sup> A.G. Noorani, *Indian Affairs. The Constitutional Dimension*, Delhi 1990, p. 21-24; H.M. Seervai, *Constitutional Law of India*, deel II, Bombay 1984, p. 1719-1720.

<sup>79</sup> Singh, *a.w.* noot 77, p. 344.

<sup>80</sup> Bundesverfassungsgericht, 16 februari 1983, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen 1983, deel 62, nr.1, waarin het hof zich uitsprak over het besluit tot ontbinding van de bondsdag in 1982.

punt stelt grenzen aan de inrichting van het presidentiële statuut: ook een president die *formeel* regeringsverantwoordelijkheid gaat dragen en die formeel de bevoegdheid krijgt om het algemene regeringsbeleid mede te formuleren, moet dan om politieke redenen naar huis kunnen worden gestuurd. Daarmee is uitgesloten dat zo'n president een vaste ambtstermijn krijgt. Anders gezegd, ook de lengte van de ambtstermijn van een president die regeringsverantwoordelijkheid draagt, moet, net als die van de (overige) regeringsleden, in laatste instantie bepaald worden door het parlement.

Wat betreft de verkiezing van de president zijn er twee mogelijkheden: óf hij wordt direct, dat wil zeggen door het gehele volk, gekozen, óf indirect, bijvoorbeeld door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal, door de Tweede Kamer of door een speciaal kiescollege. De politieke afhankelijkheid van het parlement die het gevolg moet zijn van het functioneren van het parlementaire stelsel, lijkt moeilijk te rijmen met de *directe* verkiezing van de meeregerende president. Waarom zou de president, die in dat geval als enige ambtsdrager door het gehele volk gekozen is, bij een politiek conflict moeten wijken voor de meerderheid van een van de kamers in het parlement? Als men daar geen been in ziet, wordt feitelijk de direct gekozen minister-president geïntroduceerd. Moeilijk voorstelbaar is immers dat een direct gekozen president die formeel regeringsverantwoordelijkheid draagt, niet tegelijkertijd ook regeringsformateur én regeringsleider wordt. Daaromheen hebben wij geen model gebouwd, omdat er op dit moment in politiek Nederland (nog?) geen meerderheid bestaat voor de invoering van de direct gekozen minister-president. Als deze meerderheid alsnog wordt gevonden<sup>81</sup> kan de direct gekozen minister-president zonder moeite worden ingepast in het grondwettelijk bestel, ongeacht welk van de drie modellen is ingevoerd.

Wat ten opzichte van het model van de 'minister-president als staatshoofd' de toegevoegde waarde is van een president die indirect gekozen wordt, is een vraag. Die verkiezing zou aan het begin of aan het eind van het proces van kabinetsformatie kunnen plaatsvinden. In het eerste geval – de Tweede Kamer zou dan moeten fungeren als kiescollege, is – opnieuw – moeilijk voorstelbaar dat de president niet tevens formateur én regeringsleider wordt. Zal de Tweede Kamer erin

<sup>81</sup> De ervaringen die Israël tussen 1992 en 2001 heeft opgedaan met een direct gekozen minister-president in een parlementair stelsel, stemmen overigens niet bij voorbaat optimistisch. Onder andere heeft het experiment Israël minder in plaats van meer politieke duidelijkheid gebracht. Dit effect kan echter ook (deels) worden toegeschreven aan specifiek Israëlische omstandigheden. Gad Nahshon, 'Israel's Election System a Disaster', [www.jewishpost.com/jp0608/jpn0608f.htm](http://www.jewishpost.com/jp0608/jpn0608f.htm); J.L.W. Broeksteeg, E.T.C. Knippenberg en L.F.M. Verhey, *De minister-president in vergelijkend perspectief*, Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Universiteit van Maastricht, april 2004, p. 80-83.



slagen direct na de verkiezingen een voorschot te nemen op een te vormen coalitie door de verkiezing van een president-formateur? Te wijzen valt in dit verband op de motie-Kolfschoten uit 1971. Zoals bekend werd daarin voorgesteld dat de Tweede Kamer na de toen eerstvolgende verkiezingen zou proberen te komen tot een oordeel over een door de koning te benoemen formateur.<sup>82</sup> Daaraan zou de koning niet voorbij kunnen gaan. Eveneens bekend is dat de Tweede Kamer niet tot het gewenste oordeel heeft kunnen komen, zoals dat recentelijk opnieuw niet gelukt is. Bovendien, wat zou de president moeten doen als zijn formatiepoging faalt? Aftreden? Afwachten en aanblijven? Erg aanlokkelijk is dit scenario al met al niet.

Natuurlijk zou de verkiezing tot president ook de bekroning kunnen zijn van een geslaagde formatiepoging, maar dan ontbreekt ieder praktisch verschil met het model van de minister-president als staatshoofd. Resteert de optie dat de president weliswaar geen regeringsleider wordt, maar bijvoorbeeld slechts voorzitter van de regering.<sup>83</sup> Ook deze optie is evenwel niet onproblematisch, omdat zij afbreuk zou kunnen doen aan de positie die de minister-president, op dit moment vooral op grond van zijn voorzitterschap van de ministerraad, in ons bestel inneemt. Kortom, aan een direct of indirect gekozen president die formeel regeringsverantwoordelijkheid draagt, lijken niet of nauwelijks voordelen te zitten, waarschijnlijk wel nadelen.

## 6 Het semi-presidentiële stelsel

Als we een meeregerende president met een vaste ambtstermijn wensen, dan dienen we ons te oriënteren op het zogenaamde semi-presidentiële stelsel. Zo'n stelsel kent een aantal landen van de Europese Unie, waaronder Finland, Frankrijk, Oostenrijk en Portugal, maar ook bijvoorbeeld de nieuwe lidstaten Polen en Litouwen. Hoewel de contouren van het semi-presidentiële stelsel vaag zijn en de werkelijkheid haar best doet om iedere categorisering te ontcrachten, wordt een staat met zo'n stelsel geacht de volgende ken-

<sup>82</sup> Vgl. in dit verband ook het *Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming* (staatscommissie-Biesheuvel), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1984, p. 93 e.v. Deze commissie stelde een *wettelijke* regeling voor, op grond waarvan de Tweede Kamer in verschillende omstandigheden binnen een week een formateur moest aanwijzen die vervolgens door de koning moest worden benoemd; zie ook het rapport van de commissie-De Koning, *Handelingen, II 1992/93*, 21 427, nr. 37, p. 47-48.

<sup>83</sup> Natuurlijk zou de president ook gewoon lid van de regering kunnen worden, maar die optie lijkt weinig zinvol.

merken te bezitten.<sup>84</sup> Allereerst voor wat betreft de verhouding tussen regering en parlement een parlementair stelsel: de regering kan dus door het parlement naar huis worden gestuurd. Naast de regering staat vervolgens een president die direct door het volk wordt gekozen die, behoudens eventueel bijzondere omstandigheden, niet door het parlement naar huis gestuurd kan worden en die bepaalde, in ieder geval niet onbelangrijke, bevoegdheden bezit, veelal echter zonder formeel regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Anders gezegd: het formuleren van het regeringsbeleid draagt de grondwet in zulke staten veelal op aan de regering.

De bevoegdheden van presidenten in semi-presidentiële stelsels verschillen aanzienlijk. Zo kan de Portugese president de ministersploeg ontslaan 'om het normale functioneren van de democratische instellingen te verzekeren', het parlement ontbinden, referenda uitschrijven en de constitutionele rechter inschakelen. Die laatste drie bevoegdheden bezitten de Franse en Poolse president ook; de laatstgenoemde heeft daarnaast nog het recht van initiatief!<sup>85</sup>

Tekenend voor de positie van de Poolse president is ook de in artikel 154 neergelegde procedure tot benoeming van een nieuwe regering. Het initiatief daartoe ligt bij de president, die de minister-president en op diens voorstel de overige leden van de regeringsploeg benoemt. Als deze regering niet het vertrouwen krijgt van de *Sejm*, de Tweede Kamer, is het aan de *Sejm* om een minister-president en ministers te kiezen. Als de door de minister-president voorgestelde regeringsploeg wordt gesteund met een absolute meerderheid der uitgebrachte stemmen in de *Sejm*, dient de president deze regeringsploeg te benoemen.<sup>86</sup>

De bevoegdheden van de president in een semi-presidentieel stelsel zijn veelal deels persoonlijk, wat wil zeggen dat hij voor de uitoefening ervan niet aangewezen is op de medewerking van de minister-president of een andere minister, deels echter ook niet. Ook daarin is overigens geen vast patroon te ontdekken. Zo kent de Poolse president maar liefst dertig persoonlijke bevoegdheden (artikel 144, derde lid, van de Constitutie van 1997), terwijl de onder omstandigheden oppermachtige Franse president er slechts acht kent (artikel 19

<sup>84</sup> Maurice Duverger, 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', in: *European Journal of Political Research* 1980, p. 165-87; Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein en Ernst Veser, 'Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited', *idem*, 1998, p. 201-224.

<sup>85</sup> Artikel 118, eerste lid, Poolse grondwet 1997; het is niet onderworpen aan de verplichting tot medeondertekening door de minister-president, zie artikel 144, tweede lid jo. derde lid, sub 4; [www.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/presidency.html](http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/presidency.html)

<sup>86</sup> Hanna Suchocka, 'The Separation of Powers in the Polish Constitution', *Review of Central and East European Law* 2000, p. 329-342; Leszek Lech Garlicki, 'The Presidency in the New Polish Constitution', *East European Law Review*, vol. 6, 1997, nr. 2 en 3.

van de Constitutie van 1958). Bij de uitoefening van bevoegdheden die de president met de ministers (via medeondertekening) moet delen is in een semi-presidentieel stelsel vaak veel meer 'echte' wilsovereenstemming nodig dan in een zuiver parlementair stelsel.

In een semi-presidentieel stelsel kan de president in het bestel een zeer geprononceerde plaats innemen, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. In Frankrijk, Finland en Litouwen smaakt de president 'echte' regeringsmacht. In de eerste twee landen heeft de president bij het bepalen van de buitenlandse politiek traditioneel de grootste vinger in de pap,<sup>87</sup> in Litouwen bepaalt artikel 84, onder 1 van de Constitutie in de versie van 20 maart 2003 dat de president 'shall decide basic foreign policy issues and, together with the Government, conduct foreign policy'.<sup>88</sup>

Opvallend in het Litouwse bestel is ook dat de regering op grond van artikel 96 van de grondwet collectief verantwoordig is aan de *Seimas*, het parlement, voor het algemene regeringsbeleid en de ministers individueel voor het aan hen toevertrouwde bestuur aan zowel de *Seimas* als aan de president! Verder dient de regering op grond van artikel 92 van de grondwet 'haar bevoegdheden terug te geven aan de president' als een nieuwe president is verkozen.<sup>89</sup> Het Litouwse model is een species van de klassieke versie van het semi-presidentiële stelsel. Daarin staan de ministers grondwettelijk niet alleen in een vertrouwensrelatie met het parlement, maar ook met het staatshoofd. Van zo'n situatie was tussen 1976 en 1982 sprake in Portugal. Het klassieke semi-presidentiële model wordt in Frankrijk ook wel *orléaniste* genoemd, omdat de regering ten tijde van het koningschap van Louis-Philippe van Orléans (1830-1848) in zekere zin ook in zo'n dubbele vertrouwensrelatie was gevangen.

In tijden dat in Frankrijk de parlementaire meerderheid en (dus) de regering dezelfde politieke kleur hebben als de president, is de president daar feitelijk zelfs regeringsleider: hij, en niet de minister-president, stippelt in dat geval de grote lijnen van het gehele regeringsbeleid uit, ook op binnenlands politiek terrein.<sup>90</sup> Bij gebreke aan eigen bevoegdheden terzake is hij voor de uitvoering van dat beleid – en daarin ligt een essentieel verschil met het presidentiële

<sup>87</sup> J.C.E. van den Brandhof, 'De Republiek Finland' in: Prakke en Kortmann, a.w. noot 22, p. 189-190; David Arter, 'Government in Finland: 'A "Semi-Presidential System"?', *Parliamentary Affairs* 1985, p. 472-495.

<sup>88</sup> [www.lrkt.lt/konst/eng/constitution.html](http://www.lrkt.lt/konst/eng/constitution.html) Artikel 93 van de nieuwe Finse constitutie 2000 bepaalt: 'The foreign policy of Finland is directed by the President of the Republic in co-operation with the Government' ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)).

<sup>89</sup> Caroline Taube, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*, Uppsala 2001, p. 155-156.

<sup>90</sup> Zie hierover J.H. Reestman, 'Septennats, quinquennats, het constitutionele bestel en de politieke systemen van de vijfde franse republiek', in: J.L. de Reede en J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek*, Deventer 2003, p. 229-243.

stelsel – echter aangewezen op de minister-president en de regering, die over de daartoe benodigde financiële, ambtelijke en constitutionele middelen beschikken. Ook de Poolse president is vooral, zij het niet alleen, in de buitenlandse politiek heel wat actiever dan bijvoorbeeld zijn collega in Oostenrijk.<sup>91</sup> Ook dat land wordt geacht een semi-presidentieel stelsel te hebben, maar zijn president functioneert niet anders dan staatshoofden in een zuiver parlementair stelsel.

De plaats die de president in de praktijk inneemt, wordt niet alleen en zelfs niet primair bepaald door zijn grondwettelijke bevoegdheden, maar vooral door zijn directe verkiezing in combinatie met de politieke traditie en de politieke conjunctuur. Van groot belang is bijvoorbeeld of leidende politici zich kandidaat stellen voor het presidentschap. Dat is bijvoorbeeld in Oostenrijk niet, maar in Frankrijk wel het geval. Presidentskandidaten voeren daar campagne op basis van een politiek programma dat min of meer overeenkomt met dat van de partij waarvan zij de leider zijn. De kandidaat die president wordt, behoort tot een van de grotere partijen en wil invloed uitoefenen op het beleid van de regering. De mate waarin hij daarin slaagt, is echter uiteindelijk niet afhankelijk van zijn eigen verkiezing, maar van de parlementsverkiezingen. Als die verkiezingen zijn partij of een door zijn partij gedomineerde coalitie de meerderheid geven, zal ook de regering de politieke kleur van de president én van de parlementaire meerderheid aannemen. Dan zal de invloed van de president, als natuurlijke leider van regering en parlementaire meerderheid, op het regeringsbeleid groot zijn. Als daarentegen de parlementaire meerderheid van een andere politieke kleur is, is de invloed van de president op het regeringsbeleid veel geringer, en op binnenlands politiek terrein vrijwel non-existent. Gering is ook de invloed van Oostenrijkse presidenten op het Oostenrijkse regeringsbeleid. In Oostenrijk heeft het presidentschap zich niet ontwikkeld tot een functie van groot politiek gewicht,<sup>92</sup> met als gevolg dat (of: omdat?) leidende politici zich niet kandidaat stellen bij presidentsverkiezingen en deze als het ware gedepolitiseerd zijn. Al met al is de regeringsinvloed van een president in een semi-presidentieel stelsel conjunctureel, niet structureel. In die zin kan men in de mogelijkheid van een *cohabitation*, de situatie waarin de president moet samenwerken met een parlementaire meerderheid en een regering met een andere politieke kleur, een karakteristiek zien van het semi-presidentiële stelsel.<sup>93</sup> Datzelfde geldt voor de

<sup>91</sup> Jean-Jacques Urvoas, 'Evolution constitutionnelle de la Pologne: la refondation du parlementarisme', *Revue française de Droit constitutionnel* 1999, p. 895-910; George Sanford, 'Parliamentary Control and the Constitutional Definition of Foreign Policy Making in Democratic Poland', *Europe-Asia Studies* 1999, p. 769-797.

<sup>92</sup> Prakke, 'De Republiek Oostenrijk', in: Prakke en Kortmann, *a.w.* noot 22, p. 613.

<sup>93</sup> Bahro, Bayerlein en Veser, *a.w.* noot 84, p. 218.

mogelijkheid van het bestaan van regeringen die voor hun aanblijven in de praktijk tevens afhankelijk zijn van het vertrouwen van de president.<sup>94</sup>

Semi-presidentiële stelsels zijn veelal ingesteld in tijden van overgang van een (meer) autoritair naar een (meer) democratisch politiek regiem. Dat is het geval in Litouwen, Polen en Portugal, en in zekere zin in Finland.

Finland bezat weliswaar sinds 1906 een op basis van algemeen (ook vrouwen)kiesrecht gekozen parlement, maar de Russische tsaar – Finland was toentertijd een onderdeel van het Russische Rijk – behield een vetorecht en het recht om het parlement te ontbinden. Van dat laatste recht heeft hij meermalen gebruik gemaakt, waardoor hij een belangrijke invloed op de binnenlandse politiek is blijven uitoefenen. Vanaf 1910 werd de invloed van het parlement aanzienlijk geringer, omdat in dat jaar de meeste bevoegdheden van het Finse parlement aan de Russische Doema werden overgedragen. Na het uitroepen van de onafhankelijkheid in 1917 heeft men van Finland een koninkrijk willen maken met een koning met wezenlijke bevoegdheden, die als tegenwicht tegen het parlement moest kunnen dienen. Toen uiteindelijk werd gekozen voor de republiek, zijn de aan de koning toegedachte bevoegdheden toegekend aan de president.<sup>95</sup>

Tijdens deze overgangsperiodes naar een democratisch regiem zijn politieke partijen vaak nog weinig stabiel en gekristalliseerd. De angst voor regeringsinstabiliteit die daarvan in een parlementair stelsel het gevolg kan zijn, wekt de behoefte aan een ‘sterke’ president die het nieuwe bestel met zijn gewicht kan verankeren.<sup>96</sup> In Frankrijk is het semi-presidentiële stelsel weliswaar niet ingevoerd bij de overgang naar een democratisch(er) regiem, maar ook daar moest de president als de rots in de branding van het parlementaire stelsel fungeren.<sup>97</sup> In Finland heeft het stelsel gefloreerd in de schaduw van de dreiging die voor zijn onafhankelijkheid uitging van communistisch Rusland.

<sup>94</sup> Günther Trautmann, ‘Présidents et gouvernements dans les régimes postcommunistes’, in: Slobodan Milacic (red.), *La Démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles 1998, p. 99-113 (105).

<sup>95</sup> Van den Brandhof, ‘De Republiek Finland’ in: Prakke en Kortmann, a.w. noot 22, p. 176-178, 188.

<sup>96</sup> Andrzej Rapaczynski, ‘Constitutional Politics in Poland: ‘A Report on the Constitutional Committee of the Polish Parliament’, in: A. E. Dick Howard, *Constitution Making in Eastern Europe*, Washington 1993, p. 120-121.

<sup>97</sup> Het semi-presidentiële stelsel wortelt in politieke theorieën volgens welke een staat naast de politieke machten (parlement en regering) een sterke bovenpolitieke dan wel een van de partijpolitiek onafhankelijke macht nodig heeft, die gelijkwaardig is aan die politieke machten en die als *pouvoir neutre* of *Hüter der Verfassung* tegenwicht moet bieden tegen de (partij)politiek als deze ontspoot of dreigt dat te doen. Daartoe moet hij in het bestel zelfstandig kunnen ingrijpen; Benjamin Constant, *Écrits politiques*, Paris 1997, p. 323-327; Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931, p. 133-159.

De ankerfunctie van de president is in de grondwetten van zowel Portugal, Frankrijk als Polen nadrukkelijk verwoord. In alle drie de staten moet de president de nationale onafhankelijkheid en de eenheid van de staat garanderen, in Frankrijk en Portugal dient hij daarnaast het regelmatig functioneren van de publieke instellingen te verzekeren, en in Frankrijk en Polen tevens het naleven van de grondwet.<sup>98</sup>

Dankzij het (potentieel) hybride karakter van het semi-presidentiële stelsel draagt het de kiem in zich van (competentie)conflicten tussen in het bijzonder de regering en de minister-president enerzijds en de president anderzijds, vooral als nu eens de president en dan weer de minister-president de belangrijkste politicus van het land is. Als het bestel eenmaal vaste grond onder de voeten heeft of de externe dreiging wegvalt (Finland), bestaat daarom de neiging om het in de een of andere richting te fixeren. In Finland en Portugal en (in mindere mate) Polen zijn in de loop der tijd de bevoegdheden van de president gereduceerd, en is aldus het parlementaire karakter van het bestel versterkt.

