

Zitting 1979–1980

16 034 (R 1138)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het koningschap

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Plaats en indeling van het Hoofdstuk «Regering»

Hoofdstuk II van de bestaande Grondwet handelt over de Koning, maar bevat bovendien in de zesde afdeling (Van de macht des Konings) tal van bepalingen die het staatsbestel in het algemeen raken, zoals die over het bestuur der buitenlandse betrekkingen en in de zevende afdeling de bepalingen over de Raad van State, de ministers, de staatssecretarissen en de vaste colleges van advies en bijstand. Dientengevolge bevat dit hoofdstuk alléén meer dan een derde van alle grondwetsartikelen.

In de brief ter begeleiding van de eerste reeks herzieningsontwerpen (Kamerstukken II 1975/76, 13 871, nr. 1) gaven de toenmalige bewindslieden te kennen, dat zij de door de staatscommissie voorgestelde indeling van de Grondwet, waardoor een overzichtelijker rangschikking wordt verkregen, in beginsel wensten te volgen. Met name meenden zij dat na het hoofdstuk grondrechten de bepalingen over instelling en samenstelling van de voornaamste organen van het staatsbestel moeten worden geplaatst en dat eerst daarna de bepalingen betreffende de onderscheiden bevoegdheden en de samenwerking van die instellingen dienen te komen.

Wij delen deze zienswijze, waarmee wordt beoogd de onoverzichtelijkheid van de huidige Grondwet, die met elkaar samenhangende voorschriften, bijvoorbeeld over de wetgeving, op verschillende, soms ver uiteenliggende plaatsen vermeldt, weg te nemen. In deze gedachtengang worden in hoofdstuk 2, getiteld «Regering», achtereenvolgens de Koning en de regering, gevormd door de Koning en de ministers, behandeld, gevolgd door een hoofdstuk «Staten-Generaal» en een hoofdstuk over de vaste colleges, waarin de Raad van State en de vaste colleges van advies en bijstand hun plaats krijgen. Pas daarna komt in onze gedachtengang een hoofdstuk «Wetgeving en bestuur», waarin een aantal bepalingen, die thans in de afdeling «Van de macht des Konings» voorkomen, met elders opgenomen doch verwante voorschriften wordt samengebracht.

Het resultaat van deze opzet is, dat in Hoofdstuk 2 slechts de materie wordt geregeld, die thans bestreken wordt door de eerste vijf afdelingen van het bestaande Hoofdstuk II en door de bepalingen over de ministers en de staatssecretarissen¹.

Koning en ministers vormen als regering optredend de motor van ons staatsbestel. Wij achten het daarom gewenst deze stof te regelen in een hoofdstuk, dat onmiddellijk na het hoofdstuk over de grondrechten en vóór het hoofdstuk over de Staten-Generaal wordt geplaatst.

¹ De staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet heeft over de materie, waarop het onderhavige ontwerp met memorie van toelichting betrekking heeft, geadviseerd op blz. 33–83 en op blz. 351–353 (minderheidsnota) van haar eindrapport.

Aan het tweede hoofdstuk is in navolging van de Proeve de titel Regering gegeven; het is verdeeld in twee paragrafen, resp. «Koning» en «Koning en ministers». Wij wijken hiermede af van de voorstellen van de staatscommissie, die aan het hoofdstuk de titel «Koning en ministers» heeft gegeven en het in drie paragrafen verdeelt, resp. Koning, Regering en Ministers.

Onze keuze is gebaseerd op de overweging, dat in de Nederlandse staatsinrichting de positie van de Koning, die in de eerste plaats staatshoofd is, in overwegende mate wordt bepaald door het feit dat hij te zamen met de ministers het orgaan «regering» vormt. Wanneer de titel van het gehele hoofdstuk de eenheid van dit orgaan tot uitdrukking brengt, kan vervolgens in de benaming van de paragrafen het accent vallen op de samenstellende delen daarvan.

Wij achten het gewenst het hoofdstuk niet als geheel in een wetsontwerp op te nemen, doch het te splitsen in drie aparte wetsontwerpen. Het eerste wetsontwerp betreft paragraaf één, «Koning». Deze bepalingen kunnen als een geheel worden gezien, die zonder bezwaar los van de overige bepalingen van het hoofdstuk in een wetsontwerp kunnen worden verrat. Voorts dient voor deze bepalingen de rijkswetprocedure te worden gevolgd op grond van artikel 5 van het Statuut voor het Koninkrijk. Paragraaf twee is verdeeld over twee wetsontwerpen, één betreffende de ministerraad en de mede-ondertekening van wetten en koninklijke besluiten en één betreffende de overige bepalingen van deze paragraaf. Hoewel deze bepalingen met elkaar samenhangen, is op grond van de overweging dat voor de bepalingen inzake de ministerraad en de ondertekening van wetten en koninklijke besluiten de rijkswetprocedure dient te worden gevolgd en voor de overige bepalingen niet, tot deze verdeling overgegaan.

Een vergelijkend overzicht van de in het eerste wetsontwerp opgenomen artikelen, de voorstellen van de staatscommissie en de artikelen van de Grondwet is hierbij gevoegd.

2. Grondwettelijke terminologie

In de memorie van toelichting op het ontwerp van Rijkswet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemning van bepalingen betreffende andere voorschriften, is onder Algemeen, punt 5, het gebruik van de woorden «Koning» en «regering» in de nieuwe Grondwet uiteengezet².

In het kort kwam dit hierop neer. Het woord «Koning» blijft behouden, waar dit woord in de herziene Grondwet wordt gebruikt in bepalingen als die over de erfopvolging en het regentschap, aangezien in die bepalingen de Koning persoonlijk wordt bedoeld. Op de plaatsen waar in het woordgebruik van de huidige Grondwet wordt gezegd dat de Koning benoemt of beslist, is in de voorstellen voor de herziene Grondwet gesteld dat bij koninklijk besluit wordt benoemd of beslist. Met betrekking tot de bepalingen inzake de wetgeving is voorgesteld in de bepaling, die in algemene zin aangeeft, welke organen gezamenlijk de wetgeving tot stand brengen, de term «regering» te gebruiken. Ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen is de term «vanwege de Koning» voorgesteld, terwijl ten aanzien van de bekrachtiging eveneens is voorgesteld de term «Koning» te gebruiken.