Als gevolg van de stabilisering van de relatie tussen regering en parlement sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, de in de praktijk versterkte positie van de eerste minister ten opzichte van zijn medeministers én de val van de Muur en het communisme, heeft de Finse president aan macht moeten inboeten. De Finse Constitutie van 2000 bekrachtigt die ontwikkeling.<sup>99</sup>

In Portugal stonden de ministers tussen 1976 en 1982 volgens de grondwet in een vertrouwensrelatie met zowel het parlement als het staatshoofd. Sindsdien is de vertrouwensband met de president er echter grotendeels gevierd.<sup>100</sup>

In de Poolse grondwet van 1997 is het ontbindingsrecht van de Poolse president sterk beperkt tot twee nauwkeurig omschreven gevallen (artikelen 155, tweede lid, en 225). Ook is bijvoorbeeld zijn legislatieve veto nader geclausuleerd. Onder de grondwet van 1992 kon de tweede kamer van het Pools parlement een veto ongedaan maken met een tweederde meerderheid der uitgebrachte stemmen, maar kon de president daarna nog het constitutionele hof inschakelen (artikel 18, derde lid). Nu kan hij slechts één van tweeën. Als hij in plaats van het constitutionele hof in te schakelen de

<sup>98</sup> Artikel 120 van de Portugese, artikel 5 van de Franse en artikel 126 van de Poolse grondwet.

<sup>99</sup> Christine Larssen en Yseult Marique, 'Evolution de la fonction présidentielle en Finlande: de la Forme de Gouvernement (1919) à la Constitution coordonnée (2000)', *Revue du droit public* 2001, p. 1381-1416; Broeksteeg, Knippenberg en Verhey, a.w. noot 81, p. 54-56.

<sup>100</sup> Over de Portugese president: H.R. Lunshof, 'De Portugese republiek', in: Prakke en Kortmann, a.w. noot 22, p. 671-678; J.J. Gomes Canotilho en Vital Moreira, *Os poderes do Presidente da República*, 1991; Jorge Miranda, 'Le Chef du gouvernement au Portugal', in: *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris 1987, p. 153-168 (p. 165-168).

Tweede Kamer (*Sejm*) om een nieuwe behandeling vraagt, dient hij het wetsvoorstel binnen zeven dagen te ondertekenen als het met drie vijfde meerderheid der uitgebrachte stemmen wederom wordt aanvaard; hij kan het constitutionele hof dan niet meer inschakelen (artikel 122, vijfde lid).<sup>101</sup>

In Frankrijk heeft men juist door de verkorting van de ambtstermijn van de president tot vijf jaar en de beoogde koppeling van zijn verkiezing aan de parlamentsverkiezingen, de dominante rol van de president willen verzekeren.<sup>102</sup>

Bij het Franse parlement is in de zomer van 2003 een grondwetswijzigingsvoorstel ingediend dat het mogelijk moet maken om de president af te zetten als hij 'zijn plichten verzaakt op een wijze die evident in strijd is met de uitoefening van zijn mandaat' ('*manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*'). De afzetting wordt uitgesproken door een verenigde vergadering van het parlement ('*le Parlement constitué en Haute Cour*') en vereist de steun van een meerderheid van leden waaruit deze bestaat. De afzettingsgrond is bewust vaag en algemeen gehouden om het politieke karakter van de procedure te benadrukken – het begrip 'hoogverraad' (*haute trahison*) dat op dit moment in artikel 68 van de Constitutie figureert als grond voor afzetting, heeft men laten varen vanwege zijn strafrechtelijke connotatie. De nieuwe formulering moet duidelijk maken dat het er niet om gaat de president te veroordelen voor 'strafbare feiten die hij zou hebben begaan, maar om na te gaan of hij, gezien zijn gedrag of zijn handelingen – of ze nu strafrechtelijk verwijtbaar zijn of niet – in staat blijft waardig zijn functies te vervullen' (aldus de opstellers van het rapport dat aan het voorstel ten grondslag ligt).<sup>103</sup> Zo wordt de afzettingsprocedure gepolitiseerd. Met enige goede wil is daarin ook een 'parlementarisering' van het statuut van de president te zien – hoewel dat geenszins de bedoeling is.<sup>104</sup>

Is zo'n semi-presidentieel stelsel nu iets voor de Republiek Nederland? De reden van invoering ervan kan niet gelegen zijn in de wens om te komen tot meer regerings- of internationale stabiliteit, want daaraan is in Nederland geen gebrek. Men zou echter kunnen opperen dat de invoering van een direct gekozen president aansluit bij de in politieke kring steeds breder gevoelde wens tot personalisering van de politiek, een wens waarvan de voorstellen tot invoering van de directe verkiezing van de burgemeester een uiting zijn. Toch hebben wij besloten om geen model te presenteren met

<sup>101</sup> Urvoas, *a.w.* noot 91; Sanford, *a.w.* noot 91.

<sup>102</sup> Reestman, *a.w.* noot 90.

<sup>103</sup> *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République*, p. 26: 'ce qui est essentiel n'est pas de le condamner pour des infractions qu'il aurait commises mais d'apprécier si, compte tenu de son comportement ou de ses agissements – que ceux-ci soient pénalement répréhensibles ou non – il reste en mesure d'exercer dignement ses fonctions.'

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 25

een president *à la française*. De effecten op het Nederlandse bestel van de invoering van een direct gekozen president met sterke bevoegdheden vallen moeilijk in te schatten, maar zij kunnen zeer ingrijpend zijn. Mede daarom betwijfelen wij of voor zo'n presidentschap wel steun van betekenis bestaat. Het voorstel om te komen tot de directe verkiezing van de minister-president lijkt, afhankelijk overigens van de vormgeving, minder verstrekkend te zijn en bovendien op meer steun te kunnen rekenen. Daarom herhalen wij de eerder gemaakte opmerking dat de direct gekozen minister-president, als men die zou willen invoeren, zonder enige moeite kan worden ingepast in het grondwettelijk bestel, welk van de drie gepresenteerde modellen ook is ingevoerd.

## **7 Tot slot**

Het presidentschap van de Republiek Nederland kan op vele manieren worden ingevuld. De door ons gepresenteerde drie modellen zijn slechts een kleine greep uit een vrijwel oneindig assortiment. Sommigen zullen onmiddellijk een voorkeur hebben voor één van onze drie modellen: voor de minister-president als staatshoofd, voor de ceremoniële president of voor de beschermende president. Anderen zullen zich in geen van de modellen geheel kunnen vinden en elementen uit het ene model willen combineren met elementen uit een ander, om zo te komen tot nieuwe vormen. Nog weer anderen zullen na kennisneming van onze voorstellen in hun overtuiging gesterkt zijn dat het staatsrechtelijke roer in ons land volledig om moet en hartstochtelijk gaan pleiten voor invoering van een (semi-)presidentieel stelsel. Daar hebben wij helemaal niets op tegen, integendeel, dat juichen wij van harte toe. Wij hebben onze modellen niet gepresenteerd met de bedoeling om de discussie over de inkleding van de republiek en het presidentschap te monopoliseren of te fixeren, maar juist om deze te openen en te faciliteren. We kunnen er niet vroeg genoeg aan beginnen.



## **Model A**

### **De minister-president als staatshoofd**

**Voorstel van wet houdende de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de republikeinse staatsvorm**

#### **VOORSTEL VAN WET**

Wij, het Nederlandse volk, vertegenwoordigd door de Staten-Generaal en de regering, overwegende dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de bepalingen in de Grondwet betreffende het koningschap, hebben, de Raad van State gehoord, het volgende voorstel vastgesteld:

#### **ARTIKEL I**

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

#### **ARTIKEL II**

A

Het opschrift van de Grondwet komt te luiden: Grondwet van de Republiek Nederland.

B

De artikelen 24 tot en met 41 vervallen.

C

Het opschrift van Hoofdstuk 2, paragraaf 2, komt te luiden:

*§ 2 Regering*

D

De artikelen 42 en 43 komen te luiden:

**Artikel 42**

1. De regering wordt gevormd door de ministers.
2. De ministers zijn verantwoordelijk.

**Artikel 43**

1. De minister-president en de overige ministers worden, op voorstel van de voorzitter van de Tweede Kamer, door de Tweede Kamer benoemd en ontslagen.
2. Een benoemingsvoorstel is aanvaard als het niet met de meerderheid van de uitgebrachte stemmen wordt verworpen.

E

In artikel 44, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

F

Artikel 45 komt te luiden:

**Artikel 45**

1. De minister-president is voorzitter van de regering.
2. De regering beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

G

In artikel 46, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

H

Artikel 47 komt te luiden:

**Artikel 47**

Alle wetten en regeringsbesluiten worden door de minister-

president en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

I

Artikel 48 vervalt.

J

In artikel 49 wordt «de Koning» vervangen door: de voorzitter van de Tweede Kamer.

K

Na artikel 61 wordt een nieuw artikel toegevoegd, luidende:

**Artikel 61a**

1. In geval van een voorgenomen ontslag of een ontslagaanvraag van de regering wijst de voorzitter van de Tweede Kamer, gehoord de Tweede Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer en de voorzitter van de Raad van State, een informateur of formateur aan.

2. De Tweede Kamer ontslaat de regering pas nadat de formateur zijn opdracht heeft volbracht en daarover de voorzitter heeft bericht.

L

In artikel 64 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

M

In artikel 65 wordt «door of namens de Koning» vervangen door: door of namens de minister-president.

N

Artikel 74 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De leden van de Raad worden bij regeringsbesluit voor het leven benoemd.

2. Het tweede lid vervalt.

3. Het derde tot en met vijfde lid worden vernummerd tot het tweede tot en met vierde lid.

O

In artikel 77, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

P

In de artikelen 80, tweede lid, 82, eerste en tweede lid, 83, en 84, eerste lid, wordt «door of vanwege de Koning» telkens vervangen door: door de regering.

Q

In artikel 87, eerste en tweede lid, wordt «de Koning» telkens vervangen door: de regering.

R

Artikel 89 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

2. In het vierde lid wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek.

S

In de artikelen 91, eerste lid, 94, 96, eerste lid, en 97, eerste lid, wordt «het Koninkrijk» telkens vervangen door: de Republiek.

T

In artikel 103, eerste en derde lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

U

In artikel 104, eerste lid, wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek.

## V

Artikel 105 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek

2. In het tweede lid wordt «de Koning» vervangen door: de regering.

## W

In de artikelen 117, eerste lid, 119 en 122, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

## X

In artikel 125, tweede en derde lid, wordt «de commissaris van de Koning» telkens vervangen door: de provincievoorzitter.

## Y

In de artikelen 131 en 132, vierde lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

## Z

In artikel 136 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

## AA

In de artikelen 137, tweede en vijfde lid, 138, eerste lid, en 139, eerste lid, wordt «de Koning» telkens vervangen door: de regering.

## BB

In artikel 141 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

## CC

Additioneel artikel XIX vervalt.

# **Vorstel van wet houdende de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de republikeinse staatsvorm**

## **Memorie van toelichting**

### **1 De minister-president als staatshoofd**

Het debat over de rol van het koningschap in het Nederlandse constitutionele bestel vertoont wel enige gelijkenis met de discussie die daarover in Zweden is gevoerd. Daar werd in het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw gesproken over hervorming van het staatsbestel, de verankering daarvan in een nieuwe grondwet en de positie van het koningschap. De Zweden wensten een nieuwe grondwet die in overeenstemming zou zijn met het parlementair-democratisch stelsel zoals dat in hun land vanaf 1900 was gegroeid. Een parlementair-democratisch stelsel is, zo vonden velen, onverenigbaar met erfelijk koningschap.<sup>1</sup> Ook voor Nederland geldt dat een parlementaire democratie in wezen onverenigbaar is met erfelijk en politiek koningschap.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel voorziet in de afschaffing van het koningschap. In het voorgestelde stelsel zal de minister-president, naast zijn al bestaande taken, optreden als staatshoofd.

Het samenvallen van de functies van minister-president en staatshoofd in het voorgestelde stelsel brengt met zich mee dat er ook geen bijzondere bepalingen voor de benoeming, het ontslag of de ambtstermijn van het staatshoofd zijn opgenomen in dit voorstel.

In het vervolg van deze toelichting zullen de keuzen die het voorstel maakt voor een minister-president die, vanwege de afschaffing van het koningschap, ook optreedt als staatshoofd, nader worden uiteengezet.

<sup>1</sup> L. Andersson, I. Carlsson en A. Gustafsson, *Författningsreform – nytt alternativ*, Stockholm 1963 en P.E. Back en G. Frederiksson, *Republiken Sverige*, Halmstad 1966, zoals aangehaald bij J.M. de Meij, Een koning zonder politieke macht; de positie van de monarchie in Zweden sinds de grondwetsherziening van 1974, in: L. Prakke en A.J. Nieuwenhuis, *Monarchie en republiek*, Deventer 2000, p. 23 e.v.

<sup>2</sup> Zie o.a. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2001, p. 140 en P.P.T. Bovend'Eerd, 'Met of zonder koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie', in: Prakke en Nieuwenhuis, *a.w.* Deventer 2000, p. 13-14.

## **2 Geen grondwettelijk bevoegdheidsvoorschrift**

De rol van de minister-president blijft in dit voorstel in wezen dezelfde als onder het voormalige regiem, zij het dat hij naast zijn gebruikelijke taken ook de rol van staatshoofd krijgt opgedragen. Om de minister-president als staatshoofd te kunnen laten fungeren is geen grondwettelijk bevoegdheidsvoorschrift nodig. Ook de bestaande Grondwet draagt het staatshoofdschap niet expliciet op aan enig ambt. Dat is ook niet nodig. In het internationale verkeer is voor de erkenning als staatshoofd geen grondwettelijke of wettelijke basis nodig. In het internationale volkenrechtelijk verkeer staan staatshoofden en regeringsleiders op één lijn als automatisch gevolmachtigde vertegenwoordigers van een staat.<sup>3</sup>

In het nieuwe stelsel verricht de minister-president de staatshoofdelijke taken die momenteel door de koning worden verricht. Te denken valt daarbij aan het afleggen van officiële staatsbezoeken, de vertegenwoordiging van de republiek in het buitenland en vertegenwoordiging van de overheid in Nederland zelf. Op het ogenblik is de staf van de minister-president, noch het departement van Algemene Zaken, toegerust op deze nieuwe taken. Daarvoor zullen voorzieningen moeten worden getroffen.

## **3 Regeringsformatie en rol van de voorzitter van de Tweede Kamer**

In dit wetsvoorstel wordt het koningschap ten faveure van de republiek afgeschaft, maar blijft het heersende parlementaire stelsel in wezen ongewijzigd. Ook de wijze van verkiezing van de leden van de Staten-Generaal verandert niet en de regering wordt, veelal op basis van een verkiezingsuitslag, hoofdzakelijk geformeerd uit de (nieuw verkozen) volksvertegenwoordiging. De regie die de Tweede Kamer op de kabinetsformatie (onder het nieuwe stelsel: regeringsformatie) voert, is in dit stelsel noodzakelijk veel directer dan onder de monarchale grondwet. Het is niet langer de constitutionele koning die het initiatief tot de regeringsformatie neemt, maar – om redenen uiteengezet in hoofdstuk 2 – de

<sup>3</sup> Zie artikel 7, tweede lid, onder a, Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, *Trb.* 1977, p.169.

voorzitter van de Tweede Kamer die, na consultatie van die Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer en de voorzitter van de Raad van State, een informateur of formateur aanwijst. De rol van de voorzitter van de Tweede Kamer wordt in artikel 61a van dit voorstel geconstitutionaliseerd, omdat de ongeschreven praktijk, zoals die nu bestaat, in de nieuwe verhoudingen onvoldoende houvast geeft.

De voorzitter van de Tweede Kamer neemt het initiatief tot het aanwijzen van een informateur of formateur wanneer de regering ontslag vraagt. Daarbij zijn verschillende situaties te onderscheiden: een ontslagaanvraag op grond van naderende periodieke verkiezingen, een ontslagaanvraag op grond van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie van wantrouwen, een vertrouwensbreuk tussen regering en parlement anderszins, of een ontslagaanvraag als gevolg van een crisis in de boezem van de regering zelf. Anders dan de formulering van het voorgestelde artikel 61a, eerste lid, lijkt te suggereren, is de kamervoorzitter niet verplicht bij een ontslagaanvraag onmiddellijk een formateur of informateur te benoemen. Net als de koning onder het huidige bestel zal hij bij een ontslagaanvraag wegens naderende periodieke verkiezingen of bij ontbinding van de Tweede Kamer als gevolg van een vertrouwensbreuk tussen regering en parlement of een regeringscrisis, pas ná de verkiezingen een formateur of informateur benoemen. In zulke situaties is de vraag relevant welke voorzitter het voortouw moet nemen bij de formatie: die van de Kamer in oude zitting of die van de Kamer in nieuwe zitting? Sinds de herziening van de Kieswet in 2001 treden de leden van de oude Kamer af op de donderdag na de verkiezingen, waarmee ook het tijdstip van het bijeenkomen van de Kamer in de nieuwe samenstelling is bepaald op acht dagen na de verkiezingen. Dat betekent dat binnen een aanvaardbare termijn na de verkiezingen een nieuwe voorzitter kan worden gekozen die met de regeringsformatie wordt belast.<sup>4</sup>

De aanwijzing van een informateur of formateur door de voorzitter geschiedt nadat deze de Tweede Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer en die van de Raad van State heeft gehoord (voorgesteld artikel 61a). De volgorde van deze opsomming impliceert ook een functionele en constitutionele rangorde: eerst komt de eigenlijke volksvertegenwoordiging aan bod, vervolgens het indirect gekozen deel van de Staten-Generaal en tot slot de voorzitter van de Raad van State. Het horen van de Tweede Kamer houdt in ieder geval in

<sup>4</sup> In Zweden geldt hiervoor een termijn van 15 dagen. Zie J.M. de Meij, 'Het Koninkrijk Zweden', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5e druk, Deventer 1998, p. 881-882.



dat de Kamer een plenair debat aan de formatie van de nieuwe regering wijdt, waarbij het voorstelbaar is dat de Kamer zich expliciet uitspreekt over de kleur van de nieuw te vormen regering dan wel een informateur of formateur voorstelt. Zij kan echter ook volstaan met het bij monde van de fractievoorzitters adviseren van de voorzitter, zoals in het huidige bestel geschiedt.

De voorzitter van de Tweede Kamer wijst alleen een informateur aan indien de voltallige regering opstapt; niet indien een of enkele ministers worden ontslagen of hun ontslag aanbieden. In dat laatste geval is het aan de minister-president en de regering om, indien gewenst, een nieuwe kandidaat voor te dragen. Voor dergelijke tussentijdse voordrachten en benoemingen zijn geen speciale voorschriften in dit voorstel opgenomen om de politieke en constitutionele praktijk voldoende ruimte te geven.

#### **4 Benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen**

Ministers worden volgens dit voorstel door de Tweede Kamer benoemd en ontslagen op voorstel van de kamervoorzitter. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 wordt er in dit voorstel niet voor gekozen om een investituurprocedure voor de aantredende ministersploeg op te nemen. De relatie tussen regering en parlement wordt in Nederland weliswaar geregeerd door de vertrouwensregel, maar die houdt in ons land al lange tijd in dat er vertrouwen is, zolang niet het tegendeel blijkt. Dit voorstel neemt die betekenis en invulling van de vertrouwensregel als vertrekpunt van denken.

Zoals gezegd, benoemt en ontslaat de Kamer de ministers op voorstel van de kamervoorzitter. Daarbij geldt dat een voorstel tot benoeming is aanvaard als het niet met de meerderheid van de uitgebrachte stemmen wordt verworpen. Zo worden kamerleden die een regering slechts willen gedogen, niet gedwongen om vóór te stemmen en wordt de mogelijkheid opgehouden van regeringen die niet steunen op een vaste meerderheid in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer zal in haar Reglement van orde een bepaling moeten opnemen inhoudende dat bij een stemming over een voorstel tot benoeming van ministers slechts de tegenstemmen worden geteld.

Het tweede lid van artikel 61a bevat de nagenoeg evidente voorziening dat het ontslag van de zittende regering niet in kan gaan voordat een voorstel tot benoeming van een nieuwe regeringsploeg aan de Kamer is voorgelegd. Dit om te voorkomen

dat er regeringsloze perioden ontstaan. De voorzitter houdt een collectieve ontslagaanvraag in beraad tot op het moment dat een nieuwe regering is geformeerd en de benoemingsvoorstellen aan de Kamer worden voorgelegd. Dat moment valt samen met het moment waarop de formateur aan de voorzitter bericht dat zijn opdracht is geslaagd.

Een bijkomend effect van het voorgestelde artikel 61a is dat een regering niet onmiddellijk ontslagen kan worden. Een regering die na een aanvaarde motie van wantrouwen of de uitslag van een stemming waaraan zij voorafgaand politieke consequenties heeft verbonden, in plaats van haar ontslag aan te bieden overweegt een der kamers te ontbinden (artikel 64 van de Grondwet), heeft bijgevolg de tijd daarover na te denken en het voornemen desgewenst te effectueren.