In zijn advies over het onderhavige wetsontwerp stelt de Raad van State van het Koninkrijk bij nadere overweging van mening te zijn dat het meer in overeenstemming met de werkelijkheid is wanneer ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen wordt gelezen: «door of vanwege de Koning». Naar het oordeel van de Raad brengt deze terminologie beter tot uitdrukking, dat een regeringsvoorstel zowel rechtstreeks door de Koning (bij schriftelijke boodschap) bij de Staten-Generaal kan worden ingediend als vanwege de Koning op de wijze, die thans reeds wordt gevolgd bij de aan-

² Kamerstukken II 1977/78, 15 047, nr. 3, blz. 8 t/m 10.

bieding van wetsontwerpen ter zake van de rijksbegroting. Wij hebben ons hierover beraden en geven bij nader inzien er de voorkeur aan ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen in overeenstemming met het advies van de Raad van State van het Koninkrijk de term «door of vanwege de Koning» te bezigen. Hierbij hebben wij het volgende overwogen.

De huidige praktijk laat zien dat regeringsontwerpen door de Koning bij schriftelijke boodschap worden ingediend. De andere wijze van indiening van de wetsvoorstellen inzake de begroting is een uitzondering op de regel van de indiening bij koninklijke boodschap. Bij het voorstel om ten aanzien van de indiening van wetsontwerpen de term «vanwege de Koning» te gebruiken heeft niet voorgezeten een wijziging in de bestaande praktijk aan te brengen. Aan het woord «vanwege» werd een ruime betekenis toegekend, die beide wijzen van indiening dekte.

Ten einde in dezen ieder misverstand te vermijden, stellen wij thans voor de term «door of vanwege de Koning» te gebruiken, opdat ook in de herziene Grondwet met zoveel woorden zal blijken dat de indiening van wetsontwerpen bij koninklijke boodschap regel en de andere wijze van indiening uitzondering zal blijven. Uiteraard brengt een en ander met zich, dat het grondwetsherzieningsontwerp inzake wetten en andere voorschriften (nr. 15 047) in de bovengenoemde zin wordt gewijzigd. Hiertoe zal de Tweede Kamer op korte termijn een nota van wijzigingen bereiken.

Ten aanzien van het voorliggende wetsontwerp achten wij nog een toelichting op de onderstaande termen wenselijk.

a. De term «kroon»

Wij zijn van oordeel, dat een veelzinnige term als het woord «kroon» in de Grondwet dient te worden vermeden. Vooral bij vergelijking met de literatuur blijkt deze veelzinnigheid. Het woord «kroon» betekent in de literatuur veelal Koning en ministers, terwijl in de Grondwet daarmee vrijwel steeds het persoonlijk koningschap wordt bedoeld. Dit maakt het niet eenvoudiger inzicht te verkrijgen in de staatsrechtelijke verhoudingen. Het woord kan in de laatstgenoemde betekenis zonder bezwaar worden vervangen door de term «koningschap». Zulks is in de bij dit wetsontwerp voorgestelde artikelen gebeurd.

b. De term «troonopvolging»

In de huidige Grondwet worden de termen «troonopvolging» en «erfopvolging» weinig consequent gebruikt. Wij menen er goed aan te doen eenheid in de gebruikte terminologie te brengen en hebben daarom in de desbetreffende artikelen steeds het woord «erfopvolging» gebruikt. Daarbij aansluitend hebben wij op de plaatsen waar de Grondwet het woord troonopvolger gebruikt de thans reeds in de artikelen 18 en 19 van de Grondwet gezegde term «opvolger» overgenomen.

3. De belangrijkste voorgestelde wijzigingen

De belangrijkste materiële wijzigingen die bij dit wetsontwerp worden voorgesteld en die bij de artikelsgewijze toelichting nader worden besproken, zijn:

- a. Het vervallen van de voorrang van zonen boven dochters ten aanzien van de erfopvolging (art. 2.1.2).
- b. Het opnemen van de mogelijkheid, dat in uitzonderlijke omstandigheden bij een wet een of meer personen van de erfopvolging worden uitgesloten (art. 2.1.6).
- c. Verhoging van de leeftijd, waarop de Koning kan aanvangen het koninklijk gezag uit te oefenen, van 18 tot 21 jaar (art. 2.1.10).
- d. Beperking van de gevallen, waarin de Raad van State het koninklijk gezag uitoefent (art. 2.1.15).

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL II

Artikel 2.1.1

Artikel 2.1.1 (artikel 15 staatscommissie). De huidige Grondwet bepaalt in artikel 10, dat de Kroon der Nederlanden blijvend is opgedragen aan Zijne Majesteit Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau, om door hem en zijn wettige nakomelingen te worden bezeten.

Wij hebben ons de vraag gesteld, of het binnen het kader van de herschrijving van de bestaande Grondwet nog wel gewenst is te verwijzen naar Willem Frederik, of dat het beter zou zijn de formulering in de Grondwet aan te passen aan die van artikel 1 van het Statuut, krachtens hetwelk de kroon van het koninkrijk erfelijk wordt gedragen door Hare Majesteit Juliana, Prinses van Oranje-Nassau en bij opvolging door haar wettige opvolgers. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat het, ten einde de continuïteit van het koningschap van het Huis van Oranje duidelijk tot uitdrukking te brengen, de voorkeur verdient in de onderhavige bepaling de verwijzing naar de eerste Koning uit het Huis van Oranje-Nassau te handhaven. Naar ons oordeel is het wenselijk dit duidelijker dan thans in de Grondwet het geval is uit te drukken en wel door te spreken van Koning Willem I.

Het woord «nakomelingen» is in dit artikel niet gebruikt, omdat het hier een onjuist beeld zou geven. Er zijn tal van wettige nakomelingen van Koning Willem I, die echter door het bepaalde bij artikel 2.1.2 van de opvolging zijn uitgesloten. De term «wettige opvolgers» verdient daarom hier de voorkeur. Hiermee wordt bedoeld op personen, die volgens de grondwettelijke bepalingen voor opvolging in aanmerking komen.

Artikel 2.1.2

Artikel 2.1.2 (artikel 16 staatscommissie). In dit artikel is de essentie van de erfopvolging geregeld. Wij zijn van oordeel dat er niet toe moet worden overgegaan de regeling van de erfopvolging geheel of gedeeltelijk aan de wet over te laten of aan de wetgever te delegeren. Het koningschap is afgezien van het regentschap van rechtswege het enige ambt in het Nederlands staatsbestel waartoe in beginsel de drager zonder benoeming geroepen wordt. Dit brengt mee dat ten aanzien van wie tot dit ambt zal komen, geen enkele twijfel dient te bestaan. In de huidige grondwettelijke voorschriften wordt de drager van de kroon rechtstreeks aangewezen. De zekerheden die dit stelsel geeft, dienen zoveel mogelijk gehandhaafd te blijven en niet te worden aangetast door overbrenging van de erfopvolgingsbepalingen naar de wet.

Sedert de grondwetsherziening van 1963 bepaalt artikel 11 van de Grondwet, dat de kroon bij erfopvolging overgaat op de nakomelingen van de laatstoverleden Koning, waarbij zonen voorrang hebben boven dochters en daarna het oudste kind voorgaat met plaatsvervulling volgens dezelfde regels; bij gebreke van nakomelingen van de laatstoverleden Koning op gelijke wijze op de nakomelingen eerst van zijn ouder, dan van zijn grootouder in de lijn van troonopvolging, voor zover de laatstoverleden Koning niet verder bestaand dan in de derde graad van bloedverwantschap.

Vóór de grondwetsherziening van 1963 bestond er een element van onzekerheid in de regeling van de troonopvolging. Immers vrouwen konden wel opvolgen, maar ten aanzien van hun opvolgingsrechten was geen plaatsvervulling mogelijk. In 1963 heeft men dit onderscheid geëlimineerd door te kiezen voor volledige plaatsvervulling. In de bepaling is echter blijven staan dat zonen voorrang hebben boven dochters. Voorgesteld wordt dit in de regeling nog overgebleven verschil in positie tussen mannen en vrouwen te laten vervallen. Wij achten dit een uitvloeisel van de meer en meer in het publieke leven doorgedrongen en ook in rechtregels neergelegde opvatting, dat voor de vervulling van ambten in beginsel geen verschil moet worden gemaakt tussen mannen en vrouwen. Aangesloten wordt bij de motie van mevrouw Padt-Jansen³, die in de zitting van de Tweede Kamer van 1970–1971 is aangenomen bij de behandeling van het ontwerp van Rijkswet

³ Hand. II 1970/71, blz. 2780; Kamerstukken II 1970/71, 10 478, nr. 9.

tot goedkeuring van het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw (Trb. 1968, 92; goedgekeurd bij Rijkswet van 29 april 1971, Stb. 282). De Tweede Kamer sprak zich toen uit in deze zin, dat bij herziening van de Grondwet de gelijkgerechtigdheid van mannen en vrouwen bij erfopvolging in het koningschap zou worden ingevoerd. Daarvoor pleit ook, dat de sinds 1963 door de Grondwet gehuldigde opvatting, dat het Huis van Oranje zich ook in de vrouwelijke linie regerend voortzet, aldus consequenter wordt uitgewerkt.

Artikel 2.1.3

Artikel 2.1.3 (artikel 17 staatscommissie). Het in dit artikel bepaalde komt overeen met het bepaalde in artikel 16 van de Grondwet. De tweede volzin is in overeenstemming gebracht met de tweede volzin van artikel 2 van het nieuwe Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 2.1.4

Artikel 2.1.4 (artikel 18 staatscommissie). In de bestaande Grondwet worden in artikel 15 de gevolgen van het doen van afstand van het koningschap met betrekking tot de opvolging geregeld.

Wij hebben ons bezonnen over de vraag, of het afstand doen van het koningschap regeling in de Grondwet behoeft, of dat zoals thans volstaan kan worden met een voorziening in de gevolgen daarvan. Naar ons oordeel behoeft deze materie geen nadere voorziening in de Grondwet. De Koning moet gerechtigd worden geacht afstand te doen van het koningschap. In het regelen van de gevolgen van het afstand doen ligt dit impliciet besloten. Anders oordelen wij omtrent het afstand doen door een potentiële troonopvolger van de verwachting van het koningschap. Die bevoegdheid komt hem naar onze mening niet toe. Ook staan wij afwijzend tegenover de gedachte in de Grondwet een bepaling op te nemen, die de mogelijkheid opent, dat een potentiële troonopvolger afstand doet van de verwachting van het koningschap.

De erfopvolging heeft een publiekrechtelijk karakter; zij is een in het publiek belang ingestelde en geregelde plicht van het regerend vorstenhuis. Het afstand doen van de verwachting van het koningschap beïnvloedt de orde van erfopvolging en is daarom een aangelegenheid, die in ieder geval niet door de gerechtigde alléén beslist mag worden.

Dat het afstand doen van het koningschap zelf ook een persoonlijke daad is, kan geen argument zijn voor het opnemen van een dergelijke bepaling. Het maakt een groot verschil of iemand afstand kan doen van het koningschap in een concrete situatie, waarbij alle belangen tegen elkaar afgewogen kunnen worden, dan wel of men van de verwachting van het koningschap afstand doet zonder te kunnen overzien, wat deze beslissing betekent op het wellicht veel later vallende tijdstip, dat het koningschap zou openvallen. Uiteraard kan men niemand dwingen een door hem niet begeerd ambt op zich te nemen, maar daarvan is ook geen sprake, aangezien een opvolger, zodra hij tot het koningschap geroepen is, desgewenst afstand kan doen. Wij achten het ontbreken van de mogelijkheid om afstand te doen van de verwachting van het koningschap dan ook geen ongeoorloofde beperking van de vrijheid der potentiële erfopvolgers. Wij wijzen hierbij ook op het voorgestelde artikel 2.1.6, dat een oplossing kan bieden, wanneer uitzonderlijke omstandigheden ertoe nopen van de bepalingen omtrent de erfopvolging af te wijken.

Met de redactie van het voorgestelde artikel 2.1.4, welke van die van de huidige Grondwet afwijkt, wordt de juridische gelijkstelling van afstand met overlijden vermeden. Dit maakt het noodzakelijk in het onderhavige voorstel ook artikel 2.1.3 van overeenkomstige toepassing te verklaren naast artikel 2.1.2. De staatscommissie beperkte zich in haar voorstellen tot een verwijzing naar het met het artikel 2.1.2 corresponderende artikel. De voorgestelde wijziging van de redactie van de staatscommissie houdt voor de laatste volzin van het artikel in, dat de voor de afstand verwekte kinderen wel voor opvolging in aanmerking komen. Hiermede is aangesloten bij de huidige grondwettelijke regeling. Het is voorts wenselijk ook ten aanzien van de na-

komelingen van de na de afstand geboren kinderen uitdrukkelijk te vermelden, dat zij uitgesloten zijn van de erfopvolging, ten einde twijfel daaromtrent uit te sluiten.