De benoeming en het ontslag van staatssecretarissen is anders geregeld. Zij worden benoemd en ontslagen bij regeringsbesluit. Dat past ook bij de verhouding die ministers en staatssecretarissen in ons bestel tot elkaar hebben. Artikel 46, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat een staatssecretaris, voorzover een minister dat nodig acht, in zijn plaats op kan treden, met inachtneming van dienstaanwijzingen. Weliswaar is een staatssecretaris verantwoording verschuldigd over zijn beleid en handelen aan het parlement en kan hij tot opstappen worden gedwongen, maar daarvoor is een formele benoemings- of ontslagbevoegdheid van de Tweede Kamer niet nodig. De bevoegdheid tot benoeming en ontslag van een staatssecretaris berust bij de regering en de werking van de vertrouwensregel zorgt ervoor dat een staatssecretaris die niet langer het vertrouwen bezit van het parlement, niet kan blijven functioneren en bijgevolg zijn ontslag aan zal moeten bieden. Onder de monarchale grondwet bestond deze asymmetrie in de vertrouwensrelatie en de bevoegdheidsrelatie ook zonder dat dat tot problemen aanleiding gaf.

## **5 Raad van State**

Een vanzelfsprekend gevolg van het nieuwe systeem is dat de koning niet langer voorzitter van de Raad van State kan zijn. Daarmee vervalt ook de zin om de voorzitter en de leden van de raad grondwettelijk uiteen te plaatsen.

## 6 Overige aanpassingen

De afschaffing van het koningschap maakt een aantal wijzigingen van technische aard in de grondwet nodig. Zo is het begrip koninklijk besluit overal vervangen door regeringsbesluit. Regeringsbesluiten moeten worden ondertekend door de minister-president en een of meer ministers of staatssecretarissen (voorgesteld artikel 47). Voor een meer uitvoerige beschouwing hierover zij verwezen naar hoofdstuk 2, onder b. Deze wijziging is overigens niet een louter technische aanpassing; zij betekent ook dat de praktijk van het ministeriële contraseign, zijnde de neerslag van een specifieke op de verhouding tussen vorst en ministers gerichte constitutionele ontwikkeling, verdwijnt.

### *a. Statuut*

Afgaande op artikel 5 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zou men kunnen volhouden dat voor Nederland niet de grondwet het belangrijkste constitutionele document is, maar het Statuut. In de rechtsorde die door het Statuut in het leven wordt geroepen delen momenteel drie landen op voet van gelijkwaardigheid: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Het ligt dan ook voor de hand om ook het Statuut aan te passen. Dat lijkt zelfs noodzakelijk. Aan de andere kant zou men staande kunnen houden dat nog maar valt te bezien of de vervanging van het koningschap in Nederland door een republikeinse staatsvorm het Statuut wel zodanig raakt, dat het aanpassing nodig heeft. Het koningschap van Nederland is namelijk, zo is te lezen in artikel 2 van het Statuut, te onderscheiden van het statutaire koningschap en het koningschap van de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarenboven is de Nederlandse grondwetgever vrij om de eigen staatsinrichting, inclusief het Nederlandse koningschap, te regelen in de Grondwet (artikel 42 van het Statuut). Ook artikel 5 van het Statuut laat de regeling van het koningschap in Nederland over aan de grondwetgever, in aanvulling en in overeenstemming met het Statuut. Het systeem van het Statuut staat dus toe dat in de Nederlandse Grondwet het Nederlandse koningschap wordt afgeschaft, voorzover en zolang het statutaire koningschap en het koningschap over de Nederlandse Antillen en Aruba blijft bestaan. Het voorliggende voorstel brengt geen verandering aan in de laatste twee vormen van koningschap, die na de introductie van de republikeinse staatsvorm synoniem aan elkaar zullen zijn. Het Statuut vormt, kortom, geen belemmering voor de overgang naar

de republikeinse staatsvorm voor en door Nederland. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting hierover zij verwezen naar hoofdstuk 6. Wel kan worden gesteld dat door invoering van de republikeinse staatsvorm voor Nederland de materiële staatsrechtelijke betekenis van het Statuut tot marginale proporties verschrompelt.

#### *b. Formulieren*

Het nieuwe systeem heeft ook gevolgen voor de aanhef en considerans van wetten in formele zin. Die worden nu nog geregeerd door additioneel artikel XIX van de Grondwet. Dat artikel vervalt. Het formulier voor de afkondiging van wetten, regeringsbesluiten en ministeriële regelingen wordt voortaan vastgesteld in de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'. Het is aannemelijk dat de staatsrechtelijke praktijk zich daarnaar zal voegen, ook bij initiatiefwetsvoorstellen. In dit voorstel is reeds vooruitgelopen op de nieuwe vorm van de aanhef en considerans voor wetsvoorstellen. Dat is in strikt formeel-technische zin wellicht inconstitutioneel, maar noodzakelijk nu van de koning niet kan worden verwacht dat hij het wetsvoorstel dat strekt tot afschaffing van zijn ambt ondertekent.

### **7. Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 45*

In het voorgestelde stelsel wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen regering en ministerraad. Dat verschil is in de nieuwe verhoudingen grotendeels zinledig. Het behouden van het grondwettelijke voorschrift dat bepaalt dat er een ministerraad is, mist ook betekenis omdat aan de ministerraad als zodanig, behalve de bevoegdheid om over het algemeen regeringsbeleid te beraadslagen en te beslissen, alsmede de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen, in de grondwet geen bevoegdheden zijn toegekend. Het Reglement van orde voor de ministerraad kan eenvoudig aan deze nieuwe terminologie worden aangepast.

De toegang van staatssecretarissen tot de ministerraad (die formeel-grondwettelijk dus niet meer bestaat) verandert niet. De staatssecretarissen worden in de voorgestelde systematiek niet meer automatisch van beraadslagingen van de ministerraad uitgesloten. Een dergelijke voorziening is ook niet nodig omdat

artikel 46, tweede lid, van de Grondwet al een onderscheid aanlegt tussen de functies van minister en staatssecretaris. Op basis van de bevoegdheid die een minister heeft om een staatssecretaris aanwijzingen te geven kan deze beslissen of een staatssecretaris deel zal nemen aan de beraadslagingen van de regering. Dat stemt ook overeen met de op dit ogenblik bestaande praktijk. Ook nu kunnen staatssecretarissen al deelnemen aan de beraadslagingen van de ministerraad (artikel 3, eerste lid, onder b, van het Reglement van orde voor de ministerraad).

#### *Artikel 47*

Om de eenheid van het regeringsbeleid te garanderen zal onder het nieuwe stelsel de minister-president regeringsbesluiten mede ondertekenen. Dat verhoogt de werklast voor de minister-president, maar deze vorm van intervisie is noodzakelijk omdat regeringsbesluiten in het voorgestelde stelsel namens de gehele regering worden genomen. Deze werkwijze brengt geen positieverandering van de minister-president in zijn relatie tot de andere ministers en staatssecretarissen met zich mee. Indien de minister-president en een andere bewindspersoon niet tot overeenstemming kunnen komen over een ontwerp-regeringsbesluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur, dan betekent dit dat het ontwerp in het reguliere regeringsoverleg zal moeten worden gebracht (zie het huidige artikel 5 van het Reglement van orde voor de ministerraad). Algemene maatregelen van bestuur dienen altijd in het regeringsberaad aan de orde te worden gesteld (artikel 4, tweede lid, onder a, van voornoemd Reglement).

#### *Artikel 49*

In het nieuwe stelsel leggen de ministers en staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt de eed of belofte ten overstaan van de voorzitter van de Tweede Kamer af. Die laatste is daarvoor de aangewezen functionaris vanwege de belangrijke rol die hij speelt bij de formatie.

#### *Artikel 65*

In het nieuwe stelsel is het de minister-president die, als hoofd van de regering en staatshoofd, een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid zal gaan geven. Het is aan de regering om

de plaats te bepalen waar die uiteenzetting wordt gegeven, maar het ligt voor de hand dat ten overstaan van de verenigde vergadering in de Ridderzaal aan het Binnenhof te doen.

#### *Artikel 89*

In het voorgestelde stelsel wordt zo min mogelijk getornd aan het bestaande stelsel en de verschijningsvormen van regeringsbesluiten en aan de, wellicht wat gedateerde, redactie van artikel 89 van de Grondwet. Ook onder het nieuwe stelsel blijven er twee hoofdvormen van regeringsbesluiten bestaan: algemene maatregelen van bestuur en kleine regeringsbesluiten.<sup>5</sup>

#### *Artikel 125*

De nieuwe aanduiding 'provincievoorzitter' is meer dan alleen een noodzakelijke semantische aanpassing. Zij geeft ook uitdrukking aan het feit dat de tijd van een rijkstoezicht op het provinciale bestuur via een rijkscommissaris verleden tijd is.

<sup>5</sup> Naast regeringsbesluiten blijven natuurlijk de gewone ministeriële besluiten bestaan. Zij worden niet door de regering vastgesteld en hoeven ook niet door de minister-president te worden mede ondertekend.

## **Model B**

### **De ceremoniële president**

**Voorstel van wet houdende de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de republikeinse staatsvorm**

#### **VOORSTEL VAN WET**

Wij, het Nederlandse volk, vertegenwoordigd door de Staten-Generaal en de regering, overwegende dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de bepalingen in de Grondwet betreffende het koningschap, hebben, de Raad van State gehoord, het volgende voorstel vastgesteld:

#### **ARTIKEL I**

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

#### **ARTIKEL II**

A

Het opschrift van de Grondwet komt te luiden: Grondwet van de Republiek Nederland.

B

Het opschrift van hoofdstuk 2 komt te luiden:

*Hoofdstuk 2 President en regering*

## C

Hoofdstuk 2, paragraaf 1, komt te luiden:

### *§1 President*

#### **Artikel 24**

1. De president wordt voor een periode van vijf jaren gekozen door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal met een meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen.

2. Bij wet worden nadere regels gesteld over de verkiezing.

3. Op de verkiezing van de president is artikel 56 van overeenkomstige toepassing.

4. Ten minste 30 dagen vóór afloop van de ambtstermijn van de president komt de verenigde vergadering bijeen om een nieuwe president te kiezen. Ingeval van overlijden of ontslag van de president komt de verenigde vergadering binnen 30 dagen bijeen om een nieuwe president te kiezen.

#### **Artikel 25**

Op de wijze bij de wet voorgeschreven legt de president in Amsterdam, de hoofdstad van de Republiek, bij de aanvaarding van zijn ambt in het openbaar, ten overstaan van de president van de Hoge Raad, een eed, dan wel verklaring en belofte van zuivering af en zweert of belooft hij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt.

#### **Artikel 26**

1. Tenzij bij de wet anders is bepaald, bekleedt de president geen andere politieke functies dan het presidentschap.

2. De verenigde vergadering van de Staten-Generaal kan de president ontslaan indien hij handelt in strijd met het eerste lid. Artikel 27, tweede lid, is niet van toepassing.

#### **Artikel 27**

1. De verenigde vergadering van de Staten-Generaal kan de president ontslaan:

a. in geval van een veroordeling wegens een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 119,

b. indien hij niet in staat is zijn functie naar behoren te vervullen, of



- c. indien hij ernstige schade aan het ambt toebrengt.
2. Het ontslagbesluit wordt genomen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen.
3. De verenigde vergadering verleent de president eveneens ontslag indien hij daarom verzoekt.

#### **Artikel 28**

Geldelijke voorzieningen ten behoeve van de president worden bij wet geregeld. Artikel 63 is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 29**

Bij ontstentenis van de president wordt zijn ambt waargenomen door de voorzitter van de Eerste Kamer.

D

De artikelen 30 tot en met 41 vervallen.

E

Het opschrift van Hoofdstuk 2, paragraaf 2, komt te luiden:

*§ 2 Regering*

F

De artikelen 42 en 43 komen te luiden:

#### **Artikel 42**

De regering wordt gevormd door de ministers.

#### **Artikel 43**

1. De minister-president en de overige ministers worden, op voorstel van de voorzitter van de Tweede Kamer, door de Tweede Kamer benoemd en ontslagen.
2. Een benoemingsvoorstel is aanvaard als het niet met de meerderheid van de uitgebrachte stemmen wordt verworpen.

G

In artikel 44, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

H

Artikel 45 komt te luiden:

**Artikel 45**

1. De minister-president is voorzitter van de regering.
2. De regering beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

I

In artikel 46, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

J

Artikel 47 komt te luiden:

**Artikel 47**

Alle wetten en regeringsbesluiten worden door de minister-president en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

K

Artikel 48 vervalt.

L

In artikel 49 wordt «de Koning» vervangen door: de voorzitter van de Tweede Kamer

M

Na artikel 61 wordt een nieuw artikel toegevoegd, luidende:

**Artikel 61a**

1. In geval van een ontslagaanvraag van de regering wijst de

voorzitter van de Tweede Kamer, gehoord de Tweede Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer en de voorzitter van de Raad van State, een informateur of formateur aan.

2. De Tweede Kamer ontslaat de regering pas nadat de formateur zijn opdracht heeft volbracht en daarover de voorzitter heeft bericht.

N

In artikel 64 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

O

In artikel 65 wordt «door of namens de Koning» vervangen door: door de minister-president.

P

Artikel 74 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met het vijfde lid tot het eerste tot en met het vierde lid vervalt het eerste lid.

2. Het nieuwe eerste lid komt te luiden:

1. De voorzitter en de leden van de Raad worden bij regeringsbesluit voor het leven benoemd.

Q

In artikel 77, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

R

In de artikelen 80, tweede lid, 82, eerste en tweede lid, 83, en 84, eerste lid, wordt «door of vanwege de Koning» telkens vervangen door: door de regering.

S

In artikel 87 wordt «de Koning» telkens vervangen door: de regering.

## T

Artikel 89 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

2. In het vierde lid wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek.

## U

In de artikelen 91, eerste lid, 94 en 96, eerste lid, 97, eerste lid, wordt «het Koninkrijk» telkens vervangen door: de Republiek.

## V

In artikel 103, eerste en derde lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

## W

In artikel 104, eerste lid, wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek.

## X

Artikel 105 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek

2. In het tweede lid wordt «de Koning» vervangen door: de regering.

## Y

In de artikelen 117, eerste lid, 119 en 122, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

## Z

In artikel 119 wordt na «Staten-Generaal,» ingevoegd: de president,.

AA

In artikel 125, tweede en derde lid, wordt «commissaris van de Koning» telkens vervangen door: provincievoorzitter.

BB

In de artikelen 131 en 132, vierde lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

CC

In artikel 136 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

DD

In de artikelen 137, tweede en vijfde lid, 138, eerste lid, en 139, eerste lid, wordt «de Koning» telkens vervangen door: de regering.

EE

In artikel 141 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

FF

Additioneel artikel XIX vervalt.

# **Voorstel van wet houdende de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de republikeinse staatsvorm**

## **Memorie van toelichting**

### **1 De ceremoniële president**

Dit voorstel voor een republikeinse regeringsvorm geeft invulling aan het model waarin de president een ceremoniële rol vervult. Dit model houdt in dat het parlementaire stelsel zoals we dat nu kennen, nagenoeg ongewijzigd wordt gehandhaafd. Een belangwekkende verandering is wel dat de rol van het staatshoofd wordt ingevuld door een door het parlement aan te wijzen president die zijn staatshoofdelijke taken in overeenstemming met de politiek verantwoordelijke minister-president uitoefent. Op het terrein van de buitenlandse betrekkingen beschikt de president niet over eigen bevoegdheden.

Het voorgaande neemt niet weg dat de president op basis van dit voorstel een eigen positie en mandaat heeft. Hij wordt door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal gekozen voor een periode van vijf jaar, een periode langer dan de zittingsduur van de beide kamers. Daarmee brengt de functie van president een zekere continuïteit in het staatsbestel.

De taken van de president liggen in dit model uitsluitend in het ceremoniële vlak. In samenspraak met de regering vertegenwoordigt de president de Nederlandse Republiek in binnen- en buitenland. De regering beschikt daarbij echter over het politieke primaat.

### **2 Verkiezing en ontslag van de president**

#### *a. Verkiezing door de Staten-Generaal in verenigde vergadering*

In de meest voorkomende regeringsstelsels worden presidenten dan wel direct gekozen, dat wil zeggen door alle kiesgerechtigde burgers, dan wel indirect, bijvoorbeeld door een speciaal kiescollege

of door het parlement. Directe verkiezing vindt meestal plaats in staten met een presidentieel stelsel (Verenigde Staten), maar ook sommige staten met een parlementair stelsel kennen een direct gekozen president. Een dergelijke president speelt doorgaans een zware politieke rol in het bestel (de Verenigde Staten, Frankrijk), hoewel er ook direct gekozen presidenten bestaan voor wie zo'n zware rol niet is weggelegd (Ierland, Oostenrijk).

In dit voorstel is afgezien van directe verkiezing. Directe verkiezing zou tot een zware politieke legitimatie van de president leiden, die niet in overeenstemming is met zijn exclusief ceremoniële rol, en overigens ook slecht past bij het Nederlandse parlementaire stelsel.

Indirecte verkiezing door een speciaal kiescollege, zoals bijvoorbeeld in Duitsland gebeurt, is in Nederland ook geen voor de hand liggende optie. Anders dan Duitsland is Nederland namelijk geen federale staat. Bij de keuze voor een verkiezing door het parlement ligt het dan ook in de rede de verenigde vergadering van de Staten-Generaal met deze taak te belasten (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het om een bijzondere benoeming gaat, die de instemming van beide kamers behoeft. De benoeming door de verenigde vergadering garandeert ook een functioneel passende legitimatie van de president, die zich bovendien goed verdraagt met het Nederlandse parlementaire stelsel.

#### *b. Verkiesbaarheid*

Voor de verkiesbaarheid gelden de eisen die aan het lidmaatschap van de Staten-Generaal zijn gesteld (artikel 56 van de Grondwet; voorgesteld artikel 24, derde lid).

#### *c. Eén verkiezingsronde*

De president wordt gekozen door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Voor de verkiezing geldt de eis van een gewone meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Bij de wet kunnen nadere regels worden gesteld. In die wet moet dan ook worden geregeld wat de gang van zaken is in het geval de stemmen staken.

#### *d. Ambtstermijn*

Het voorstel voorziet in een benoemingstermijn van vijf jaar voor de

president (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Deze termijn is een jaar langer dan de zittingsduur van de beide kamers van de Staten-Generaal. Door deze uiteenlopende termijnen wordt bewerkstelligd dat na een kamerverkiezing niet als vanzelfsprekend ook direct een nieuwe president wordt gekozen, wat de niet-politieke positie van de president bevordert. Er wordt een extra drempel gecreëerd waarmee wordt voorkomen dat de president een speelbal wordt van de (partij)politiek. Een afwijkende termijn geeft de president ook de nodige afstand tot de verkiezingsstrijd en de daaruit resulterende wijzigingen in de partijpolitieke verhoudingen.

#### *e. Ontslag*

De president kan door de verenigde vergadering maar om een beperkt aantal redenen worden ontslagen.

De eerste mogelijkheid is ontslag op eigen verzoek. Het is denkbaar dat de president gedurende zijn ambtstermijn besluit af te treden. De procedure hierbij is dat hij een ontslagverzoek indient bij de verenigde vergadering, die hem vervolgens dit ontslag verleent (artikel 27, derde lid).

Ten tweede kan de president om redenen van zijn functioneren worden ontslagen door de verenigde vergadering. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. De eerste is die van het ontslag wegens overtreding van het verbod voor de president om andere politieke functies te vervullen. Bij de wet kunnen uitzonderingen op dit verbod worden gemaakt (artikel 26, eerste lid). Indien de president echter in strijd met deze bepaling toch bepaalde andere functies zou blijven vervullen of zou gaan vervullen, kan hij worden ontslagen door de verenigde vergadering (artikel 26, tweede lid). De tweede situatie waarin de verenigde vergadering aanleiding kan vinden om de president te ontslaan, is die waarin de president niet voldoet aan de grondwettelijke normen die ertoe strekken het gezag en aanzien van het presidentiële ambt te beschermen. Zo kan de verenigde vergadering de president ontslaan wanneer hij op grond van een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet is veroordeeld (artikel 27, eerste lid, onderdeel a). Het behoeft geen betoog dat het in veel gevallen moeilijk voorstelbaar is dat een president die is veroordeeld wegens een ambtsmisdrijf, zou kunnen aanblijven. Niettemin is het denkbaar dat onder specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld de aanwezigheid van verzachtende omstandigheden, de verenigde vergadering na zorgvuldige afweging in zo'n geval besluit niet over te gaan tot ontslag.



Verder kan in het voorgestelde stelsel de president worden ontslagen als hij ernstige schade aan het ambt toebrengt of omdat hij niet langer in staat is het ambt uit te oefenen (artikel 27, eerste lid, onderdelen b en c). Om lichtvaardig gebruik te vermijden geldt in deze gevallen, evenals bij de ontslaggrond onder a, de eis van een gekwalificeerde meerderheid in de verenigde vergadering.

Artikel 24, vierde lid, bevat een coördinatiebepaling die, naar Duits voorbeeld, tracht presidentloze perioden te voorkomen en waar ze toch voorkomen, deze van zo kort mogelijke duur te laten zijn. Bij het regulier ten einde lopen van het presidentschap wegens het ten einde lopen van de vijfjarige ambtstermijn, bepaalt het vierde lid dat de verenigde vergadering 30 dagen vóór de afloop van die termijn bijeenkomt om een nieuwe president te kiezen. De ambtstermijn van de nieuwe president gaat dan in op het moment dat de ambtstermijn van de zittende president afloopt. In geval van een voortijdige, niet voorzienbare, beëindiging van de ambtstermijn van de president, wegens ontslag of overlijden, draagt artikel 24, vierde lid, de verenigde vergadering op om uiterlijk binnen 30 dagen bijeen te komen om een nieuwe president aan te wijzen. De periode van 30 dagen geeft voldoende tijd voor kandidaatstellingen en het organiseren van de verkiezingsronden en voorkomt aan de andere kant té lange presidentloze perioden. Tijdens een presidentloze periode neemt de voorzitter van de Eerste Kamer het ambt van president waar (artikel 29).

#### *f. Herverkiezing*

Het voorstel bevat geen bepalingen die de herverkiezing van de president belemmeren. Dat betekent dat de president in beginsel onbeperkt herkiesbaar is. Mede om reden van de louter ceremoniële rol die hij vervult, is het niet nodig op dit punt beperkingen op te nemen. Bovendien zijn aan de benoembaarheid en verkiesbaarheid van andere ambtsdragers in het grondwettelijke stelsel ook geen beperkingen gesteld. Herverkiezing zou zelfs kunnen bijdragen aan de continuïteit en het gezag van het presidentschap.

### **3 Scheiding van de ambten van president en regering**

Als waarborg van de ceremoniële rol van de president is het van belang dat door middel van grondwettelijke en wettelijke voorschriften wordt uitgesloten dat de president deel uitmaakt van de regering of

zich overigens mengt of te zeer betrokken raakt in politiek-inhoudelijke zaken. Het voorstel bevat daarvoor een aantal waarborgen.

In artikel 42 worden de ambten van president en regering van elkaar gescheiden. Dat wordt uitgedrukt in de zinsnede: 'De regering wordt gevormd door de ministers.' De president maakt dus geen deel uit van de regering. Slechts ministers kunnen daarvan deel uitmaken. Volgens het huidige artikel 42, eerste lid, maakt het staatshoofd ('de Koning') wel deel uit van de regering. Dit geeft hem, ondanks zijn onschendbare positie, de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid. Die invloed gaat, zoals in hoofdstuk 2 al is uiteengezet, in Nederland overigens verder dan de drie door Bagehot geformuleerde rechten 'to be consulted, to encourage and to warn'. Voor tal van regeringshandelingen is de actieve medewerking van de koning vereist, hetgeen impliceert dat de koning die medewerking ook kan weigeren.<sup>1</sup>

De scheiding tussen de ambten van president en regering wordt ook doorgevoerd in het opschrift en de indeling van hoofdstuk 2 van de Grondwet en het opschrift van de relevante paragrafen van dat hoofdstuk.

#### **4 Regeringsformatie**

##### *a. Geen rol voor de president bij de regeringsformatie*

De ceremoniële rol van de president brengt ook met zich mee dat er voor hem geen rol in de regeringsformatie is weggelegd. In een veel-partijdemocratie als de Nederlandse dienen altijd coalities te worden gevormd, waarbij er op cruciale momenten in het formatieproces vaak enige keuzevrijheid bestaat voor het staatshoofd. De in dat verband door het staatshoofd genomen beslissingen worden weliswaar achteraf geacht onder de ministeriële verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet te vallen, maar dit wordt algemeen als een ongelukkige en kunstmatige constructie ervaren. Over de beslissingen rondom en het verloop van een regeringsformatie wordt maar gebrekkig politieke verantwoording afgelegd. De hele gang van zaken leidt ertoe dat in die gevallen waarin het staatshoofd zich genoodzaakt ziet bepaalde keuzes te maken, gemakkelijk de indruk ontstaat dat hij zich daarbij

<sup>1</sup> A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2000, p. 484.

door eigen politiek-inhoudelijke voorkeuren laat leiden.<sup>2</sup>

Anders dan in Duitsland is er in dit voorstel dan ook niet voor gekozen de president een formele rol toe te kennen in de benoemings- en ontslagprocedure van de minister-president en de overige ministers.<sup>3</sup> De eventuele toegevoegde waarde van een dergelijke rol, die vooral in de sfeer van extra zorgvuldigheidswaarborgen moet worden gezocht, weegt niet op tegen het nadeel van de politiek-inhoudelijke betrokkenheid die het onvermijdelijke gevolg is van deze constructie. Een zodanige betrokkenheid verdraagt zich niet met de ceremoniële positie van de president.

In het voorliggende voorstel is gekozen voor de constructie waarbij de minister-president en de overige ministers op voorstel van de voorzitter van de Tweede Kamer door de Tweede Kamer worden benoemd en ontslagen (artikel 43). Nadere regels over de regeringsformatie worden gesteld in het Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

#### *b. De rol van de voorzitter van de Tweede Kamer*

In dit wetsvoorstel wordt het koningschap ten faveure van de republiek afgeschaft, maar blijft het bestaande parlementaire stelsel in wezen ongewijzigd. Ook de wijze van verkiezing van de leden van Staten-Generaal verandert niet en de regering wordt, veelal op basis van een verkiezingsuitslag, hoofdzakelijk geformeerd uit de (nieuw verkozen) volksvertegenwoordiging. De regie die de Tweede Kamer op de kabinetsformatie (in het nieuwe stelsel: regeringsformatie) voert, is in dit stelsel noodzakelijk veel directer dan onder de monarchale grondwet. Het is niet langer de constitutionele koning die het initiatief tot de regeringsformatie neemt, maar – om redenen uiteengezet in hoofdstuk 2, onder 2a – de voorzitter van de Tweede Kamer die, na consultatie van de Tweede Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer en de voorzitter van de Raad van State, een informateur of formateur aanwijst. De rol van de voorzitter van de Tweede Kamer wordt in artikel 61a van dit voorstel geconstitutionaliseerd, omdat de ongeschreven praktijk, zoals die nu bestaat, in de nieuwe verhoudingen onvoldoende houvast geeft.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld bij de benoeming van De Gaay Fortman tot informateur in 1981 en de benoeming van Kok tot informateur in 1994. H. van Wijnen, *De macht van de kroon*, Amsterdam 2000, p. 103-112, respectievelijk R. Kooistra en S. Koole, *Beatrix. Invloed en macht van een eigenzinnige vorstin*, Amsterdam 2000, p. 61-65.

<sup>3</sup> Vgl. de artikelen 63 en 64 van het Grundgesetz.

De voorzitter van de Tweede Kamer neemt het initiatief tot het aanwijzen van een informateur of formateur wanneer de regering ontslag vraagt. Daarbij zijn verschillende situaties te onderscheiden: een ontslagaanvraag op grond van naderende periodieke verkiezingen, een ontslagaanvraag op grond van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie van wantrouwen, een vertrouwensbreuk tussen regering en parlement anderszins, of een ontslagaanvraag als gevolg van een crisis in de boezem van de regering zelf. Anders dan de formulering van het voorgestelde artikel 61a, eerste lid, lijkt te suggereren, is de kamervoorzitter niet verplicht bij een ontslagaanvraag onmiddellijk een formateur of informateur te benoemen. Net als de koning onder het huidige bestel, zal hij bij een ontslagaanvraag wegens naderende periodieke verkiezingen of bij ontbinding van de Tweede Kamer als gevolg van een vertrouwensbreuk tussen regering en parlement of een regeringscrisis, pas ná de verkiezingen een formateur of informateur benoemen. In zulke situaties is de vraag relevant welke voorzitter het voortouw moet nemen bij de formatie: die van de Kamer in oude zitting of die van de Kamer in nieuwe zitting? Sinds de herziening van de Kieswet in 2001 treden de leden van de oude Kamer af op de donderdag na de verkiezingen, waarmee ook het tijdstip van het bijeenkomen van de Kamer in de nieuwe samenstelling is bepaald op acht dagen na de verkiezingen. Dat betekent dat binnen een aanvaardbare termijn na de verkiezingen een nieuwe voorzitter kan worden gekozen die met de regeringsformatie wordt belast.<sup>4</sup>

De aanwijzing van een informateur of formateur door de voorzitter geschiedt nadat deze de Tweede Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer en die van de Raad van State heeft gehoord (voorgesteld artikel 61a). De volgorde van deze opsomming impliceert ook een functionele en constitutionele rangorde: eerst komt de eigenlijke volksvertegenwoordiging aan bod, vervolgens het indirect gekozen deel van de Staten-Generaal en tot slot de voorzitter van de Raad van State. Het horen van de Tweede Kamer houdt in ieder geval in dat de Kamer een plenair debat aan de formatie van de nieuwe regering wijdt, waarbij het voorstelbaar is dat de Kamer zich expliciet uitspreekt over de kleur van de nieuw te vormen regering of zelfs een informateur dan wel formateur voorstelt. Zij kan echter ook volstaan met het bij monde van de fractievoorzitters adviseren van de voorzitter, zoals in het huidige bestel geschiedt.

<sup>4</sup> In Zweden geldt hiervoor een termijn van 15 dagen. Zie J.M. de Meij, 'Het Koninkrijk Zweden', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5e druk, Deventer 1998, p. 881-882.

De voorzitter van de Tweede Kamer wijst alleen een informateur aan indien de voltallige regering opstapt; niet indien een of enkele ministers worden ontslagen of hun ontslag aanbieden. In dat laatste geval is het aan de minister-president en de regering om, indien gewenst, een nieuwe kandidaat voor te dragen. Voor dergelijke tussentijdse voordrachten en benoemingen zijn geen speciale voorschriften in dit voorstel opgenomen om de politieke en constitutionele praktijk voldoende ruimte te geven.

## **5 Benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen**

Ministers worden volgens dit voorstel door de Tweede Kamer benoemd en ontslagen op voorstel van de kamervoorzitter. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 wordt er in dit voorstel niet voor gekozen om een investituurprocedure voor de nieuwe aantredende ministersploeg op te nemen. De relatie tussen regering en parlement wordt in Nederland weliswaar geregeerd door de vertrouwensregel, maar die houdt in ons land al lange tijd in dat er vertrouwen is, zolang niet het tegendeel blijkt. Dit voorstel neemt die betekenis en invulling van de vertrouwensregel als vertrekpunt van denken. De Kamer benoemt en ontslaat de ministers op voorstel van de kamervoorzitter. Daarbij geldt dat een voorstel tot benoeming is aanvaard als het niet met de meerderheid van de uitgebrachte stemmen wordt verworpen. Zo worden kamerleden die een regering slechts willen gedogen niet gedwongen om vóór te stemmen en wordt de mogelijkheid opgehouden van regeringen die niet steunen op vaste meerderheid in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer zal in haar Reglement van Orde een bepaling moeten opnemen inhoudende dat bij een stemming over een voorstel tot benoeming van ministers slechts de tegenstemmen worden geteld.

Het tweede lid van artikel 61a bevat de nagenoeg evidente voorziening dat het ontslag van de zittende regering niet in kan gaan voordat een voorstel tot benoeming van een nieuwe regeringsploeg aan de Kamer is voorgelegd. Dit om te voorkomen dat er regeringsloze perioden ontstaan. De voorzitter houdt een collectieve ontslagaanvraag daarom in beraad tot op het moment dat een nieuwe regering is geformeerd en de benoemingsvoorstellen aan de Kamer worden voorgelegd. Dat moment valt samen met het moment waarop de formateur aan de voorzitter bericht dat zijn opdracht is geslaagd.

Een bijkomend effect van de bepaling is dat een regering niet onmiddellijk ontslagen kan worden. Een regering die na een aanvaarde motie van wantrouwen of de uitslag van een stemming waaraan zij voorafgaand politieke consequenties heeft verbonden, in plaats van haar ontslag aan te bieden overweegt een der kamers te ontbinden (artikel 64 van de Grondwet), heeft bijgevolg de tijd daarover na te denken en het voornemen desgewenst te effectueren.

De benoeming en het ontslag van staatssecretarissen is anders geregeld. Zij worden benoemd en ontslagen bij regeringsbesluit. Dat past ook bij de verhouding die ministers en staatssecretarissen in ons bestel tot elkaar hebben. Artikel 46, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat een staatssecretaris, voorzover een minister dat nodig acht, in zijn plaats op kan treden, met inachtneming van zijn aanwijzingen. Weliswaar is een staatssecretaris verantwoording verschuldigd over zijn beleid en handelen aan het parlement en kan hij tot opstappen worden gedwongen, maar daarvoor is een formele benoemings- of ontslagbevoegdheid van de Tweede Kamer niet nodig. De bevoegdheid tot benoeming en ontslag van een staatssecretaris berust bij de regering en de werking van de vertrouwensregel zorgt ervoor dat een staatssecretaris die niet langer het vertrouwen bezit van het parlement niet meer kan blijven functioneren en bijgevolg zijn ontslag aan zal moeten bieden. Onder de monarchale grondwet bestond deze asymmetrie in de vertrouwensrelatie en de bevoegdheidsrelatie ook zonder dat dat tot problemen aanleiding gaf.

## **6 Taken en bevoegdheden van de president**

Verwijdering van het staatshoofd uit de regering heeft ook als consequentie dat er niet langer een rol voor hem is weggelegd in de wetgevingsprocedure. Dat betekent dat wetten die door beide kamers der Staten-Generaal zijn aanvaard, niet langer ondertekend hoeven te worden door het staatshoofd. Hieruit volgt dat de handtekening van één of meer ministers dan wel staatssecretarissen, tezamen met die van de minister-president (voorgesteld artikel 47), volstaan om voorstellen van wet in te dienen (artikel 81) of te bekrachtigen (artikel 87). Hetzelfde geldt voor regeringsbesluiten; ook daaraan komt het staatshoofd niet meer te pas. Ook deze stelselwijziging beoogt te waarborgen dat de president zich kan concentreren op zijn rol van ceremonieel staatshoofd door hem buiten het politieke bedrijf te houden.

In het nieuwe stelsel verricht de president de staatshoofdlijke taken

die momenteel door de koning worden verricht. Te denken valt daarbij aan het afleggen van staatsbezoeken, de vertegenwoordiging van de Republiek in het buitenland, en vertegenwoordiging van de overheid in Nederland zelf.

## **7 Raad van State**

Het voorzitterschap van de koning van de Raad van State is uitsluitend met een beroep op de historie en de traditie te rechtvaardigen. Functioneel mist dit koninklijke voorzitterschap elke reële betekenis.<sup>5</sup> Anders dan door de regering bij de laatste integrale herziening van de grondwet is betoogd,<sup>6</sup> staat het voorzitterschap van een primair symbolisch staatshoofd op gespannen voet met de politiek inhoudelijke rol die de raad als hoogste adviesorgaan van de regering speelt. Dat er daarnaast vanuit een perspectief van de machtscheiding een zo mogelijk nog grotere spanning kan ontstaan als de presidentiële functie en de uiterst belangrijke functie van de Raad van State als hoogste bestuursrechter in één persoon worden verenigd, vormt een reden te meer om de president buiten de Raad van State te houden.

Uit het voorgaande volgt dat er in het voorstel niet voor is gekozen de president op te laten treden als voorzitter van de Raad van State. Artikel 74, eerste lid (oud), wordt geschrapt. Doordat de koning niet langer de voorzitter van de Raad van State is, vervalt daarmee ook de zin om de voorzitter en de leden van de raad grondwettelijk uiteen te plaatsen.

## **8 Overige aanpassingen**

De afschaffing van het koningschap maakt een aantal wijzigingen van technische aard in de grondwet nodig. Zo moeten regeringsbesluiten worden ondertekend door de minister-president en een of meer ministers of staatssecretarissen (voorgesteld artikel 47). Voor een meer uitvoerige beschouwing hierover zij verwezen naar hoofdstuk 2, onder 2b. Een en ander houdt in dat het ministeriële contraseign, zijnde de neerslag van een specifieke op de verhouding tussen vorst en ministers gerichte constitutionele ontwikkeling, verdwijnt.

<sup>5</sup> Koekkoek, a.w. (noot 1) 2000, p. 699.

<sup>6</sup> *Ibidem*, noot 1, p. 700.

### *a. Statuut*

Het Statuut vormt geen belemmering voor de overgang naar de republikeinse staatsvorm voor en door Nederland en staat dus niet in de weg aan dit voorstel. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting hierover zij verwezen naar hoofdstuk 6. Wel kan worden gesteld dat door invoering van de republikeinse staatsvorm voor Nederland de materiële staatsrechtelijke betekenis van het Statuut tot marginale proporties verschrompelt.

### *b. Formulieren*

Het nieuwe systeem heeft ook gevolgen voor de aanhef en considerans van wetten in formele zin. Die worden nu nog geregeerd door additioneel artikel XIX van de Grondwet. Dat artikel vervalt. Het formulier voor de afkondiging van wetten, regeringsbesluiten en ministeriële regelingen wordt voortaan vastgesteld in de Aanwijzingen voor de regelgeving. In dit voorstel is reeds vooruitgelopen op de nieuwe vorm van de aanhef en considerans voor wetsvoorstellen. Dat is in technische zin wellicht inconstitutioneel, maar noodzakelijk nu van de koning niet kan worden verwacht dat hij het wetsvoorstel dat strekt tot afschaffing van zijn ambt ondertekent.

## **9 Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 25*

In het voorstel dient de nieuwe gekozen president de eed of belofte in het openbaar af te leggen ten overstaan van de president van de Hoge Raad. De nieuwe grondwet schrijft voor dat deze plechtigheid plaatsvindt in Amsterdam, de hoofdstad van de Republiek. Het balkon van het Paleis op de Dam is hiervoor de meest aangewezen plaats. Daarmee wordt zeker recht gedaan aan het openbare karakter van de beëdiging.

Er is voor gekozen om de aflegging van eed of belofte plaats te doen vinden ten overstaan van de president van de Hoge Raad. Hiermee krijgt de binding van de president aan het recht extra nadruk. Dat betreft zowel de trouw aan de grondwet en de getrouwe ambtsvervulling als de zuivering. Ook in dit opzicht is een vergelijking met de beëdiging van de president van de Verenigde



Staten, ondanks diens geheel andere staatsrechtelijke positie, op zijn plaats. Deze wordt namelijk beëdigd door de president van het hoogerechtshof.

#### *Artikel 28*

De geldelijke voorzieningen ten behoeve van de president dienen dusdanig te zijn dat hij een bij het ambt passende staat kan voeren. Een sobere, maar niet schrale, entourage wordt in dat verband, met het oog op het wenselijke beeld van het ambt, gepast geacht. Daarbij zou eerder aan het voorbeeld van de Duitse bondspresident moeten worden gedacht dan aan dat van de Nederlandse koning.

#### *Artikel 29*

In voorkomende gevallen wordt het presidentschap waargenomen door de voorzitter van de Eerste Kamer. Vanwege de ceremoniële rol van de president is het niet nodig om een afzonderlijke vice-president in het leven te roepen. De voorzitter van de Eerste Kamer is daarvoor de meeste geschikte plaatsvervanger, omdat hij een iets grotere afstand heeft tot de dagelijkse politiek dan zijn collega in de Tweede Kamer. Bovendien is hij ook voorzitter van de verenigde vergadering die voor de benoeming van de president zorgdraagt. Als de voorzitter van de Eerste Kamer als interim-president optreedt worden de vergaderingen van de verenigde vergadering die de benoeming van een nieuwe president betreffen, voorgezeten door de vice-voorzitter van de Eerste Kamer.

#### *Artikel 45*

In het voorgestelde stelsel wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen regering en ministerraad. Dat verschil is in de nieuwe verhoudingen grotendeels zinledig. Het behouden van het grondwettelijke voorschrift dat bepaalt dat er een ministerraad is, mist ook betekenis omdat aan de ministerraad als zodanig, behalve de bevoegdheid om over het algemene regeringsbeleid te beraadslagen en te beslissen, alsmede de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen, in de grondwet geen bevoegdheden zijn toegekend. Het Reglement van orde voor de ministerraad kan eenvoudig aan deze nieuwe terminologie worden aangepast.

De toegang van staatssecretarissen tot de ministerraad (die formeel dus niet meer bestaat) verandert niet in de voorgestelde

systematiek. Ook nu kunnen staatssecretarissen al deelnemen aan de beraadslagingen van de ministerraad (artikel 3, eerste lid, onder b, van het Reglement van orde voor de ministerraad).

#### *Artikel 49*

In het nieuwe stelsel leggen de ministers en staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt de eed of belofte ten overstaan van de voorzitter van de Tweede Kamer af. Die laatste is daarvoor de aangewezen functionaris vanwege de belangrijke rol die hij inneemt bij de formatie. Het zou ook denkbaar zijn geweest dat de president deze rol op zich zou nemen. Daar pleit echter tegen dat de president niet de benoemende autoriteit is, noch die autoriteit vertegenwoordigt. Mede om die reden is ervoor gekozen om de voorzitter van de Tweede Kamer deze rol te geven. Dat is ook praktisch omdat hij staande de vergadering die handelt over de benoeming van de nieuwe ministersploeg direct de bewindslieden in kan zweren.