Een soortgelijke regeling is vervat in artikel 2.1.5 waarin de uitsluiting van de erfopvolging als gevolg van een buiten bij de wet verleende toestemming aangegaan huwelijk wordt geregeld.

Artikel 2.1.5

Artikel 2.1.5 (artikel 19 staatscommissie). Terwijl generlei algemeen vormvereiste voor afstand in de Grondwet is voorgeschreven, wordt in dit artikel een specifiek geval van afstand geregeld. De materie waarop het onderhavige artikel betrekking heeft vindt thans in de Grondwet regeling in artikel 17. In afwijking van de huidige Grondwet wordt in het eerste lid, overeenkomstig de tot nu toe gevolgde gedragslijn, voor een huwelijk van de Koning eveneens toestemming bij de wet verlangd. Anders dan in de Grondwet en in het desbetreffende voorstel van de staatscommissie zijn met het oog op de duidelijkheid in het eerste lid de gevolgen geregeld van een huwelijk door de Koning aangegaan buiten bij de wet verleende toestemming en daarna in het tweede lid de gevolgen van een zodanig huwelijk, aangegaan door een potentiële erfopvolger.

Verder is in het eerste en tweede lid, evenals in artikel 2.1.4, de juridische gelijkstelling van huwen buiten bij de wet verleende toestemming met overlijden vermeden. Voor wat de Koning betreft is gekozen voor gelijkstelling met het doen van afstand, waarvan de gevolgen in artikel 2.1.4 duidelijk zijn geregeld. In het derde lid van de voorgestelde bepaling wordt voorts de behandeling van een toestemmingswet door de Staten-Generaal in de beide kamers vervangen door een behandeling in een verenigde vergadering. Laatstgenoemde behandelingswijze lijkt met het oog op de aard van de te nemen beslissing meer geëigend.

Artikel 2.1.6

Artikel 2.1.6 (artikel 20 staatscommissie). Van 1814 tot 1922 bevatte de Grondwet een bepaling welke het mogelijk maakte potentiële troonopvolgers van de troon uit te sluiten dan wel ten aanzien van hen een wijziging in de orde van opvolging aan te brengen.

In 1922 stelde de regering voor het artikel te schrappen, omdat het aantal potentiële troonopvolgers door de overige regeringsvoorstellen tot wijziging van de troonopvolging aanzienlijk werd verminderd en de behoefte aan deze bepaling daardoor gering werd. Ofschoon tijdens de parlementaire behandeling de mogelijkheid van troonopvolging weer aanmerkelijk werd uitgebreid, werd het artikel overeenkomstig het voorstel geschrapt.

Wij zijn met de meerderheid van de staatscommissie van mening, dat een bepaling van deze aard wederom in de Grondwet dient te worden opgenomen. Een dergelijke bepaling kan moeilijk worden gemist in een Grondwet, waarin de Koning door erfopvolging wordt aangewezen. Langs de weg van grondwetswijziging kan weliswaar een verandering in de erfopvolging worden aangebracht, maar er zijn gevallen denkbaar, waarin het reeds vanwege de tijd die een grondwetsherziening vordert, weinig praktisch zou zijn die weg te volgen. Bovendien leent de Grondwet zich niet voor de regeling van een incidenteel geval. Het verdient veeleer aanbeveling nu, zonder dat aan bepaalde personen hoeft te worden gedacht, een voorziening in de Grondwet op te nemen, dan te wachten tot een concreet geval zich voordoet en dit dan tot inzet van een grondwetsherziening te maken. Een eenvoudige mogelijkheid een wijziging te brengen in de vervulling van het koningschap kent de huidige Grondwet reeds in de artikelen 38 en 45, krachtens welke de Koning en de regent zo nodig buiten staat worden verklaard het koninklijk gezag waar te nemen. Ten aanzien van de potentiële opvolger kent de Grondwet een dergelijke mogelijkheid niet.

De omstandigheid voorts, dat de Grondwet de erfopvolging tot in alle onderdelen op voorhand regelt, vormt het krachtigste argument om, wanneer uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen, van de eenmaal gestelde regels te kunnen afwijken. De grondwetgever kan niet voorzien, welke complicaties uit de door hem opgestelde regels kunnen voortvloeien.

Een minderheid van de staatscommissie voert als bezwaar aan dat een dergelijk artikel een materiële wijziging van de Grondwet mogelijk maakt en daarmee inbreuk maakt op de in de Grondwet met bijzondere waarborgen omklede mogelijkheid zo nodig de Grondwet te herzien. Juist met het oog op de in de onderhavige bepaling genoemde bijzondere omstandigheden voorziet de Grondwet in de mogelijkheid van herziening, aldus deze minderheid.

Wij achten deze tegenwerping onvoldoende gegrond. Ook de huidige Grondwet staat in een aantal gevallen onder bepaalde voorwaarden afwijking van haar voorschriften toe⁴.

Niet gevreesd behoeft te worden dat indien ooit van een bepaling als deze gebruik zou worden gemaakt, het besluit daartoe niet weloverwogen zou worden genomen. Zulks nog te minder, nu de regeling op het voetspoor van de tot 1922 bestaan hebbende bepaling met waarborgen wordt omringd. Zo wordt in het voorgestelde artikel bepaald, dat de regeling slechts wordt toegepast, als uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen. Voorts dient een voorstel tot afwijking van de bepalingen omtrent de erfopvolging aangenomen te worden met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Met het bovenstaande wordt tevens de in het advies van de Ministers van Staat, dr. W. Drees en prof. mr. P. J. Oud van 1964 met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis⁵ opgenomen suggestie gevolgd om weer een bepaling in de Grondwet op te nemen, die verandering in de erfopvolging mogelijk maakt.

Naar aanleiding van deze suggestie hebben de kabinetten Marijnen en Cals het standpunt ingenomen, dat dit vraagstuk bij algehele grondwetsherziening nader aan de orde zou kunnen komen⁶. Ook van vele zijden in de Tweede Kamer is bij behandeling van de nota-Marijnen betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid⁷ erop aangedrongen bij algehele grondwetsherziening de invoering van een bepaling als deze te overwegen⁸.