#### *Artikel 65*

Het voorlezen van het regeringsplan 'De staat van de Republiek' (voorheen troonrede) en het openen van de Staten-Generaal zijn bezigheden die zich niet verdragen met een exclusief ceremonieel presidentschap. Deze in essentie politiek-inhoudelijke taken worden in het voorgestelde stelsel door de minister-president of – in voorkomende gevallen – door een andere minister verricht.

#### *Artikel 89*

In het voorgestelde stelsel wordt zo min mogelijk getornd aan het bestaande stelsel en de verschijningsvormen van regeringsbesluiten en aan de, wellicht wat gedateerde, redactie van artikel 89 van de grondwet. Ook onder het nieuwe stelsel blijven er twee hoofdvormen van regeringsbesluiten bestaan: algemene maatregelen van bestuur en kleine regeringsbesluiten (voorheen: kleine koninklijke besluiten).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Naast regeringsbesluiten blijven natuurlijk de gewone ministeriële besluiten bestaan. Zij worden niet door de regering vastgesteld en hoeven ook niet door de minister-president te worden mede ondertekend.

*Artikel 119*

Alleen in het geval dat de president een ambtsmisdrijf pleegt, geldt voor de vervolging daarvan een bijzonder regime van strafrechtspleging. Overigens geniet de president in dit stelsel, anders dan bijvoorbeeld zijn Franse collega, geen immuniteit van vervolging voor commune misdrijven. Het gewone straf- en strafprocesrecht is ook op hem van toepassing.

*Artikel 125*

De nieuwe aanduiding 'provincievoorzitter' is meer dan alleen een noodzakelijke semantische aanpassing. Zij brengt ook tot uitdrukking dat de tijd van rijkstoezicht op het provinciale bestuur via een rijkscommissaris verleden tijd is.

## **Model C**

### **De beschermende president**

**Voorstel van wet houdende de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de republikeinse staatsvorm**

#### **VOORSTEL VAN WET**

Wij, het Nederlandse volk, vertegenwoordigd door de Staten-Generaal en de regering, overwegende dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de bepalingen in de Grondwet betreffende het koningschap, hebben, de Raad van State gehoord, het volgende voorstel vastgesteld:

#### **ARTIKEL I**

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

#### **ARTIKEL II**

A

Het opschrift van de Grondwet komt te luiden: Grondwet van de Republiek Nederland.

B

Hoofdstuk 2, paragraaf 1, komt te luiden:

*§ 1 President*

## **Artikel 24**

1. De president wordt voor een periode van vijf jaren gekozen door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Ingeval geen van de voorgedragen kandidaten in de eerste kiesronde wordt verkozen, vindt een tweede en, indien nodig, een derde verkiezingsronde plaats. Indien de derde verkiezingsronde nodig is, nemen daaraan de twee kandidaten deel die in de tweede ronde de meeste stemmen hebben verkregen. In deze ronde wordt de president gekozen met een meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen.

2. Bij wet worden nadere regels gesteld over de verkiezing.

3. Op de verkiezing van de president is artikel 56 van overeenkomstige toepassing.

4. Tenminste 30 dagen vóór afloop van de ambtstermijn van de president komt de verenigde vergadering bijeen om een nieuwe president te kiezen. Ingeval van overlijden of ontslag van de president komt de verenigde vergadering binnen 30 dagen bijeen om een nieuwe president te kiezen.

## **Artikel 25**

Op de wijze bij de wet voorgeschreven legt de president in Amsterdam, de hoofdstad van de Republiek, bij de aanvaarding van zijn ambt in het openbaar, ten overstaan van de president van de Hoge Raad, een eed, dan wel verklaring en belofte van zuivering af en zweert of belooft hij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt.

## **Artikel 26**

1. Tenzij bij de wet anders is bepaald, bekleedt de president geen andere politieke functies dan het presidentschap.

2. De verenigde vergadering van de Staten-Generaal kan de president ontslaan indien hij handelt in strijd met het eerste lid. Artikel 27, tweede lid, is niet van toepassing.

## **Artikel 27**

1. De verenigde vergadering van de Staten-Generaal kan de president ontslaan:

a. in geval van een veroordeling wegens een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 119,

b. indien hij niet in staat is zijn functie naar behoren te vervullen, of

- c. indien hij ernstige schade aan het ambt toebrengt.
2. Het ontslagbesluit wordt genomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
3. De verenigde vergadering verleent de president eveneens ontslag indien hij daarom verzoekt.

#### **Artikel 28**

In geval van een ontslagaanvraag van de regering wijst de president een formateur aan.

#### **Artikel 29**

1. Presidentiële besluiten worden door de president en een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.
2. Presidentiële besluiten als bedoeld in de artikelen 28, 81, 87 en 91 worden, in afwijking van het eerste lid, door de president ondertekend.

#### **Artikel 30**

Bij ontstentenis van de president wordt zijn ambt waargenomen door de voorzitter van de Eerste Kamer.

#### **Artikel 31**

Geldelijke voorzieningen ten behoeve van de president worden bij wet geregeld. Artikel 63 is van overeenkomstige toepassing.

C

Het opschrift van Hoofdstuk 2, paragraaf 2, komt te luiden:

*§ 2 Regering*

D

De artikelen 42 en 43 komen te luiden:

#### **Artikel 42**

1. De regering wordt gevormd door de ministers.
2. De ministers zijn verantwoordelijk.

### **Artikel 43**

De minister-president en de overige ministers worden door de president benoemd en, op eigen verzoek of op verzoek van een van de kamers van de Staten-Generaal, door de president ontslagen.

E

In de artikelen 44, eerste lid, en 46, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

F

Artikel 45 komt te luiden:

### **Artikel 45**

1. De minister-president is voorzitter van de regering.
2. De regering beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

G

Artikel 47 komt te luiden:

### **Artikel 47**

Alle wetten en regeringsbesluiten worden door de minister-president en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

H

Artikel 48 komt te luiden:

### **Artikel 48**

Het presidentiële besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend. De presidentiële besluiten waarbij de overige ministers worden benoemd of ontslagen worden mede door de minister-president ondertekend.

I

In artikel 49 wordt «de Koning» vervangen door: de president.

J

In artikel 64 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

K

In artikel 65 wordt «door of namens de Koning» vervangen door: door of namens de minister-president.

L

Na artikel 68 wordt een nieuw artikel toegevoegd, luidende:

**Artikel 68a**

De president kan zich richten tot de Staten-Generaal. Artikel 69, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

M

Artikel 74 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De leden van de Raad worden bij presidentieel besluit voor het leven benoemd.

2. Het tweede lid vervalt.

3. Het derde tot en met vijfde lid worden vernummerd tot het tweede tot en met vierde lid.

N

In artikel 77, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: presidentieel besluit.

O

In de artikelen 80, tweede lid, 82, eerste en tweede lid, 83, en 84, eerste lid, wordt «door of vanwege de Koning» telkens vervangen door: door de regering.



## P

Artikel 81 komt te luiden:

### **Artikel 81**

Wetten worden door de regering en de Staten-Generaal vastgesteld en door de president uitgevaardigd.

## Q

Artikel 87 komt te luiden:

### **Artikel 87**

1. De regering en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit over enig voorstel van wet.

2. Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aanvaard, door de regering is bekrachtigd en door de president is uitgevaardigd.

3. Ingeval de president besluit een voorstel niet uit te vaardigen, zendt hij het besluit, vergezeld van zijn motieven, naar de voorzitter van de Tweede Kamer voor een hernieuwde behandeling.

4. De uitkomst van de hernieuwde behandeling en bekrachtiging geldt in voorkomend geval als uitvaardiging.

## R

Artikel 89 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

2. In het vierde lid wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek.

## S

Artikel 91 komt als volgt te luiden:

### **Artikel 91**

1. De Republiek wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal en de president. De wet bepaalt de gevallen

waarin geen goedkeuring van de Staten-Generaal is vereist.

2. De wet bepaalt de wijze waarop goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring door de Staten-Generaal.

3. Een verdrag dat niet door de president wordt goedgekeurd, wordt wederom ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal. Stilzwijgende goedkeuring is niet mogelijk. De uitkomst van de hernieuwde behandeling, of in voorkomend geval de behandeling door de Staten-Generaal, geldt als goedkeuring.

4. Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, of in het geval de procedure uit het derde lid van toepassing is, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

T

In artikel 103, eerste en derde lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

U

In artikel 104, eerste lid, wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek.

V

Artikel 105 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «het Rijk» vervangen door: de Republiek

2. In het tweede lid wordt «de Koning» vervangen door: de regering.

W

In artikel 117, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: presidentieel besluit.

X

Artikel 119 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na «Staten-Generaal» wordt ingevoegd: de president,.

2. De zinsnede «koninklijk besluit» wordt vervangen door: regeringsbesluit.

Y

In artikel 122, eerste lid, wordt «koninklijk besluit» vervangen door: presidentieel besluit.

Z

In artikel 125, tweede en derde lid, wordt «de commissaris van de Koning» telkens vervangen door: de provincievoorzitter.

AA

In de artikelen 131 en 132, vierde lid, wordt «koninklijk besluit» telkens vervangen door: regeringsbesluit.

BB

In artikel 136 wordt «koninklijk besluit» vervangen door: regeringsbesluit.

CC

In de artikelen 137, tweede en vijfde lid, en 138, eerste lid, wordt «de Koning» telkens vervangen door: de regering.

DD

Artikel 139 komt te luiden:

#### **Artikel 139**

1. Voorstellen tot verandering van de Grondwet als bedoeld in artikel 137, en veranderingen in de Grondwet als bedoeld in artikel 138, worden, in afwijking van artikel 87, niet door de president, maar door de regering uitgevaardigd.

2. De veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de regering uitgevaardigd, treden terstond in werking nadat zij zijn bekendgemaakt.

EE

In artikel 141 wordt «koninklijk besluit» vervangen door:  
presidentieel besluit.

FF

Additioneel artikel XIX verval.

# **Voorstel van wet houdende de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de republikeinse staatsvorm**

## **Memorie van toelichting**

### **1 De beschermende president**

Dit voorstel voor een republikeinse Grondwet geeft invulling aan het model van de beschermende president. Die beschermende functie krijgt onder meer inhoud doordat in het voorgestelde stelsel de president via het instrument van de uitvaardiging (voorgestelde artikelen 81 en 87) de bevoegdheid krijgt om wetsvoorstellen te doen heroverwegen door de regering en Staten-Generaal. Ook door – in een eerste ronde – zijn goedkeuring aan een verdrag te onthouden (artikel 91) kan de president de kamers trachten op andere gedachten te brengen. Voor beide bevoegdheden geldt dat de president, die functioneert binnen de kaders van het parlementaire stelsel, natuurlijk niet de laatste stem in het kapittel heeft. De beschermingsinstrumenten van de voorgestelde artikelen 87 en 91 hebben het karakter van suspensieve veto's.

Daarnaast krijgt de president in dit voorstel de bevoegdheid om, op voordracht van de regering, de leden van de rechterlijke macht, de leden van de Algemene Rekenkamer en de leden van de Raad van State te benoemen.

Het ambt van een president die een hoofdzakelijk beschermende functie vervult, is goed te verenigen met het parlementaire stelsel zoals dat nu constitutioneel is verankerd. Het constitutionele systeem terzake kan dan ook nagenoeg ongewijzigd worden gehandhaafd.

Naast zijn beschermende functie vervult de president taken op het ceremoniële vlak. Daarbij vertegenwoordigt de president de Republiek Nederland in binnen- en buitenland. Hij zal deze taak wel in overeenstemming met de regering, en in het bijzonder met de minister-president en de minister van buitenlandse zaken, uit moeten oefenen. De regering is namelijk ook in dit stelsel de instantie die (primair) belast is met de behartiging van de externe betrekkingen van de republiek (artikel 90 van de Grondwet).

## **2 Verkiezing en ontslag van de president**

### *a. Verkiezing door de Staten-Generaal in verenigde vergadering*

In dit voorstel is niet gekozen voor directe verkiezing van de president door de bevolking, zoals elders wel gebeurt, ook in enkele landen met een parlementair stelsel (bijvoorbeeld Oostenrijk en Ierland). Directe verkiezing zou tot een té zware – eigen – politieke legitimatie van de president leiden die slecht past bij het Nederlandse parlementaire stelsel en overigens ook niet noodzakelijk is voor het kunnen vervullen van de beschermende rol.

Indirecte verkiezing door een speciaal kiescollege, zoals bijvoorbeeld in Duitsland gebeurt, is in Nederland ook geen voor de hand liggende optie. Anders dan Duitsland is Nederland namelijk geen federale staat. Bij de keuze voor een verkiezing door het parlement ligt het dan ook in de rede de verenigde vergadering van de Staten-Generaal met deze taak te belasten (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het om een bijzondere benoeming gaat, die de instemming van beide kamers behoeft. De benoeming door de verenigde vergadering garandeert, mede door de in beginsel vereiste gekwalificeerde meerderheid voor de benoeming, ook een bijzondere en sterke legitimatie van de president die zich evenwel nog goed verdraagt met het Nederlandse parlementaire stelsel.

### *b. Verkiesbaarheid*

Voor de verkiesbaarheid gelden de eisen die aan het lidmaatschap van de Staten-Generaal zijn gesteld (artikel 56 van de Grondwet; voorgesteld artikel 24, derde lid).

### *c. Verkiezing zo nodig in meerdere ronden*

De president wordt gekozen door de verenigde vergadering van de Staten-Generaal (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Voor de verkiezing geldt in beginsel de eis van een versterkte meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Indien in een eerste ronde geen van de kandidaten erin slaagt verkozen te worden vindt, zonder nieuwe kandidaatstellingen, een tweede verkiezingsronde plaats. Verkrijgt ook dan geen van de kandidaten

de vereiste gekwalificeerde meerderheid, dan wordt een derde ronde gehouden. In dat geval nemen slechts de twee best geplaatste kandidaten uit de tweede ronde deel. In de derde ronde kan worden volstaan met een gewone meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen. Bij de wet kunnen nadere regels worden gesteld.

#### *d. Ambtstermijn*

Het voorstel voorziet in een benoemingstermijn van vijf jaar voor de president (voorgesteld artikel 24, eerste lid). Deze termijn is een jaar langer dan de zittingsduur van de beide kamers van de Staten-Generaal. Door deze uiteenlopende termijnen wordt bewerkstelligd dat na een kamerverkiezing niet als vanzelfsprekend ook direct een nieuwe president wordt gekozen, wat de onafhankelijke positie van de president bevordert. Een afwijkende termijn geeft de president tevens de nodige afstand tot de verkiezingsstrijd en de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de partijpolitieke verhoudingen.

#### *e. Ontslag*

De president kan door de verenigde vergadering maar om een beperkt aantal redenen worden ontslagen.

De eerste mogelijkheid is ontslag op eigen verzoek. Het is denkbaar dat de president gedurende zijn ambtstermijn besluit af te treden. De procedure hierbij is dat hij een ontslagverzoek indient bij de verenigde vergadering, die hem vervolgens dit ontslag verleent (voorgesteld artikel 27, derde lid).

Ten tweede kan de president om redenen van zijn functioneren worden ontslagen door de verenigde vergadering. Daarbij zijn verschillende situaties te onderscheiden. Een eerste is die van het ontslag wegens overtreding van het verbod voor de president om andere politieke functies te vervullen. Bij de wet kunnen uitzonderingen op dit verbod worden gemaakt (voorgesteld artikel 26, eerste lid). Indien de president echter in strijd met deze bepaling toch bepaalde andere functies zou blijven vervullen of zou gaan vervullen, kan hij worden ontslagen door de verenigde vergadering (voorgesteld artikel 26, tweede lid).

Andere redenen die voor de verenigde vergadering aanleiding kunnen zijn om de president te ontslaan, zijn gelegen in het niet-voldoen aan de grondwettelijke normen die beogen het gezag en

aanzien van het presidentiële ambt te beschermen. Zo kan de verenigde vergadering de president ontslaan wanneer hij op grond van een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een ambtsmisdrif als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet is veroordeeld (voorgesteld artikel 27, eerste lid, onderdeel a). Het behoeft geen betoog dat het in veel gevallen moeilijk voorstelbaar is dat een president die is veroordeeld wegens een ambtsmisdrif aan zou kunnen blijven. Niettemin is het denkbaar dat onder specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld de aanwezigheid van verzachtende omstandigheden, de verenigde vergadering na zorgvuldige afweging in zo'n geval besluit niet over te gaan tot ontslag.

Verder kan in het voorgestelde stelsel de president worden ontslagen als hij ernstige schade aan het ambt toebrengt of omdat hij niet langer in staat is het ambt uit te oefenen (artikel 27, eerste lid, onderdelen b en c). Om lichtvaardig gebruik te vermijden geldt in deze gevallen, evenals bij de ontslaggrond onder a, de eis van een gekwalificeerde meerderheid in de verenigde vergadering.

Artikel 24, vierde lid, bevat een coördinatiebepaling die, naar Duits voorbeeld, tracht presidentloze perioden te voorkomen en waar ze toch voorkomen, deze van zo kort mogelijke duur te laten zijn. Bij het regulier ten einde lopen van het presidentschap wegens het ten einde lopen van de vijfjarige ambtstermijn, bepaalt het vierde lid dat de verenigde vergadering 30 dagen vóór de afloop van die termijn bijeenkomt om een nieuwe president te kiezen. De ambtstermijn van de nieuwe president gaat dan in op het moment dat de ambtstermijn van de zittende president afloopt. In geval van een voortijdige, niet voorzienbare, beëindiging van de ambtstermijn van de president, wegens ontslag of overlijden, draagt artikel 24, vierde lid, de verenigde vergadering op om uiterlijk binnen 30 dagen bijeen te komen om een nieuwe president aan te wijzen. De periode van 30 dagen geeft voldoende tijd voor kandidaatstellingen en het organiseren van de verkiezingsronden en voorkomt aan de andere kant té lange presidentloze perioden. Tijdens een presidentloze periode neemt de voorzitter van de Eerste Kamer het ambt van president waar (artikel 30).

#### *f. Herverkiezing*

Het voorstel bevat geen bepalingen die de herverkiesbaarheid van de president belemmeren. Dat is ook niet nodig. Ook ten aanzien van de benoembaarheid en verkiesbaarheid van andere politieke ambtsdragers zijn in het grondwettelijke stelsel geen beperkingen gesteld. Daarbij komt nog dat een herverkiezing zelfs zou kunnen



bijdragen aan de continuïteit en het gezag van het presidentschap.

### **3 Scheiding van de ambten van president en regering**

Ter waarborging van de beschermende rol van de president is het van cruciaal belang dat hij geen deel uitmaakt van de regering en zich ook overigens niet mengt in het formele politiek-inhoudelijke bedrijf. Deze waarborgen worden in het voorgestelde stelsel uitgewerkt.

#### *a. Scheiding tussen president en regering*

In artikel 42 worden de ambten van president en regering van elkaar gescheiden. Dat wordt uitgedrukt in de zinsnede: 'De regering wordt gevormd door de ministers.' De president maakt dus geen deel uit van de regering. Slechts ministers kunnen daarvan deel uitmaken. Volgens het huidige artikel 42, eerste lid, maakt het staatshoofd ('de Koning') wel deel uit van de regering. Dit geeft hem, ondanks zijn onschendbare positie, de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid. Die invloed gaat, zoals in hoofdstuk 2 al is uiteengezet, in Nederland overigens verder dan de drie door Bagehot geformuleerde rechten 'to be consulted, to encourage and to warn'. Voor tal van regeringshandelingen is de actieve medewerking van de koning vereist, hetgeen impliceert dat de koning die medewerking ook kan weigeren.

Artikel 43 geeft de president weliswaar de bevoegdheid de minister-president en de andere ministers te ontslaan, maar alleen op hun eigen verzoek of op verzoek van een van de kamers van de Staten-Generaal. Deze voorziening is opgenomen om de president uit politiek vaarwater te houden: de president in dit stelsel kan niet op eigen initiatief of om eigen beweegredenen de minister-president of een van de andere ministers ontslaan.

De scheiding tussen de ambten van president en regering wordt ook doorgevoerd in het opschrift en de indeling van hoofdstuk 2 van de Grondwet, alsmede in het opschrift van de relevante paragrafen van dat hoofdstuk.

#### **4 Regeringsformatie**

Het Nederlandse systeem van regeringsformatie kent op dit ogenblik geen investituurprocedure. De relatie tussen regering en parlement wordt geregeerd door de vertrouwensregel die uitgaat van vertrouwen zolang niet het tegendeel blijkt. Deze regel wordt ook in het voorgestelde stelsel gehandhaafd. Na een geslaagde formatiepoging brengt de formateur verslag uit aan de president. Grondwettelijk heeft deze dan de bevoegdheid om direct de minister-president en de voorgestelde ministersploeg te benoemen (het voorgestelde artikel 48). Dit stemt overeen met de praktijk onder het bestaande stelsel. Onder het voorgestelde stelsel is het echter ook mogelijk dat de president de minister-president en de overige ministers pas benoemt nadat de formateur zich heeft verstaan met de Tweede Kamer. Het voorstel probeert hier zoveel mogelijk ruimte te laten voor de praktische invulling van formatie- en benoemingsvarianten. De formatiepraktijk moet voldoende ruimte krijgen om zich in de nieuwe verhoudingen te zetten.