Intussen heeft het voorgestelde artikel 2.1.6 een beperktere strekking dan de voorstellen van respectievelijk de Ministers van Staat Drees en Oud en de staatscommissie. Ingevolge het voorliggende artikel kunnen, wanneer uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen, een of meer personen van de erfopvolging worden uitgesloten, terwijl de voorstellen van de Ministers van Staat Drees en Oud en van de staatscommissie daarnaast de mogelijkheid inhouden om, zonder tot uitsluiting van de erfopvolging over te gaan, wijzigingen in de orde van erfopvolging aan te brengen. Wij achten deze laatste mogelijkheid minder in overeenstemming met het uitzonderlijke karakter van de gevallen waarvoor het artikel is bedoeld. Deze figuur lijkt ons ook daarom minder gelukkig omdat, wanneer men overgaat tot wijziging van de orde van erfopvolging zonder de betreffende troonopvolger uit te sluiten, vervolgens bepaald zou moeten worden welke plaats in de orde van erfopvolging deze wel zou dienen in te nemen. Een dergelijke procedure kan tot allerlei moeilijkheden leiden, welke naar ons oordeel beter kunnen worden voorkomen.

Wij zijn met de staatscommissie en de Ministers van Staat Drees en Oud van oordeel, dat het initiatief tot het treffen van een voorziening voorbehouden dient te blijven aan de regering. Het gaat hier om een aangelegenheid, waarbij diepgaand overleg tussen Koning en ministers vereist is. Ten aanzien van dit punt kan voorts worden gewezen op de samenhang met de regelingen inzake de benoeming van een troonopvolger (artikel 18 van de huidige Grondwet en artikel 2.1.7 van dit ontwerp) en de neerlegging van de uitoefening van het koninklijk gezag (artikel 43 van de Grondwet en artikel 2.1.13 van dit ontwerp) waarin eveneens wordt bepaald dat de desbetreffende voorstellen door of vanwege de Koning zullen worden ingediend.

Met een bepaling als vervat in artikel 2.1.6 wordt beoogd algehele uitsluiting van een erfopvolger mogelijk te maken, waarbij evenwel de mogelijkheid open dient te blijven, dat de reeds geboren kinderen van een uitgeslotene wel voor de opvolging in aanmerking blijven komen. Wij gaan ervan uit,

⁴ Bijvoorbeeld artikel 82, derde lid, artikel 153, vierde lid, artikel 206, eerste lid.

⁵ Kamerstukken II 1964/65, 7800, nr. 8.

⁶ Kamerstukken II 1964/65, 7800 nr. 7 en Kamerstukken II 1965/66, 8316, nr. 4.

⁷ Kamerstukken II 1964/65, 7800, nr. 7.

⁸ Hand. II 1965/66, blz. 1867 e.v.

dat analoog aan de regeling bij afstand van het koningschap, kinderen, die na de uitsluiting zijn geboren, tenzij voordien verwekt, niet in aanmerking komen voor de erfopvolging. Dit zal in de wet, waarop dit artikel doelt, kunnen worden neergelegd.

Hoewel wij van oordeel zijn, dat het eenzijdig prijsgeven door een potentiële troonopvolger van zijn recht op opvolging niet mogelijk dient te zijn, zijn wij wel van mening, dat een bepaling als hier aan de orde de gelegenheid moet bieden met de wensen van een troongerechtigde rekening te houden. Een voorstel tot uitsluiting zal echter slechts van de regering moeten kunnen uitgaan. De enkele wens van een troongerechtigde zal daarbij niet beslissend kunnen zijn. Voorwaarde voor de indiening van een wetsontwerp zal zijn, dat er uitzonderlijke omstandigheden aanwezig zijn, die met het oog op het landsbelang tot een voorziening nopen.

Artikel 2.1.7

Artikel 2.1.7 (artikel 21 staatscommissie). In dit artikel is geregeld op welke wijze in de opvolging van een Koning moet worden voorzien wanneer een opvolger ontbreekt of vermoedelijk zal ontbreken. Deze materie is in de bestaande Grondwet geregeld in de artikelen 18 en 19. Deze artikelen schrijven voor dat de Staten-Generaal in dubbelen getale bijeenkomen om de wijze van troonopvolging te behandelen.

Een minderheid van vijf leden van de staatscommissie is van mening, dat het voorgestelde artikel overbodig is en dient te vervallen. In de hier bedoelde situaties dient naar het oordeel van deze minderheid overgegaan te worden tot grondwetsherziening. Bovendien hebben zij tegen een dergelijk artikel het bezwaar, dat daarbij naar hun oordeel te veel wordt uitgegaan van het blijven bestaan van een koningschap. Zij zijn van mening, dat het koningschap in Nederland slechts berust op de historisch gegroeide positie van het Huis van Oranje. Mocht dit huis uitsterven, dan moet naar hun oordeel de kwestie monarchie of republiek geheel open zijn.

Wij zijn met de meerderheid van de staatscommissie van oordeel, dat het onderhavige artikel niet overbodig is. Handhaving van een regeling die de mogelijkheid biedt een opvolger of Koning te benoemen, is wenselijk vooral gezien de historisch gegroeide positie van het erfelijk koningschap in Nederland. In beide leden wordt over een situatie gehandeld waarin de bepalingen omtrent de erfopvolging niet voorzien. Het is enerzijds niet uitgesloten, dat er in zulke omstandigheden nog prins en prinsessen uit het vorstenhuis aanwezig zijn, die de regerende of overleden Koning in een verdere dan de derde graad bestaan en wier aanwijzing wellicht als natuurlijk zal worden ervaren. Anderzijds dwingt het artikel niet tot een keuze, doordat de terminologie openlaat wat dient te geschieden, wanneer het wetsontwerp niet wordt aangenomen of een voorstel tot koningskeuze in het geheel niet wordt gedaan.

Voor situaties als die waaraan hier wordt gedacht lijkt de procedure van grondwetsherziening een te omslachtig instrument. De beslissing, of een opvolger zal worden benoemd, zou dan in twee lezingen moeten worden genomen, terwijl daartussen kamerontbinding plaatsvindt. Dit brengt mee, dat een in eerste lezing genomen beslissing wel eens niet zou kunnen overeenstemmen met de daarna gedane uitspraak van de kiezers, welke de beslissing in tweede lezing beïnvloedt. Indien dan in tweede lezing het voorstel tot grondwetsherziening zou worden verworpen, zou opnieuw een voorstel moeten worden ingediend, dat de voor een grondwetsherziening voorgeschreven procedure zou moeten volgen. Onze conclusie is dan ook, dat een speciaal grondwetsartikel niet mag ontbreken.