#### **5 Benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen**

De minister-president en de ministers worden door de president benoemd en – op verzoek – door de president ontslagen. Staatssecretarissen daarentegen worden in dit stelsel niet benoemd en ontslagen door de president, maar door de regering. Dat past beter bij de verhouding die ministers en staatssecretarissen in ons constitutionele stelsel tot elkaar hebben. Artikel 46, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat een staatssecretaris, voorzover een minister dat nodig acht, in zijn plaats op kan treden, met inachtneming van zijn aanwijzingen. Weliswaar is een staatssecretaris verantwoording verschuldigd over zijn beleid en handelen aan het parlement en kan hij tot opstappen worden gedwongen, maar er blijft ook een onderschikkingsrelatie tot de minister. Benoeming en ontslag door de president zou die relatie tussen minister en staatssecretaris kunnen verstoren, doordat bijvoorbeeld een president het ontslag van een staatssecretaris tegen de wil van een zittende minister niet wenst uit te voeren. De bevoegdheid tot benoeming en ontslag van een staatssecretaris berust daarom bij de regering en de werking van de vertrouwensregel zorgt ervoor dat een staatssecretaris die niet langer het vertrouwen bezit van het parlement, niet meer als staatssecretaris kan blijven functioneren en bijgevolg zijn ontslag

aan de regering zal moeten aanbieden. Een dergelijk schema past het best bij de in Nederland bestaande verhoudingen tussen ministers en staatssecretarissen.

## **6 Taken en bevoegdheden van de president**

### *a. De beschermende rol van de president, de uitvaardiging van wetten en de goedkeuring van verdragen*

De beschermende rol van de president komt ten eerste tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 87 dat de president de bevoegdheid geeft om via zijn weigering om een wetsvoorstel uit te vaardigen, de regering en Staten-Generaal te dwingen een wetsvoorstel te heroverwegen. De president kan bijvoorbeeld weigeren uit te vaardigen indien een wetsvoorstel naar zijn mening afwijkt van of in strijd komt met de Grondwet; voor een meer uitvoerige beschouwing wordt verwezen naar hoofdstuk 2, onder 4. Een opdracht tot heroverweging is alleen dan zinvol indien de president daarvoor goede, steekhoudende argumenten aanvoert. Met de weigering om uit te vaardigen geeft de president een krachtig signaal af. De door de president afgedwongen herbezinning heeft een heel ander karakter dan de Eerste-Kamerbehandeling waarbij, wellicht minder dan in de Tweede Kamer, de politieke afweging een belangrijke rol speelt. De coalitieverhoudingen en de – weliswaar indirecte – binding aan het regeerakkoord zullen bij de afweging van de Eerste Kamer steeds een rol spelen. De president is daaraan niet gebonden en kan een werkelijk onafhankelijk geluid afgeven, dat in aard en effect ook werkelijk verschilt van de advisering door de Raad van State. De president is geen adviseur van de regering en geeft zijn oordeel op eigen titel.

Natuurlijk kan in een parlementair stelsel de president niet de beslissende stem hebben over wetsvoorstellen. Die blijft bij de regering en Staten-Generaal die na een heroverweging kunnen besluiten het oordeel van de president niet over te nemen. De tweede behandeling geldt dan als uitvaardiging (voorgesteld artikel 87, vierde lid).

De bevoegdheid van de regering om wetsvoorstellen te bekrachtigen blijft in dit voorstel gehandhaafd. De bekrachtiging heeft ook in het nieuwe stelsel betekenis naast de bevoegdheid die artikel 86 aan de indiener toekent om een voorstel tijdens de parlementaire behandeling in te trekken. Het geeft de regering, die op grond van artikel 81 medewetgever is, een instrument om

initiatiefwetsvoorstellen die zij niet voor haar rekening kan nemen, te stuiten.

Voor de uitvaardiging van voorstellen tot wijziging van de Grondwet geldt een afwijkend regime (artikel 139). Die worden niet door de president maar door de regering uitgevaardigd. Als hoeder van de Grondwet is de president niet de aangewezen om wijzigingsvoorstellen uit te vaardigen. Verder gaat het ook niet aan dat de president grondwetswijzigingen, die in twee lezingen, met tussentijdse ontbinding van de Staten-Generaal en versterkte meerderheidsbesluitvorming in de tweede lezing, alsnog zou kunnen stuiten.

*b. Goedkeuring van verdragen*

Eenzelfde soort beschermende functie als bij de uitvaardiging komt de president toe in het kader van de goedkeuring van verdragen. In dat geval kan de president ook de Tweede Kamer vragen een goedkeuring (ook een stilzwijgende goedkeuring) te heroverwegen. Meer nog dan bij de uitvaardiging kan de president hier beschermen tegen de politieke waan van de dag. Hij heeft in het voorgestelde stelsel de bevoegdheid een parlementaire goedkeuring te stuiten. De Staten-Generaal kunnen een dergelijk suspensief veto van de president doorbreken door een hernieuwde behandeling, of – in voorkomend geval – een gewone behandeling die volgt op een aanvankelijk (stilzwijgende) goedkeuring. Na (hernieuwde) goedkeuring door de Staten-Generaal behoeft het verdrag niet wederom de goedkeuring van de president. De volksvertegenwoordiging heeft in een parlementair stelsel natuurlijk de beslissende stem over de goedkeuring van verdragen.

*c. Benoeming leden rechterlijke macht, Algemene Rekenkamer en Raad van State*

De president krijgt ook de bevoegdheid om, op voordracht van de regering, de leden van de rechterlijke macht, de leden van de Algemene Rekenkamer en de leden van de Raad van State te benoemen. Voor deze vorm is gekozen om te voorkomen dat bestuur en politiek te veel directe invloed uitoefenen op deze benoemingen. De onafhankelijkheid van de leden van de rechterlijke macht en de hoge colleges van staat is gediend met deze wijze van benoeming. Om balans te houden in het stelsel is ervoor gekozen de huidige wijze van benoeming van leden van de Hoge Raad ongemoeid te laten.

#### *d. Taken als staatshoofd*

In het voorgestelde stelsel verricht de president ook de staatshoofdelijke taken die momenteel door de koning worden verricht. Te denken valt daarbij aan het afleggen van officiële staatsbezoeken, de vertegenwoordiging van de Republiek in het buitenland, en vertegenwoordiging van de overheid in Nederland zelf.

### **7 De Raad van State**

Door het afschaffen van het koningschap vaceert de functie van voorzitter van de Raad van State. De president komt niet voor die functie in aanmerking, omdat dit op gespannen voet staat met de onafhankelijkheid die is vereist voor zijn beschermende functie.

In het voorstel is er dan ook niet voor gekozen de president op te laten treden als voorzitter van de Raad van State. Artikel 74, eerste lid (oud), wordt geschrapt.

### **8 Overige aanpassingen**

De afschaffing van het koningschap maakt een aantal wijzigingen van technische aard in de Grondwet nodig. Regeringsbesluiten moeten worden ondertekend door de minister-president en een of meer ministers of staatssecretarissen (voorgesteld artikel 47). Voor een meer uitvoerige beschouwing hierover zij verwezen naar hoofdstuk 2, onder 2b.

Een en ander houdt in dat het ministeriële contraseign, zijnde de neerslag van een specifieke op de verhouding tussen vorst en ministers gerichte constitutionele ontwikkeling, verdwijnt.

### *a. Statuut*

Het Statuut vormt geen belemmering voor de overgang naar de republikeinse staatsvorm voor en door Nederland en staat dus niet in de weg aan dit voorstel. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting hierover zij verwezen naar de beschouwingen hierover in hoofdstuk 6. Wel kan worden gesteld dat door invoering van de republikeinse staatsvorm voor Nederland de materiële staatsrechtelijke betekenis van het Statuut tot marginale proporties verschrompelt.

### *b. Formulieren*

Het nieuwe systeem heeft ook gevolgen voor de aanhef en considerans van wetten in formele zin. Die worden nu nog geregeerd door additioneel artikel XIX van de Grondwet. Dat artikel vervalt. Het formulier voor de afkondiging van wetten, regeringsbesluiten en ministeriële regelingen wordt voortaan vastgesteld in de Aanwijzingen voor de regelgeving. In dit voorstel is reeds vooruitgelopen op de nieuwe vorm van de aanhef en considerans voor wetsvoorstellen. Dat is in technische zin wellicht inconstitutioneel, maar noodzakelijk nu van de koning niet kan worden verwacht dat hij het wetsvoorstel dat strekt tot afschaffing van zijn ambt ondertekent.

## **9 Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 25*

De president legt zijn ambtseed of -belofte af ten overstaan van de president van de Hoge Raad. Dit wijkt enigszins af van het regime van eed- of belofteaflegging van de andere politieke ambtsdragers zoals parlementsleden of bewindslieden. Voor de eed of belofte aflegging ten overstaan van de president van de Hoge Raad is gekozen om de onafhankelijkheid en het gezag van de presidentiële functie te beschermen en te accentueren. Ook wordt de binding van de president aan het recht en de Grondwet erdoor onderstreept. Daarnaast is er een meer praktische reden voor een afwijkend regime. De nieuwe president kan moeilijk zichzelf de eed afnemen. Evenmin is het aangewezen dat zijn voorganger hiermee wordt belast.

De nieuwe grondwet schrijft voor dat deze plechtigheid plaatsvindt in Amsterdam, de hoofdstad van de Republiek. Het balkon van het

Paleis op de Dam is hiervoor de meest aangewezen plaats. Daarmee wordt zeker recht gedaan aan het openbare karakter van de beëdiging.

### *Artikel 30*

In voorkomende gevallen wordt het presidentschap waargenomen door de voorzitter van de Eerste Kamer. Vanwege de aard van het takenpakket van de president en de rol die hij speelt in het staatsbestel is het niet noodzakelijk om een afzonderlijke vice-president in het leven te roepen. Bij ontstentenis van de president neemt de voorzitter van de Eerste Kamer tijdelijk het presidentiële ambt waar. Gezien de politieke luwte waarin hij verkeert, komt hij daarvoor eerder in aanmerking dan de voorzitter van de Tweede Kamer.

### *Artikel 31*

De geldelijke voorzieningen ten behoeve van de president dienen dusdanig te zijn dat hij een bij het ambt passende staat kan voeren. Een sobere, maar niet schrale, entourage wordt in dat verband, met het oog op het wenselijke beeld van het ambt, gepast geacht. Daarbij zou eerder aan het voorbeeld van de Duitse bondspresident moeten worden gedacht dan aan dat van de Nederlandse koning.

### *Artikel 45*

In het voorgestelde stelsel wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen regering en ministerraad. Dat verschil is in de nieuwe verhoudingen grotendeels zinledig. Het behouden van het grondwettelijke voorschrift dat bepaalt dat er een ministerraad is, mist ook betekenis omdat aan de ministerraad als zodanig, behalve de bevoegdheid om over het algemeen regeringsbeleid te beraadslagen en te beslissen, alsmede de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen, in de grondwet geen bevoegdheden zijn toegekend. Het Reglement van orde voor de ministerraad kan eenvoudig aan deze nieuwe terminologie worden aangepast.

De toegang van staatssecretarissen tot de ministerraad (die formeel-grondwettelijk dus niet meer bestaat) verandert niet in de voorgestelde systematiek. Ook nu kunnen staatssecretarissen al deelnemen aan de beraadslagingen van de ministerraad (artikel 3, eerste lid, onder b, van het Reglement van orde voor de ministerraad).

#### *Artikel 47*

Om de eenheid van het regeringsbeleid te garanderen zal onder het nieuwe stelsel de minister-president regeringsbesluiten mede ondertekenen. Dat verhoogt weliswaar de werklast voor de minister-president, maar deze vorm van intervisie is noodzakelijk omdat regeringsbesluiten in het voorgestelde stelsel namens de gehele regering worden genomen. Deze werkwijze brengt geen positieverandering van de minister-president in zijn relatie tot de andere ministers en staatssecretarissen met zich mee. Indien de minister-president en een andere bewindspersoon niet tot overeenstemming kunnen komen over een ontwerp-regeringsbesluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur, dan zal dit meestal betekenen dat het ontwerp in het reguliere ministerraadoverleg zal moeten worden gebracht (zie de huidige artikelen 5 jo. 7 van het Reglement van orde voor de ministerraad). Algemene maatregelen van bestuur dienen altijd in het regeringsberaad aan de orde te worden gesteld (artikel 4, tweede lid, onder a, van vernoemd Reglement).

#### *Artikel 49*

In het nieuwe stelsel leggen de ministers en staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt de eed of belofte ten overstaan van de president. Die laatste is daarvoor de aangewezen functionaris vanwege de rol die hij speelt bij de formatie en zijn algemene positie in het bestel. Daarbij komt dat de president ook de benoemende autoriteit is, waardoor het ook praktisch is om hem deze taak op te dragen. Beëdiging en benoeming kunnen dan – net als nu het geval is – in één plechtige sessie worden afgehandeld.

#### *Artikel 65*

Het voorlezen van het regeringsplan 'De staat van de Republiek' (voorheen troonrede) en het openen van de Staten-Generaal zijn bezigheden die zo dicht tegen het alledaagse politieke bedrijf aan liggen dat ze zich moeilijk laten rijmen met het presidentschap in de voorgestelde vorm. De president heeft, anders dan de koning, geen aandeel in, of verantwoordelijkheid voor, het regeringsbeleid en zou er dan ook een onwaarschijnlijke vertolker van zijn. Het presenteren van het regeringsplan wordt in het voorgestelde stelsel door de minister-president of – in voorkomende gevallen – door een andere minister verricht.



### *Artikel 89*

In het voorgestelde stelsel wordt zo weinig mogelijk getornd aan het bestaande stelsel en de verschijningsvormen van regeringsbesluiten en aan de, wellicht wat gedateerde, redactie van artikel 89 van de Grondwet. Ook onder het nieuwe stelsel blijven er twee hoofdvormen van regeringsbesluiten bestaan: algemene maatregelen van bestuur en kleine regeringsbesluiten.<sup>1</sup>

### *Artikel 119*

Alleen in het geval dat de president een ambtsmisdrijf pleegt geldt voor de vervolging daarvan een bijzonder regime van strafrechtspleging. Overigens geniet de president in dit stelsel, anders dan bijvoorbeeld zijn Franse collega, geen immuniteit van vervolging voor commune misdrijven. Het gewone straf- en strafprocesrecht is ook op hem van toepassing.

De president dient ook strafrechtelijk verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor het uitvaardigen van wetten of het ondertekenen van presidentiële besluiten waarvan hij weet dat ze in strijd zijn met de grondwet. Om dit te bewerkstelligen zal in het Wetboek van Strafrecht, naar analogie van de artikelen 355 en 356 van het wetboek die ministers strafrechtelijk aanspreekbaar maken voor ondertekening van koninklijke besluiten waarvan zij (kunnen) weten dat zij in strijd zijn met de wet of de Grondwet, een nieuwe bepaling moeten worden opgenomen

### *Artikel 125*

De nieuwe aanduiding 'provincievoorzitter' is meer dan alleen een noodzakelijke semantische aanpassing. Zij brengt ook tot uitdrukking dat de tijd van een rijkstoezicht op het provinciale bestuur via een rijkscommissaris verleden tijd is.

<sup>1</sup> Naast regeringsbesluiten blijven natuurlijk de gewone ministeriële besluiten bestaan. Zij worden niet door de regering vastgesteld en hoeven ook niet door de minister-president te worden mede ondertekend.

## Het Koninkrijksstatuut en de afschaffing van het koningschap

Totnogtoe is geschreven over de wijziging van de Grondwet met het oog op de inrichting van een republiek. Daarbij is voorbijgegaan aan de omstandigheid dat het hoogste Nederlandse constitutionele document niet de Grondwet is, maar het uit 1954 daterende Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, zoals blijkt uit artikel 5 van het Statuut. In de rechtsorde die door het statuut in het leven werd geroepen nemen momenteel, na de exit van Suriname en de verwerving van de status aparte door Aruba, drie landen op voet van gelijkwaardigheid deel: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Het ligt dan ook voor de hand om ook het Koninkrijksstatuut, zoals dit in de wandeling heet, in overeenstemming te brengen met de invoering van de republiek in Nederland. Trouwens, ter gelegenheid van het vijftigjarige bestaan van het Statuut is er toch al een extra impuls om het Statuut in een aantal opzichten aan te passen aan nieuwe inzichten over de verhouding tussen de drie landen. Hierover doen allerlei modellen de ronde. Zij variëren van inlijving van de Nederlandse Antillen en Aruba in het land Nederland als een nieuw toe te voegen provincie, dan wel het opheffen van de beide Caribische landen en de vorming van een aantal gemeenten, tot het openbreken van de drielandenstructuur door afscheiding van Nederland<sup>1</sup>. Mocht deze laatste variant zijn beslag krijgen voor de invoering van de republiek in Nederland, dan zijn alle problemen die het Statuut zou kunnen opwerpen, uiteraard van de baan.

De volgende opmerkingen, die de huidige versie van het Statuut tot uitgangspunt nemen, dragen daarom een enigszins speculatief karakter. Mogelijk bestaat het Statuut niet meer of niet meer in de vorm van het jaar 2004. De uitroeping van de Republiek Nederland lijkt wijziging van het huidige Statuut noodzakelijk te maken.

Toch valt het te bezien of de vervanging van het koningschap in Nederland door een republikeinse staatsvorm het Statuut wel

<sup>1</sup> John Jansen van Galen, *De toekomst van het koninkrijk*, Amsterdam 2004; H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nederlandse secessie uit het koninkrijk, oftewel: fifty ways to leave your lover', in: J.L. De Reede en J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan Prof. mr. L. Prakke*, Deventer 2003, p. 111-130.

zodanig raakt, dat dit aanpassing nodig heeft. Zo is het al meteen de vraag of wijzigingen van de Grondwet die haaks staan op bepalingen van het Statuut daardoor minder effectief zouden zijn. Zolang in Nederland een toetsingsverbod bestaat van wetten aan het Statuut, kan natuurlijk ook de Grondwet zelf niet aan het Statuut getoetst worden. Discrepanties kunnen dus feitelijk in stand blijven.<sup>2</sup> Hiermee is het primaat van de Nederlandse politieke besluitvorming gegeven. Ook in het verleden is het Statuut aan politieke gegevenheden aangepast, en niet omgekeerd. Het is ook niet te verwachten dat een Nederlandse president die zich als zodanig presenteert bij internationale bijeenkomsten, als oplichter de deur gewezen zal worden vanwege strijd met het Statuut.

Het Statuut bevat bepalingen over het koningschap, en bakent ook in sommige opzichten de verhouding tussen Statuut en Grondwet af. Er wordt ook voor de gelaagde statuutsrechtsorde deels naar de Grondwet verwezen, die zich daardoor boven zichzelf verheft. Wat betreft de positie van de koning bepaalt al meteen artikel 1: 'De Kroon van het Koninkrijk wordt erfelijk gedragen door Hare Majesteit Juliana, Prinses van Oranje-Nassau en bij opvolging door Haar wettige opvolgers.' In afwijking van de Grondwet, die uitgaat van het erfelijke koningschap sinds koning Willem I, gaat het Statuut voor wat betreft de dynastie uit van koningin Juliana en haar erfgenamen, die immers regerend vorstin was op het moment van het totstandkomen van het Statuut. 'Typerend is voor het hele statuut, dat men,' aldus een toonaangevend handboek, 'als bindmiddel van het koninkrijk de kroon ziet.'<sup>3</sup>

In volgende bepalingen vindt men nadere regels over het koningschap. Hierbij moet men telkens goed uit elkaar houden de bepalingen die de koning als kroondrager van het statutaire koninkrijk betreffen en de bepalingen die de koning betreffen als kroondrager en troonzitter van het land Nederland. Artikel 2, eerste lid, bepaalt: 'De Koning voert de regering van het Koninkrijk en van elk der landen. Hij is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.' Hier gaat het kennelijk om de persoon van de koning, die onschendbaar is. Anders dan in de huidige Grondwet maakt de koning niet alleen deel van de regering uit, maar 'voert' hij deze zelfs.

De koning is ook staatshoofd. Nu de staat drie landen omvat is de koning het staatshoofd van het statuutskoninkrijk. De afzonderlijke landen hebben geen staatshoofd, omdat zij geen afzonderlijke staten

<sup>2</sup> B.M.J. van der Meulen in: Koekkoek (red.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2000, p. 613.

<sup>3</sup> Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J. van Wissen, Deventer 2001, p. 828.

zijn, maar landen die tezamen een staat vormen. De afschaffing van het koningschap in Nederland heeft dus op zich geen gevolgen voor de koning als staatshoofd van het geheel der drie landen.<sup>4</sup>

Het statuutskoninkrijk heeft een gelaagde structuur: er is het hogere niveau van de koninkrijksaangelegenheden die in beginsel door de koninkrijksorganen, voorzover aanwezig, behartigd worden en het lagere niveau van de landsaangelegenheden die door de organen van de afzonderlijke landen worden behartigd. De afbakening vindt in artikel 3 van het Statuut plaats. Daar wordt een aantal onderwerpen tot 'aangelegenheden van het Koninkrijk' verklaard en limitatief opgesomd; de rest zijn landsaangelegenheden, 'onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald.'