Wat de inhoud van het artikel betreft, stellen wij met de grootst mogelijke meerderheid van de staatscommissie voorop, dat zo gewichtige beslissingen als die van het benoemen van een Koning en, a fortiori, die omtrent het voortbestaan van de monarchie niet buiten de kiezers om dienen te geschieden. De grondwettelijke regeling zal mitsdien voor beide gevallen moeten inhouden: verkiezingen, beraadslaging in verenigde vergadering en – gezien het grote gewicht van deze zaak – beslissing met een tweederde meerderheid.

Met de staatscommissie wijzen wij zowel behandeling van de onderhavige materie door een daartoe apart te verkiezen kamer als een referendum ter zake van de hand. De mogelijkheid is daarbij namelijk niet uitgesloten, dat de genomen beslissingen in strijd komen met het gevoelen der zittende kamers. Dit zou tot een zeer onwenselijke situatie leiden. De staatscommissie is verdeeld over de vraag, of aan verdubbeling der kamers dan wel aan ontbinding de voorkeur moet worden gegeven. De meerderheid van de staatscommissie heeft gekozen voor verdubbeling der kamers, zoals thans in de Grondwet is voorgeschreven.

Dit heeft het voordeel, aldus de meerderheid, dat de zittende kamers kunnen blijven functioneren en dat niet, zoals bij het optreden van nieuwe kamers waarschijnlijk zou zijn, een wisseling van kabinet behoeft plaats te hebben. Vooral in situaties, als die waarop het artikel het oog heeft, zou dit zeer ongewenst kunnen zijn. Bovendien is de meerderheid van mening, dat op deze wijze beter rekening kan worden gehouden met de mogelijkheid, dat de scheidslijn van voor- en tegenstanders van een bepaalde keuze door de politieke partijen heenloopt. Daarom acht zij het ook minder juist de kiezer tegelijk over deze zeer bijzondere kwestie én over de normale politieke programmapunten een uitspraak te vragen.

Een minderheid van zeven leden van de commissie verklaart zich voor ontbinding van de kamers en verkiezing van nieuwe Staten-Generaal. Evenals bij het optreden van een speciaal te verkiezen kamer en bij een referendum acht zij bij verdubbeling van de kamers de mogelijkheid niet uitgesloten, dat de genomen beslissing in strijd komt met het gevoelen der zittende kamers.

Bij ons heeft de afweging van voor- en nadelen geleid tot een keuze voor ontbinding van de beide kamers der Staten-Generaal. Het bestaande systeem van verdubbeling van de kamers heeft enerzijds het nadeel, dat er mogelijk een beslissing tot stand komt die niet overeenkomt met het gevoelen van de meerderheid van de juist met het oog op deze beslissing nieuw gekozen leden. Het effect van de beoogde uitspraak van de kiezers wordt daardoor gefrustreerd.

Verdubbeling van de kamers kan anderzijds ook meebrengen, zoals de minderheid van de staatscommissie terecht opmerkt, dat aan de zittende kamers een beslissing wordt opgedrongen die strijdt met hun gevoelen. Dit risico is onwenselijk, omdat de zittende kamers tijdens hun verdere zittingsperiode worden geconfronteerd met de gevolgen van de genomen beslissing. Zo zouden bijvoorbeeld complicaties kunnen rijzen, indien de zittende kamers voorstellen tot grondwetsherziening voorgelegd zouden krijgen, strekkende tot afschaffing van het koningschap, nadat de dubbele kamers tegen het gevoelen van de zittende in hebben afgezien van de benoeming van een opvolger of Koning. Het is denkbaar dat in dat geval de voorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing worden verworpen. Dergelijke complicaties worden bij een beslissing door nieuw gekozen kamers voorkomen.

Een belangrijk argument ten gunste van kamerontbinding is ook, dat een besluit omtrent de benoeming van een Koning niet losgekoppeld dient te worden van het voeren van het algemeen staatkundig beleid, dat mede door de Staten-Generaal wordt bepaald. Van de na ontbinding nieuw gekozen Staten-Generaal mag eerder verwacht worden dat zij bij hun beslissing rekening houden met de aspecten van het algemeen staatkundig beleid. Juist is ook dat de nieuw gekozenen zelf te maken krijgen met de staatkundige gevolgen van het door hen genomen besluit omtrent de benoeming van een Koning.

De overweging, dat een besluit omtrent de benoeming van een Koning niet dient te worden genomen buiten de het algemeen staatkundig beleid medebepalende Staten-Generaal om is tevens een argument waarom wij instelling van een aparte kamer en een referendum ter zake afwijzen. De meerderheid van de staatscommissie ziet als voordeel van verdubbeling van de kamers onder meer, dat geen wisseling van kabinet behoeft plaats te vinden.

Wij achten de stelling juist, dat op het moment van verdubbeling van de kamers geen wisseling van kabinet behoeft plaats te vinden. Het is echter niet uitgesloten, dat in een later stadium, als de verdubbelde kamers zich hebben uitgesproken, wel tot kabinetsformatie, voorafgegaan door kamerontbinding, moet worden overgegaan, omdat het zittende kabinet geen verantwoordelijkheid wil dragen voor de beslissing der kamers of omdat de zittende kamers de gevolgen van de genomen beslissing niet voor hun rekening willen nemen. De mogelijkheid dat deze gang van zaken zich voordoet is een argument te meer om te kiezen voor ontbinding der kamers alvorens het besluit omtrent de benoeming van een Koning wordt genomen. Hetgeen de meerderheid van de staatscommissie als voordeel ziet van het door haar voorgestane systeem kan later in een nadeel komen te verkeren.

Volledigheidshalve verdient echter opmerking, dat ontbinding der kamers ingevolge het onderhavige artikel, niet in alle gevallen gepaard behoeft te gaan met een wisseling van het kabinet. Of tot vorming van een nieuw kabinet wordt overgegaan, lijkt afhankelijk van de omstandigheden op het moment van kamerontbinding en verkiezing der nieuwe kamers. Het is bijvoorbeeld denkbaar, dat een zo grote mate van eensgezindheid bestaat over de benoeming van een opvolger dat geen belangrijke wijziging is gebracht in de politieke samenstelling van de kamer, zodat het niet zinvol is tot de formatie van een nieuw kabinet over te gaan met al de zwaarwegende politieke implicaties, die daar in het algemeen aan zijn verbonden.

Het tweede lid van het voorstel van de staatscommissie voorziet niet in het besluiten omtrent de benoeming van een opvolger, wanneer deze zou ontbreken bij afstand van het koningschap. In de onderhavige tekst is daarin wel voorzien.

In het tweede lid is voorts een termijn genoemd van vier maanden, waarbinnen de Staten-Generaal na het overlijden of de afstand van de Koning bijeen dienen te komen. Het noemen van een termijn is gewenst ten einde langdurige onzekerheid omtrent de opvolging te vermijden. Met het oog op de te houden verkiezingen is, evenals in de huidige Grondwet, gekozen voor een termijn van vier maanden. Opgemerkt dient te worden, dat binnen of na de bedoelde vier maanden een kind, dat als ongeboren vrucht reeds als opvolger werd beschouwd, dood ter wereld kan komen. Het wordt dan geacht nooit te hebben bestaan. Wij hebben het niet nodig geacht een voorziening op te nemen, waarin zou worden aangegeven, vanaf welke datum in dit bijzonder geval de termijn van vier maanden in acht zou dienen te worden genomen. De termijn zal dan geacht kunnen worden te lopen vanaf de dag, waarop het kind dood ter wereld is gekomen.

In navolging van de staatscommissie wordt in het eerste lid niet meer gesproken van «bijeeroepen van de Staten-Generaal». Anders dan de staatscommissie hebben wij deze lijn ook doorgetrokken naar het tweede lid.

In overeenstemming met de huidige Grondwet is in het tweede lid geen bepaling opgenomen waaruit zou blijken door wie een voorstel inzake het al of niet benoemen van een Koning moet worden gedaan. Wij gaan ervan uit dat zowel vanwege de regering als vanuit de Staten-Generaal een voorstel kan worden ingediend.

Voor wat het eerste lid betreft merken wij nog het volgende op. Het spreekt vanzelf dat, mocht na de benoeming van een opvolger een situatie ontstaan waardoor alsnog een troonopvolger volgens de normale regels van de erfopvolging zou kunnen optreden, de benoemde opvolger voor deze dient te wijken. Te denken is aan een nakomeling uit een door de Koning na de benoeming gesloten huwelijk.

Artikel 2.1.8 (artikel 22 staatscommissie). De huidige Grondwet bepaalt in artikel 20, dat een Koning ingevolge benoeming tot de Kroon geroepen, voor de erfopvolging in de plaats komt van Zijne Majesteit Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau. De staatscommissie stelt voor te bepalen, dat de bepalingen omtrent de erfopvolging van overeenkomstige toepassing zijn op een

benoemde opvolger en zijn nakomelingen. In het artikel, opgenomen in het onderhavige wetsontwerp, is dit voorstel ten aanzien van de benoemde Koning niet gevolgd. Uit de formulering van de artikelen 2.1.1 tot en met 2.1.5 vloeit reeds voort, dat deze regels van toepassing zijn. Wel is het nodig te bepalen, dat – in afwijking van deze regels – de benoemde Koning slechts kan worden opgevolgd door zijn wettige nakomelingen en dus niet bijvoorbeeld door zijn broers en zusters. Op de benoemde opvolger, die nog geen Koning is, dienen de erfopvolgingsregels wel uitdrukkelijk van toepassing te worden verklaard, omdat de toepassing op hem niet voortvloeit uit de hierboven vermelde artikelen. Dit is tot uitdrukking gebracht in het tweede lid. Door tevens het eerste lid van overeenkomstige toepassing te verklaren wordt bereikt, dat alleen de wettige nakomelingen van de benoemde opvolger voor erfopvolging in aanmerking komen.

Artikel 2.1.9

Artikel 2.1.9 (artikel 23 staatscommissie). De Grondwet regelt de inhuldiging van de Koning in de artikelen 52, 53 en 54. Artikel 52 bepaalt, dat de Koning, de regering aanvaard hebbende, zodra mogelijk plechtig wordt beëdigd en ingehuldigd binnen de stad Amsterdam, in een openbare en verenigde vergadering der Staten-Generaal. De artikelen 53 en 54 bevatten respectievelijk de tekst van de eed of belofte door de Koning af te leggen op de Grondwet en de tekst van de verklaring, uit te spreken door de voorzitter van de verenigde vergadering der Staten-Generaal, die door hem en elk der leden dient te worden «beëdigd of bevestigd».

De staatscommissie stelt voor te bepalen, dat de Koning wordt beëdigd en ingehuldigd in Amsterdam in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal en dat hij trouw aan de Grondwet zweert of belooft. Zij acht het niet noodzakelijk het eedsformulier in extenso op te nemen.

Wij hebben anders dan de staatscommissie tot uitdrukking gebracht dat een Koning eerst beëdigd en ingehuldigd wordt, wanneer hij de uitoefening van het koninklijk gezag heeft aangevangen. Hiermee komt in samenhang met artikel 2.1.10 beter tot uiting, dat het artikel niet van toepassing is op een Koning, die de leeftijd van eenentwintig jaar nog niet heeft bereikt.

De door de huidige Grondwet gebruikte term «aanvaarden» hebben wij vermeden, ten einde niet het misverstand op te roepen, alsof een bijzondere daad van aanvaarding noodzakelijk is, alvorens de Koning zijn bevoegdheden kan gaan uitoefenen.

Wel achten wij het in navolging van de huidige Grondwet wenselijk te bepalen, dat de beëdiging en inhuldiging «zodra mogelijk» plaatsvindt. Aldus wordt aangegeven dat het tijdsverloop tussen de aanvang van de uitoefening van het koninklijk gezag en de beëdiging en inhuldiging waarin een bevestiging is gelegen van die uitoefening kort dient te zijn.

In navolging van de meerderheid van de staatscommissie hebben wij de handhaving van de vermelding van Amsterdam in de Grondwet wenselijk geoordeeld. Dit oordeel is gebaseerd op de overweging, dat na schrapping het in geval van troonopvolging zou kunnen komen tot onwenselijke meningsverschillen omtrent de plaats, waar de beëdiging en inhuldiging zou dienen plaats te vinden. Hiermee zou de traditionele positie van Amsterdam op dit punt kunnen worden aangetast, terwijl zulks voorts tot onvruchtbare discussies aanleiding zou kunnen geven omtrent de positie van Amsterdam als hoofdstad van het land. Mede om dit te vermijden achten wij het bovendien aanbevelenswaard, zoals dit ook het geval was in de Grondwet van 1814, Amsterdam als hoofdstad te vermelden.