Het koningschap behoort niet tot die opgesomde onderwerpen. De enige andere plaats in het Statuut waar een onderwerp tot koninkrijksaangelegenheid is uitgeroepen, is artikel 43, tweede lid, waar het gaat om het waarborgen van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Alleen in gemeen overleg kunnen andere, niet genoemde, onderwerpen tot aangelegenheden van het koninkrijk verklaard worden, en dat is ten aanzien van het koningschap tot op heden niet geschied.

Het rechtsgevolg van het behoren tot aangelegenheden van het koninkrijk is, dat deze bij Rijkswet dienen te worden vastgesteld en/of bij algemene maatregel van rijksbestuur (artikel 14, eerste lid). Regels omtrent aangelegenheden van het koninkrijk die niet in de Nederlandse Antillen of Aruba gelden 'worden bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld' (artikel 14, derde lid). De afschaffing van het koningschap voor Nederland kan dus bij wet geschieden.

Van belang voor de status van de vraag naar de betekenis van het Statuut voor de invoering van de republiek en de afschaffing van de monarchie in Nederland is nog artikel 5, eerste lid, van het Statuut, dat bepaalt dat 'het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voorzover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk', waarbij de Grondwet het Statuut in acht moet nemen, wat dat ook precies beduiden mag in het geval dat het Statuut iets niet regelt.

Het is de vraag of de onderwerpen, geregeld in artikel 5, eerste lid,

<sup>4</sup> C. Borman, *Het Statuut voor het koninkrijk*, Deventer 1998, p. 87.

van het Statuut 'aangelegenheden van het Koninkrijk' zijn, hoewel ze niet genoemd zijn in de limitatieve opsomming van artikel 3, noch ook elders in het Statuut met zo veel woorden zijn aangeduid als zodanig. In de officiële toelichting op artikel 5 wordt gesteld: 'Dit zijn, zoals wel vanzelf spreekt, ook aangelegenheden van het Koninkrijk'. Daarmee kan men akkoord gaan voorzover dit het koningschap op het niveau van het statuutskoninkrijk betreft, maar niet ten aanzien van de rol van het koningschap in een van de drie landen. Gegeven het limitatieve karakter van artikel 3, en bovendien de in Nederland gevolgde praktijk ten aanzien van organen die mede de functie hebben van koninkrijksorgaan, welke praktijk, bijvoorbeeld bij de grondwetswijziging van 1983, een restrictieve interpretatie van het begrip 'koninkrijksaangelegenheid' inhoudt, meen ik dat de opmerking in de toelichting een beperkte strekking heeft. Dat maak ik ook op uit het feit dat het genoemde artikel zich wat betreft 'de uitoefening van de koninklijke en wetgevende macht' beperkt tot 'aangelegenheden van het Koninkrijk'. Het artikel scheidt dus geen 'aangelegenheden van het Koninkrijk', maar geeft een leemteregel: voorziet het Statuut niet in het onderwerp, dan mag de Grondwet het zeggen. In de latere praktijk blijkt ook van een terughoudende en erratische invulling. Zo is de Wet lidmaatschap koninklijk huis van 30 oktober 1985, *Stb.* 578 geen rijkswet. Zelfs wanneer de vorm van een rijkswet wordt gekozen, worden soms de Antillen en Aruba van de werking buitengesloten. Zo is wel de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie (1992) in een rijkswet gegoten, maar de bekrachtiging ervan strekt zich alleen tot Nederland uit. Toch zijn daarin buiten twijfel onderwerpen geregeld die genoemd zijn in artikel 3 van het Statuut, zoals de buitenlandse betrekkingen, en de toelating en uitzetting van vreemdelingen. Zo wordt in de spanningsverhouding tussen het Statuut en de Europese Unie stelselmatig de voorrang geven aan de EU, ten detrimente van de koninkrijksrelaties.<sup>5</sup>

Voorts is nog van belang artikel 42, dat 'in het Koninkrijk de staatsinrichting van Nederland regeling in de Grondwet (vindt), die van de Nederlandse Antillen en die van Aruba in de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Aruba'.

Uit een en ander maak ik het volgende op. Het koningschap van Nederland is, als onderscheiden van het koningschap van het

<sup>5</sup> Zie de Voorlichting van de Raad van State onder de titel *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie*, 9 september 2003, p. 24: 'Volstaan is toen echter met de verzekering in de memorie van toelichting dat, ondanks de beperking van de bekrachtiging tot Nederland, voor de hier bedoelde onderwerpen de bepalingen van het Statuut ten volle in acht zouden worden genomen.'

statutaire koninkrijk dat de drie landen omvat, geen aangelegenheid van het Koninkrijk. Zelfs al was het zo'n aangelegenheid, dan kan niet gezegd worden dat het koningschap van Nederland geldt voor en in de Nederlandse Antillen en Aruba, en dat brengt mee, dat dit koningschap bij Grondwet of gewone wet kan worden gewijzigd. Dat is in overeenstemming met artikel 42, dat de staatsinrichting van elk land aan zijn eigen (grond)wetgeving toebedeelt. Bovendien wordt voor het koningschap door artikel 5 naar de Grondwet verwezen.

Het is daarom mijns inziens mogelijk om de Nederlandse Grondwet te wijzigen in die zin dat daarin voor Nederland de monarchie van het huis van Oranje met de nakomelingen van prinses Juliana wordt afgeschaft. Deze afschaffing werkt alleen voor het land Nederland en laat onverlet dat de koning de regering van het statuutskoninkrijk voert, alsmede van de landen de Nederlandse Antillen en Aruba. Het regardeert deze landen niet dat Nederland voor eigen behoeften een draai geeft aan zijn staatsinrichting, net zomin als het invoeren van een gekozen burgemeesterschap of het uitbreiden van het aantal leden van de Tweede Kamer dan wel het afschaffen van de Eerste Kamer, of het beperken van de kring van leden van het koninklijk huis.

Er is mogelijk een tegenstrijdigheid te construeren – zoals dat met dit zwakke document veelvuldig het geval is – tussen artikel 2, tweede lid, dat vaststelt dat de koning de regering voert van 'elk' der landen, en paragraaf 4 van het Statuut over de staatsinrichting van de landen, dat bepaalt dat ook Nederland zijn eigen aangelegenheden behartigt (artikel 41) en dat de staatsinrichting van Nederland in het koninkrijk regeling vindt in de Grondwet (artikel 42). Voor wat Nederland betreft is de bepaling van artikel 2, tweede lid, van het Statuut eerder beschrijvend dan normatief, al zijn er die daarin beperkingen menen te lezen van de vrijheid om Nederland staatkundig vorm te geven.<sup>6</sup>

Daarbij is ook artikel 45 van belang dat spreekt over wijzigingen in de Grondwet met betrekking tot de daar opgesomde onderwerpen, die geacht moeten worden de Nederlandse Antillen en Aruba te 'raken' in de zin van artikel 10 van het Statuut. Het Nederlandse koningschap wordt daar niet vermeld. Wel worden 'de bevoegdheden van de regering' als zodanig vermeld, maar niet de samenstelling ervan. De bevoegdheden van de Nederlandse regering worden door de afschaffing van de monarchie op zichzelf niet geraakt. Eventueel zou men kunnen menen dat een republikeinse staatsvorm met een president als staatshoofd met zekere materiële bevoegdheden een

<sup>6</sup> Borman, a.w. noot 3, p. 53: 'Deze bepaling beperkt de landen in de keuze van het regeringsstelsel. Een presidentieel stelsel naar Amerikaans model wordt er bijvoorbeeld door uitgesloten. Een stelsel met een gekozen minister-president zou wel mogelijk zijn, mits het parlementaire stelsel gehandhaafd blijft.'

verandering teweegbrengt in de bevoegdheden van de regering van Nederland als bedoeld in artikel 45 van het Statuut, met als gevolg de inschakeling van artikel 10 en volgende van het Statuut. Hiervóór is betoogd, dat deze procedure uiteindelijk niet in de weg staat aan de doorvoering van de grondwetswijziging.

Voorzover men mocht menen dat het afschaffen van de monarchie in Nederland inderdaad in strijd zou zijn met het Statuut, bepaalt artikel 49, dat bij rijkswet regelen kunnen worden gesteld omtrent de verbindendheid van wetgevende maatregelen. De procedure voor de behandeling van ontwerpen van rijkswet vindt men in de artikelen 15 tot en met 22. Aangezien de afschaffing van de monarchie in Nederland geen regeling is die in de beide andere landen zal gelden, zijn er bij deze procedure geen bijzondere moeilijkheden of beletselen te verwachten. Gevolmachtigde ministers hebben geen bevoegdheid om op te treden, omdat de regeling niet in hun landen zal gelden. Bovendien, zelfs al was dat anders, dan zou de in dat geval vereiste gekwalificeerde meerderheid van drievijfde van de leden van de Tweede Kamer (artikel 18), een minder hoge drempel zijn dan vereist is voor een grondwetswijziging.

De conclusie is dus, dat het afschaffen van de Nederlandse monarchie geen bijzondere beletselen ontmoet in het Statuut. Het erfelijk koningschap van prinses Juliana en haar opvolgers zal voortduren op de Nederlandse Antillen en Aruba, alsook in het statuutskoninkrijk. Artikel 5 geeft de uitdrukkelijke bevoegdheid om het koningschap en de troonopvolging in de Grondwet te regelen omdat en voorzover het Statuut daarin niet voorziet. De afschaffing van de monarchie is zo'n regeling, die het zelfs mogelijk maakt om ook voor het statuutskoninkrijk de monarchie af te schaffen, nu het Statuut ook daarin niet voorziet. Zo ver reiken onze voorstellen niet. Hier ziet men overigens een van de plekken waar het Statuut en de Grondwet in elkaar verstrengeld zijn geraakt. Deze verstrengeling is het gevolg van het feit dat Nederland de Grondwet niet heeft willen leegroven voor het Statuut, en niet het feitelijke overwicht heeft willen prijsgeven vanwege een hoffelijke gelijkwaardigheidsbuiging naar de West. Soms heeft de Grondwet met andere woorden de functie van regeling van de statutaire rechtsorde.

De verwijdering van de monarchie uit de Grondwet zal wel gevolgen hebben voor de ontvlechting van beide documenten, omdat vanaf dat moment een aantal regelingen voor het koninkrijkskoningschap in het Statuut zal moeten worden opgenomen. Dit dient dan te geschieden overeenkomstig de regels voor wijziging van het Statuut (artikel 55 en volgende). Dan kan ook de mystificatie van artikel 5, eerste lid, van het Statuut waarin van de 'Grondwet voor het Koninkrijk' wordt

gesproken, opgeheven worden door schrapping van dit laatste zinsdeel.

De afschaffing van de monarchie in Nederland 'raakt' wellicht de beide andere landen in de zin van artikel 10 van het Statuut. Ook al is dit onderwerp niet gedefiniëerd als 'aangelegenheid van het Koninkrijk'. Als deze kwestie de andere landen 'raakt', moet de procedure van de artikelen 10 tot en met 12 gevolgd worden, waarbij uiteindelijk het oordeel van de Nederlandse ministers de doorslag geeft tegenover eventuele ernstige bezwaren van de gevolmachtigde ministers en hun bijzitters, omdat de eersten een numerieke meerderheid bezitten.

Het Statuut hoeft dus niet gewijzigd te worden overeenkomstig de procedure van artikel 55 om te bewerkstelligen dat voor Nederland de monarchie wordt afgeschaft. Wat overblijft is een romppmonarchie die vrijwel alleen van betekenis zal zijn voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Desgewenst kan de residentie worden verkast naar Willemstad. Het is duidelijk dat de koninkrijksregering te allen tijde kan beslissen de staat niet door het staatshoofd te laten vertegenwoordigen in het buitenland, maar door de Nederlandse premier of president.

De helm van voerder van de koninkrijksregering en de kroon van het statuutskoninkrijk zullen de koning zwaar op het hoofd drukken. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen in de afschaffing van het koningschap in Nederland aanleiding kunnen zien te overwegen of het koningschap in hun landen wel in stand kan of moet blijven. Zij zijn even vrij als Nederland om over hun staatsinrichting te beschikken. Wel blijft, zolang het Statuut niet aangepast is, de regering van het statuutskoninkrijk in handen van de opvolgers van koningin Juliana, evenals de rol van staatshoofd. Zij zijn niet te benijden als het moederland hun de rug heeft toegekeerd.

Tenslotte. Het Koninkrijksstatuut is een paar keer ingrijpend gewijzigd als gevolg van politieke ontwikkelingen. De onafhankelijkheid van Suriname leidde tot een aanpassing aan deze politieke werkelijkheid in 1975. Na een flinke aanloop verkreeg Aruba de interne onafhankelijkheid ten opzichte van vooral Curaçao, wat aanvankelijk gepaard zou gaan met een verplichte externe onafhankelijkheid in 1986, maar wat voorlopig met de sisser van een *status aparte* afliep. Ook hier paste het Statuut zich aan de politieke feiten aan. De Caribische desintegratie heeft haar eindpunt waarschijnlijk nog niet bereikt. Wanneer dan ook Nederland besloten heeft over te gaan op een republikeinse staatsvorm, dan ligt het voor de hand aan te nemen dat het Statuut zich ook hieraan zal aanpassen. Dit zal een



realistischer scenario zijn dan het handhaven van een koningschap dat alleen nog voor de eilanden in het Caribische gebied betekenis zal hebben. Ook al hebben oude structuren soms een taai leven, zoals de geschiedenis van het Heilige Roomse Rijk der Duitse Natie leert, dat immers een steeds legere huls werd voor een volkomen gewijzigde staatkundige situatie, toch is het waarschijnlijker om uit te gaan van een snelle aanpassing van dit toch al als tijdelijk bedoelde graf van een samenwerkingsverband tussen heterogene bestanddelen. Kortom: nadat in Nederland de republiek is uitgeroepen, valt het doek ook voor de Oranjes als erfelijk drager van de koninkrijkskroon en aanvoerder van de regeringen van het koninkrijk en van zijn overzeese samenstellende delen.

*Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira*

## **Tekst van de huidige Grondwet**

(Tekst, zoals deze luidt na de laatstelijk bij de Rijkswet van 22 juni 2000 (*Stb.* 294; Publicatieblad van de Nederlandse Antillen 140; Afkondigingsblad van Aruba (2001) 30), de Rijkswet van 6 oktober 1999 (*Stb.* 454; Publicatieblad van de Nederlandse Antillen 249; Afkondigingsblad van Aruba 74), de wet van 7 februari 2002 (*Stb.* 144), de wet van 25 februari 1999 (*Stb.* 133), de wet van 25 februari 1999 (*Stb.* 134) en de wet van 25 februari 1999 (*Stb.* 135) daarin aangebrachte veranderingen)

### **HOOFDSTUK 1 GRONDRECHTEN**

#### **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.

#### **Artikel 2**

1. De wet regelt wie Nederlander is.
2. De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen.
3. Uitlevering kan slechts geschieden krachtens verdrag. Verdere voorschriften omtrent uitlevering worden bij de wet gegeven.
4. Ieder heeft het recht het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet bepaald.

#### **Artikel 3**

Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.

#### **Artikel 4**

Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

## **Artikel 5**

Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.

## **Artikel 6**

1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

## **Artikel 7**

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.

3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.

4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

## **Artikel 8**

Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.

## **Artikel 9**

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

## **Artikel 10**

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen,

recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisgeving van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

#### **Artikel 11**

Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.

#### **Artikel 12**

1. Het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.

2. Voor het binnentreden overeenkomstig het eerste lid zijn voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen.

3. Aan de bewoner wordt zo spoedig mogelijk een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt. Indien het binnentreden in het belang van de nationale veiligheid of dat van de strafvordering heeft plaatsgevonden, kan volgens bij de wet te stellen regels de verstrekking van het verslag worden uitgesteld. In de bij de wet te bepalen gevallen kan de verstrekking achterwege worden gelaten, indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet.

#### **Artikel 13**

1. Het briefgeheim is onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, op last van de rechter.

2. Het telefoon- en telegraafgeheim is onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen.

#### **Artikel 14**

1. Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.

2. De schadeloosstelling behoeft niet vooraf verzekerd te zijn, wanneer in geval van nood onverwijld onteigening geboden is.

3. In de gevallen bij of krachtens de wet bepaald bestaat recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt.

## **Artikel 15**

1. Buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen.

2. Hij aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, kan aan de rechter zijn invrijheidstelling verzoeken. Hij wordt in dat geval door de rechter gehoord binnen een bij de wet te bepalen termijn. De rechter gelast de onmiddellijke invrijheidstelling, indien hij de vrijheidsontneming onrechtmatig oordeelt.

3. De berechting van hem aan wie met het oog daarop zijn vrijheid is ontnomen, vindt binnen een redelijke termijn plaats.

4. Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.

## **Artikel 16**

Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegangene wettelijke strafbepaling.

## **Artikel 17**

Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

## **Artikel 18**

1. Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan.

2. De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

## **Artikel 19**

1. Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.

2. De wet stelt regels omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap.

3. Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

## **Artikel 20**

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.

2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.

3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

## **Artikel 21**

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

## **Artikel 22**

1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.
2. Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid.
3. Zij scheidt voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

## **Artikel 23**

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

## **HOOFDSTUK 2 REGERING**

### *§ 1. Koning*

#### **Artikel 24**

Het koningschap wordt erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, Prins van Oranje-Nassau.

#### **Artikel 25**

Het koningschap gaat bij overlijden van de Koning krachtens erfopvolging over op zijn wettige nakomelingen, waarbij het oudste kind voorrang heeft, met plaatsvervulling volgens dezelfde regel. Bij gebreke van eigen nakomelingen gaat het koningschap op gelijke wijze over op de wettige nakomelingen eerst van zijn ouder, dan van zijn grootouder, in de lijn van erfopvolging, voor zover de overleden Koning niet verder bestaand dan in de derde graad van bloedverwantschap.

#### **Artikel 26**

Het kind, waarvan een vrouw zwanger is op het ogenblik van het overlijden van de Koning, wordt voor de erfopvolging als reeds geboren aangemerkt. Komt het dood ter wereld, dan wordt het geacht nooit te hebben bestaan.

#### **Artikel 27**

Afstand van het koningschap leidt tot erfopvolging overeenkomstig de regels in de voorgaande artikelen gesteld. Na de afstand geboren kinderen en hun nakomelingen zijn van de erfopvolging uitgesloten.

#### **Artikel 28**

1. De Koning, een huwelijk aangaande buiten bij de wet verleende toestemming, doet daardoor afstand van het koningschap.
2. Gaat iemand die het koningschap van de Koning kan beërven een zodanig huwelijk aan, dan is hij met de uit dit huwelijk geboren kinderen en hun nakomelingen van de erfopvolging uitgesloten.
3. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake van een voorstel van wet, strekkende tot het verlenen van toestemming, in verenigde vergadering.

#### **Artikel 29**

1. Wanneer uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen, kunnen bij een wet een of meer personen van de erfopvolging worden uitgesloten.
2. Het voorstel daartoe wordt door of vanwege de Koning ingediend.

De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Zij kunnen het voorstel alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

#### **Artikel 30**

1. Wanneer vooruitzicht bestaat dat een opvolger zal ontbreken, kan deze worden benoemd bij een wet. Het voorstel wordt door of vanwege de Koning ingediend. Na de indiening van het voorstel worden de kamers ontbonden.

De nieuwe kamers beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

Zij kunnen het voorstel alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

2. Indien bij overlijden van de Koning of bij afstand van het koningschap een opvolger ontbreekt, worden de kamers ontbonden. De nieuwe kamers komen binnen vier maanden na het overlijden of de afstand in verenigde vergadering bijeen ten einde te besluiten omtrent de benoeming van een Koning. Zij kunnen een opvolger alleen benoemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

#### **Artikel 31**

1. Een benoemde Koning kan krachtens erfopvolging alleen worden opgevolgd door zijn wettige nakomelingen.

2. De bepalingen omtrent de erfopvolging en het eerste lid van dit artikel zijn van overeenkomstige toepassing op een benoemde opvolger, zolang deze nog geen Koning is.

#### **Artikel 32**

Nadat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag heeft aangevangen, wordt hij zodra mogelijk beëdigd en ingehuldigd in de hoofdstad Amsterdam in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Hij zweert of belooft trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt. De wet stelt nadere regels vast.

#### **Artikel 33**

De Koning oefent het koninklijk gezag eerst uit, nadat hij de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.

#### **Artikel 34**

De wet regelt het ouderlijk gezag en de voogdij over de minderjarige Koning en het toezicht daarop. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.



### **Artikel 35**

1. Wanneer de ministerraad van oordeel is dat de Koning buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen, bericht hij dit onder overlegging van het daartoe gevraagde advies van de Raad van State aan de Staten-Generaal, die daarop in verenigde vergadering bijeenkomen.

2. Delen de Staten-Generaal dit oordeel, dan verklaren zij dat de Koning buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen. Deze verklaring wordt bekend gemaakt op last van de voorzitter der vergadering en treedt terstond in werking.

3. Zodra de Koning weer in staat is het koninklijk gezag uit te oefenen, wordt dit bij de wet verklaard. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Terstond na de bekendmaking van deze wet hervat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag.

4. De wet regelt zo nodig het toezicht over de persoon van de Koning indien hij buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

### **Artikel 36**

De Koning kan de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk neerleggen en die uitoefening hervatten krachtens een wet, waarvan het voorstel door of vanwege hem wordt ingediend. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

### **Artikel 37**

1. Het koninklijk gezag wordt uitgeoefend door een regent:

- a. zolang de Koning de leeftijd van achttien jaar niet heeft bereikt;
- b. indien een nog niet geboren kind tot het koningschap geroepen kan zijn;
- c. indien de Koning buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen;
- d. indien de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk heeft neergelegd;
- e. zolang na het overlijden van de Koning of na diens afstand van het koningschap een opvolger ontbreekt.

2. De regent wordt benoemd bij de wet. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

3. In de gevallen, genoemd in het eerste lid onder c en d, is de nakomeling van de Koning die zijn vermoedelijke opvolger is, van rechtswege regent indien hij de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.

4. De regent zweert of belooft trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt, in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal. De wet geeft nadere regels omtrent het regentschap en kan voorzien in de opvolging en de vervanging daarin. De Staten-

Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

5. Op de regent zijn de artikelen 35 en 36 van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 38**

Zolang niet in de uitoefening van het koninklijk gezag is voorzien, wordt dit uitgeoefend door de Raad van State.

#### **Artikel 39**

De wet regelt, wie lid is van het koninklijk huis.

#### **Artikel 40**

1. De Koning ontvangt jaarlijks ten laste van het Rijk uitkeringen naar regels bij de wet te stellen. Deze wet bepaalt aan welke andere leden van het koninklijk huis uitkeringen ten laste van het Rijk worden toegekend en regelt deze uitkeringen.

2. De door hen ontvangen uitkeringen ten laste van het Rijk, alsmede de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, zijn vrij van persoonlijke belastingen. Voorts is hetgeen de Koning of zijn vermoedelijke opvolger krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het koninklijk huis vrij van de rechten van successie, overgang en schenking. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend.

3. De kamers der Staten-Generaal kunnen voorstellen van in de vorige leden bedoelde wetten alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

#### **Artikel 41**

De Koning richt, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis in.

#### *§ 2. Koning en ministers*

#### **Artikel 42**

1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.
2. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.

#### **Artikel 43**

De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.

#### **Artikel 44**

1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.
2. Ook kunnen ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.

#### **Artikel 45**

1. De ministers vormen te zamen de ministerraad.
2. De minister-president is voorzitter van de ministerraad.
3. De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

#### **Artikel 46**

1. Bij koninklijk besluit kunnen staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen.
2. Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op.  
De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister.

#### **Artikel 47**

Alle wetten en koninklijke besluiten worden door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

#### **Artikel 48**

Het koninklijk besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend. De koninklijke besluiten waarbij de overige ministers en de staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, worden mede door de minister-president ondertekend.

#### **Artikel 49**

Op de wijze bij de wet voorgeschreven leggen de ministers en de staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt ten overstaan van de Koning een eed, dan wel verklaring en belofte, van zuivering af en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt.

## **HOOFDSTUK 3 STATEN-GENERAAL**

### *§ 1. Inrichting en samenstelling*

#### **Artikel 50**

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

#### **Artikel 51**

1. De Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.
2. De Tweede Kamer bestaat uit honderdvijftig leden.
3. De Eerste Kamer bestaat uit vijfenzeventig leden.
4. Bij een verenigde vergadering worden de kamers als één beschouwd.

#### **Artikel 52**

1. De zittingsduur van beide kamers is vier jaren.
2. Indien voor de provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, wordt daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin gewijzigd.

#### **Artikel 53**

1. De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.
2. De verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming.

#### **Artikel 54**

1. De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn.
2. Van het kiesrecht is uitgesloten:
  - a. hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht;
  - b. hij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam is rechtshandelingen te verrichten.

#### **Artikel 55**

De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. De verkiezing wordt, behoudens in geval van

ontbinding der kamer, gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten.

#### **Artikel 56**

Om lid van de Staten-Generaal te kunnen zijn is vereist dat men Nederlander is, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet is uitgesloten van het kiesrecht.

#### **Artikel 57**

1. Niemand kan lid van beide kamers zijn.
2. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman of substituut-ombudsman, of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.
3. Niettemin kan een minister of staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.
4. De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.

#### **Artikel 58**

Elke kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist met inachtneming van bij de wet te stellen regels de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrieven of de verkiezing zelf rijzen.

#### **Artikel 59**

Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.

#### **Artikel 60**

Op de wijze bij de wet voorgeschreven leggen de leden van de kamers bij de aanvaarding van hun ambt in de vergadering een eed, dan wel verklaring en belofte, van zuivering af en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt.

#### **Artikel 61**

1. Elk der kamers benoemt uit de leden een voorzitter.
2. Elk der kamers benoemt een griffier. Deze en de overige ambtenaren van de kamers kunnen niet tevens lid van de Staten-Generaal zijn.

## **Artikel 62**

De voorzitter van de Eerste Kamer heeft de leiding van de verenigde vergadering.

## **Artikel 63**

Geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden worden bij de wet geregeld. De kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

## **Artikel 64**

1. Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.
2. Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.
3. De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt.
4. De wet stelt de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren. De zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd.

### *§ 2. Werkwijze*

## **Artikel 65**

Jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip wordt door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid gegeven.

## **Artikel 66**

1. De vergaderingen van de Staten-Generaal zijn openbaar.
2. De deuren worden gesloten, wanneer een tiende deel van het aantal aanwezige leden het vordert of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. Door de kamer, onderscheidenlijk de kamers in verenigde vergadering, wordt vervolgens beslist of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd en besloten.

### **Artikel 67**

1. De kamers mogen elk afzonderlijk en in verenigde vergadering alleen beraadslagen of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is.
2. Besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen.
3. De leden stemmen zonder last.
4. Over zaken wordt mondeling en bij hoofdelijke oproeping gestemd, wanneer één lid dit verlangt.

### **Artikel 68**

De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

### **Artikel 69**

1. De ministers en de staatssecretarissen hebben toegang tot de vergaderingen en kunnen aan de beraadslaging deelnemen.
2. Zij kunnen door de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering worden uitgenodigd om ter vergadering aanwezig te zijn.
3. Zij kunnen zich in de vergaderingen doen bijstaan door de personen, daartoe door hen aangewezen.

### **Artikel 70**

Beide kamers hebben, zowel ieder afzonderlijk als in verenigde vergadering, het recht van onderzoek (enquête), te regelen bij de wet.

### **Artikel 71**

De leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.

### **Artikel 72**

De kamers stellen elk afzonderlijk en in verenigde vergadering een reglement van orde vast.

## **HOOFDSTUK 4 RAAD VAN STATE, ALGEMENE REKENKAMER, NATIONALE OMBUDSMAN EN VASTE COLLEGES VAN ADVIES**

### **Artikel 73**

1. De Raad van State of een afdeling van de Raad wordt gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. In bij de wet te bepalen gevallen kan het horen achterwege blijven.

2. De Raad of een afdeling van de Raad is belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist en draagt de uitspraak voor.

3. De wet kan aan de Raad of een afdeling van de Raad de uitspraak in geschillen van bestuur opdragen.

### **Artikel 74**

1. De Koning is voorzitter van de Raad van State. De vermoedelijke opvolger van de Koning heeft na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar van rechtswege zitting in de Raad. Bij of krachtens de wet kan aan andere leden van het koninklijk huis zitting in de Raad worden verleend.

2. De leden van de Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd.

3. Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.

4. In de gevallen bij de wet aangewezen kunnen zij door de Raad worden geschorst of ontslagen.

5. De wet regelt overigens hun rechtspositie.

### **Artikel 75**

1. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Raad van State.

2. Bij de wet kunnen aan de Raad of een afdeling van de Raad ook andere taken worden opgedragen.

### **Artikel 76**

De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

### **Artikel 77**

1. De leden van de Algemene Rekenkamer worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.



2. Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.
3. In de gevallen bij de wet aangewezen kunnen zij door de Hoge Raad worden geschorst of ontslagen.
4. De wet regelt overigens hun rechtspositie.

#### **Artikel 78**

1. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer.
2. Bij de wet kunnen aan de Algemene Rekenkamer ook andere taken worden opgedragen.

#### **Artikel 78a**

1. De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.
2. De Nationale ombudsman en een substituut-ombudsman worden voor een bij de wet te bepalen termijn benoemd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen. In de gevallen bij de wet aangewezen kunnen zij door de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden geschorst of ontslagen. De wet regelt overigens hun rechtspositie.
3. De wet regelt de bevoegdheid en werkwijze van de Nationale ombudsman.
4. Bij of krachtens de wet kunnen aan de Nationale ombudsman ook andere taken worden opgedragen.

#### **Artikel 79**

1. Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.
2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges.
3. Bij of krachtens de wet kunnen aan deze colleges ook andere dan adviserende taken worden opgedragen.

#### **Artikel 80**

1. De adviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges worden openbaar gemaakt volgens regels bij de wet te stellen.
2. Adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, worden, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, aan de Staten-Generaal overgelegd.

## **HOOFDSTUK 5 WETGEVING EN BESTUUR**

### *§ 1. Wetten en andere voorschriften*

#### **Artikel 81**

De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

#### **Artikel 82**

1. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Voorstellen van wet waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en, voor zover de betreffende artikelen van hoofdstuk 2 dit toelaten, door de verenigde vergadering.

3. Voorstellen van wet, in te dienen door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering, worden bij haar door een of meer leden aanhangig gemaakt.

#### **Artikel 83**

Voorstellen van wet, ingediend door of vanwege de Koning, worden gezonden aan de Tweede Kamer of, indien daarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, aan deze vergadering.

#### **Artikel 84**

1. Zolang een voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning, niet door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering is aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en vanwege de regering worden gewijzigd.

2. Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden gewijzigd.

#### **Artikel 85**

Zodra de Tweede Kamer een voorstel van wet heeft aangenomen of tot indiening van een voorstel heeft besloten, zendt zij het aan de Eerste Kamer, die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden. De Tweede Kamer kan een of meer van haar leden opdragen een door haar ingediend voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen.

### **Artikel 86**

1. Zolang een voorstel van wet niet door de Staten-Generaal is aangenomen, kan het door of vanwege de indiener worden ingetrokken.
2. Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden ingetrokken.

### **Artikel 87**

1. Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd.
2. De Koning en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit omtrent enig voorstel van wet.

### **Artikel 88**

De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

### **Artikel 89**

1. Algemene maatregelen van bestuur worden bij koninklijk besluit vastgesteld.
2. Voorschriften, door straffen te handhaven, worden daarin alleen gegeven krachtens de wet. De wet bepaalt de op te leggen straffen.
3. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.
4. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.

### *§ 2. Overige bepalingen*

### **Artikel 90**

De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

### **Artikel 91**

1. Het Koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist.

2. De wet bepaalt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.

3. Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

#### **Artikel 92**

Met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 91, derde lid, kunnen bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen.

#### **Artikel 93**

Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.

#### **Artikel 94**

Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

#### **Artikel 95**

De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

#### **Artikel 96**

1. Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.

2. De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken.

3. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

4. Het bepaalde in het eerste en het derde lid is van overeenkomstige toepassing voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is.

#### **Artikel 97**

1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving

en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.

2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

#### **Artikel 98**

1. De krijgsmacht bestaat uit vrijwillig dienenden en kan mede bestaan uit dienstplichtigen.

2. De wet regelt de verplichte militaire dienst en de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst.

#### **Artikel 99**

De wet regelt vrijstelling van militaire dienst wegens ernstige gewetensbezwaren.

#### **Artikel 99a**

Volgens bij de wet te stellen regels kunnen plichten worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging.

#### **Artikel 100**

1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen.

In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

#### **Artikel 101**

(vervallen bij Rijkswet van 10 juli 1995, Stb. 401)

#### **Artikel 102**

(vervallen bij Rijkswet van 22 juni 2000, Stb. 294)

#### **Artikel 103**

1. De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.

2. Daarbij kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake

de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, 7, 8, 9, 12, tweede en derde lid, en 13, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.

3. Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen beslissen de Staten-Generaal omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

#### **Artikel 104**

Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.

#### **Artikel 105**

1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.

2. Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.

3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.

4. De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

#### **Artikel 106**

De wet regelt het geldstelsel.

#### **Artikel 107**

1. De wet regelt het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten.

2. De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.

#### **Artikel 108**

(vervallen bij wet van 25 februari 1999, Stb. 133)

#### **Artikel 109**

De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.

#### **Artikel 110**

De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.

#### **Artikel 111**

Ridderorden worden bij de wet ingesteld.

### **HOOFDSTUK 6 RECHTSPRAAK**

#### **Artikel 112**

1. Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen.
2. De wet kan de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, opdragen hetzij aan de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. De wet regelt de wijze van behandeling en de gevolgen van de beslissingen.

#### **Artikel 113**

1. Aan de rechterlijke macht is voorts opgedragen de berechting van strafbare feiten.
2. Tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld wordt bij de wet geregeld.
3. Een straf van vrijheidsontneming kan uitsluitend door de rechterlijke macht worden opgelegd.
4. Voor berechting buiten Nederland en voor het oorlogsstrafrecht kan de wet afwijkende regels stellen.

#### **Artikel 114**

De doodstraf kan niet worden opgelegd.

#### **Artikel 115**

Ten aanzien van de in artikel 112, tweede lid, bedoelde geschillen kan administratief beroep worden opengesteld.

#### **Artikel 116**

1. De wet wijst de gerechten aan die behoren tot de rechterlijke macht.
2. De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht.
3. De wet kan bepalen, dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht mede wordt deelgenomen door personen die niet daartoe behoren.
4. De wet regelt het toezicht door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast uit te oefenen op de ambtsvervulling door zodanige leden en door de personen bedoeld in het vorige lid.

#### **Artikel 117**

1. De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd.
2. Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.
3. In de gevallen bij de wet bepaald kunnen zij door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht worden geschorst of ontslagen.
4. De wet regelt overigens hun rechtspositie.

#### **Artikel 118**

1. De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
2. De Hoge Raad is in de gevallen en binnen de grenzen bij de wet bepaald, belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht.
3. Bij de wet kunnen aan de Hoge Raad ook andere taken worden opgedragen.

#### **Artikel 119**

De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.

#### **Artikel 120**

De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.



### **Artikel 121**

Met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald vinden de terechtzittingen in het openbaar plaats en houden de vonnissen de gronden in waarop zij rusten. De uitspraak geschiedt in het openbaar.

### **Artikel 122**

1. Gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.
2. Amnestie wordt bij of krachtens de wet verleend.

## **HOOFDSTUK 7 PROVINCIES, GEMEENTEN, WATERSCHAPPEN EN ANDERE OPENBARE LICHAMEN**

### **Artikel 123**

1. Bij de wet kunnen provincies en gemeenten worden opgeheven en nieuwe ingesteld.
2. De wet regelt de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen.

### **Artikel 124**

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

### **Artikel 125**

1. Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.
2. Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.
3. De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.

### **Artikel 126**

Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie.

### **Artikel 127**

Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

### **Artikel 128**

Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 123, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 125, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden.

### **Artikel 129**

1. De leden van provinciale staten en van de gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders, tevens ingezetenen van de provincie onderscheidenlijk de gemeente, die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten.

2. De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.

3. De artikelen 53, tweede lid, en 59 zijn van toepassing.

4. De zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.

5. De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De wet kan bepalen, dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden.

6. De leden stemmen zonder last.

### **Artikel 130**

De wet kan het recht de leden van de gemeenteraad te kiezen en het recht lid van de gemeenteraad te zijn toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn, mits zij tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn.

### **Artikel 131**

De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.

### **Artikel 132**

1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.

2. De wet regelt het toezicht op deze besturen.
3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.
4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
5. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.
6. De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk.

### **Artikel 133**

1. De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.
2. De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.
3. De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

### **Artikel 134**

1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.
2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.
3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

### **Artikel 135**

De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is.

### **Artikel 136**

De geschillen tussen openbare lichamen worden bij koninklijk besluit beslist, tenzij deze behoren tot de kennisneming van de rechterlijke macht of hun beslissing bij de wet aan anderen is opgedragen.

## **HOOFDSTUK 8 HERZIENING VAN DE GRONDWET**

### **Artikel 137**

1. De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.
2. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, een voorstel voor zodanige wet splitsen.
3. Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden.
4. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
5. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.

### **Artikel 138**

1. Voordat de in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet door de Koning worden bekrachtigd, kunnen bij de wet:
  - a. de aangenomen voorstellen en de ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet voor zoveel nodig aan elkaar worden aangepast;
  - b. de indeling in en de plaats van hoofdstukken, paragrafen en artikelen, alsmede de opschriften worden gewijzigd.
2. Een voorstel van wet, houdende voorzieningen als bedoeld in het eerste lid, onder a, kunnen de kamers alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

### **Artikel 139**

De veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bekrachtigd, treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt.

### **Artikel 140**

Bestaande wetten en andere regelingen en besluiten die in strijd zijn met een verandering in de Grondwet, blijven gehandhaafd, totdat

daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen.

#### **Artikel 141**

De tekst van de herziene Grondwet wordt bij koninklijk besluit bekendgemaakt, waarbij hoofdstukken, paragrafen en artikelen kunnen worden vernummerd en verwijzingen dienovereenkomstig kunnen worden veranderd.

#### **Artikel 142**

De Grondwet kan bij de wet met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in overeenstemming worden gebracht. De artikelen 139, 140 en 141 zijn van overeenkomstige toepassing.

### **ADDITIONELE ARTIKELEN<sup>1</sup>**

#### **Artikel I**

(vervallen bij Rijkswet van 10 juli 1995, *Stb.* 402)

#### **Artikelen II-VIII**

(vervallen bij wet van 10 juli 1995, *Stb.* 404)

#### **Artikel IX**

Artikel 16 is niet van toepassing ten aanzien van feiten, strafbaar gesteld krachtens het Besluit Buitengewoon Strafrecht.

#### **Artikel X**

(vervallen bij wet van 10 juli 1995, *Stb.* 404)

#### **Artikel XI**

(vervallen bij Rijkswet van 6 oktober 1999, *Stb.* 454)

#### **Artikelen XII-XVI**

(vervallen bij wet van 10 juli 1995, *Stb.* 404)

#### **Artikel XVII**

(vervallen bij wet van 25 februari 1999, *Stb.* 135)

## **Artikel XVIII**

(vervallen bij wet van 10 juli 1995, *Stb.* 404)

## **Artikel XIX**

Het formulier van afkondiging, vastgesteld bij artikel 81 en de formulieren van verzending en kennisgeving, vastgesteld bij de artikelen 123, 124, 127, 128 en 130 van de Grondwet naar de tekst van 1972, blijven van kracht totdat daarvoor een regeling is getroffen<sup>1</sup>.

### **Artikel 81**

Het formulier van afkondiging der wetten is het volgende:

«Wij» enz. «Koning der Nederlanden,» enz.

«Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

«Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat» enz.

(De beweegredenen der wet.)

«Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze» enz.

(De inhoud der wet.)

«Gegeven», enz.

Ingeval een Koningin regeert of het Koninklijk gezag door een Regent of door de Raad van State wordt waargenomen, wordt de daardoor nodige wijziging in dit formulier gebracht.

### **Artikel 130**

De Koning doet de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk kennis dragen, of Hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt. Die kennisgeving geschiedt met een der volgende formulieren:

«De Koning bewilligt in het voorstel.»

of:

«De Koning houdt het voorstel in overweging.»

## **Artikel XX**

(vervallen bij Rijkswet van 10 juli 1995, *Stb.* 402)

## **Artikel XXI**

(vervallen bij Rijkswet van 6 oktober 1999, *Stb.* 454)

## **Artikelen XXII-XXIII**

(vervallen bij wet van 10 juli 1995, *Stb.* 404)

## **Artikelen XXIV-XXV**

(vervallen bij wet van 25 februari 1999, *Stb.* 135)

<sup>1</sup> Indien (gedeelten van) een of meer artikelen van de Grondwet naar de tekst van 1972 ingevolge een additioneel artikel vooralsnog van kracht blijven, is de tekst hiervan – verkleind – achter het desbetreffende additionele artikel opgenomen.

**Artikelen XXVI-XXIX**

(vervallen bij wet van 10 juli 1995, *Stb.* 404)

**Artikel XXX**

(vervallen bij Rijkswet van 6 oktober 1999, *Stb.* 454)

Behoort bij het koninklijk besluit van

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

---