Met de staatscommissie achten wij het niet noodzakelijk, dat de Grondwet de letterlijke inhoud van de eed of belofte bevat. Wel is het wenselijk, dat de zakelijke inhoud van de eed of belofte in de Grondwet wordt opgenomen. De nadere regeling ervan kan aan de wetgever worden overgelaten. De staatscommissie stelt voor in de herziene Grondwet alleen voor te schrijven, dat de Koning de eed of belofte van trouw aan de Grondwet aflegt.

Behalve de eed of belofte van trouw aan de Grondwet bevat het in artikel 53 van de huidige Grondwet neergelegde eedsformulier nog andere eden of beloften, welke door de nieuw optredende Koning dienen te worden afge-

legd. Wij achten het zinvol om de essentie van deze eden of beloften ook in de herziene Grondwet op te nemen. Daarom hebben wij, anders dan de staatscommissie, in artikel 2.1.9 voorgesteld te bepalen, dat de Koning naast de eed of belofte van trouw aan de Grondwet een getrouwe vervulling van zijn ambt zweert of belooft⁹.

Ten aanzien van een eed of belofte van trouw aan het Statuut merken wij nog op, dat hoewel het Statuut daaromtrent, anders dan voor ministers en leden van de Staten-Generaal, geen uitdrukkelijke bepaling inhoudt, de Koning trouw aan het Statuut kan zweren of beloven. Het spreekt vanzelf dat bedoelde eed of belofte kan worden afgelegd ook zonder dat daartoe een statutaire verplichting bestaat.

Artikel 2.1.10

Artikel 2.1.10 (artikel 24, eerste lid, staatscommissie). De staatscommissie heeft overwogen, of de in artikel 31 van de Grondwet genoemde leeftijd van achttien jaar, waarop de Koning meerderjarig is, verhoogd dient te worden. Zij heeft afgezien van een voorstel tot verhoging, omdat dit zou leiden tot een verlenging van een eventueel regentschap. Het leek de commissie niet gewenst de normale constitutionele verhoudingen langer te onderbreken dan strikt noodzakelijk is. Voorts merkte de commissie op, dat de tendens nu eerder is de leeftijdsgrens voor het bereiken van de meerderjarigheid te verlagen dan te verhogen. Ook uit dien hoofde leek het de commissie raadzaam de in de Grondwet genoemde leeftijd te handhaven.

Wij stemmen in met het oordeel van de staatscommissie, dat verhoging van de leeftijdsgrens waarop de Koning de meerderjarigheid bereikt, achterwege dient te blijven. In het licht van het voornemen van de regering om te komen tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, strekkende tot verlaging tot achttien jaar van de leeftijd, waarop in het algemeen de burgerrechtelijke meerderjarigheid aanvangt¹⁰, zou een dergelijke verhoging niet passen. Bij verlaging van de algemene meerderjarigheidsleeftijd ligt het voor de hand de speciale bepaling betreffende de meerderjarigheid, zoals thans in artikel 31 van de Grondwet neergelegd, te laten vervallen.

Zouden wij dus niet willen overgaan tot verhoging van de leeftijd waarop de Koning meerderjarig wordt, anders denken wij over de hiervan losstaande vraag, of de leeftijd, waarop de Koning kan aanvangen het koninklijk gezag uit te oefenen verhoogd dient te worden. De uitoefening van dat ambt is van een dergelijke zwaarte, dat iemand die nog slechts achttien jaar is daarmee naar ons oordeel niet belast dient te worden. Het belang van de persoon van de troonopvolger en van de staat zou met verhoging van deze leeftijd zijn gediend. Niet in alle gevallen is immers te verwachten dat een achttienjarige voldoende is opgewassen tegen de verantwoordelijkheden aan het ambt van Koning verbonden.

De aandacht verdient ook, dat voor een groot aantal ambten een hogere leeftijdsgrens gesteld wordt dan voor de hoogste functie in Nederland. Ook bij vele ambten waarvoor geen wettelijke minimumleeftijd geldt, is benoeming van een achttienjarige welhaast uitgesloten te achten.

Waar het gaat om ambten waarvoor men gekozen of benoemd wordt, stelt voorts de betrokkene zichzelf benoembaar of beschikbaar. Aan de andere kant maken zij die benoemen of verkiezen uit, of zij de betrokkene voor het betreffende ambt geschikt achten. Bij het koningschap gaat het echter niet om een zich beschikbaar stellen of om een benoeming of verkiezing. Krachtens de regels van erfopvolging is de troonopvolger voorbestemd Koning te worden. Bij het stellen van een aanvangsleeftijd voor het uitoefenen van het koninklijk gezag dient ook dit in de beschouwingen te worden betrokken. Het belang van de persoon van de toekomstige Koning en het belang van de staat leiden ons tot het oordeel, dat een verhoging van de leeftijdsgrens waarop de Koning het koninklijk gezag gaat uitoefenen, gewenst is. Wij sluiten ons hiermede aan bij de staatscommissie van 1950 tot herziening van de Grondwet (Staatscommissie-Van Schaik), die reeds vijftientig jaar geleden op grond van de ingewikkelde maatschappelijke verhoudingen van mening was, dat verhoging van de leeftijdsgrens vereist was. De commissie

⁹ Met betrekking tot de gebezigde terminologie is aansluiting gezocht bij hetgeen in het voorgestelde artikel 2.2.8 ten aanzien van de beëdiging van de ministers en de staatssecretarissen wordt bepaald.

¹⁰ Kamerstukken II 1978/79, 15 417, nrs. 1–3.

bracht advies uit over deze aangelegenheid op speciaal verzoek van de regering, waarbij haar verzocht werd in de beschouwingen te betrekken het in 1952 ingediende voorstel tot grondwetswijziging, inhoudende een verhoging van de meerderjarigheidsgrens voor de Koning tot eenentwintig jaar, met de mogelijkheid echter om incidenteel bij wet de grens te stellen op achttien jaar. Het uitgebrachte voorlopig verslag, waarvoor de regering tevens de aandacht van de commissie vroeg, bevatte bezwaren tegen dit voorstel, die zich met name richtten tegen de vergrote kansen op een verlengd regentschap en tegen de mogelijkheid van incidentele afwijking. De commissie stelde voor de leeftijdsgrens te bepalen op eenentwintig jaar zonder de mogelijkheid te bieden bij wet de grens op achttien jaar te stellen. De regering heeft destijds aan dit advies geen gevolg gegeven. In 1955 werd het wetsontwerp ingetrokken.

Naar onze mening dient te worden bepaald, dat de Koning niet voor zijn eenentwintigste jaar zijn functie kan uitoefenen. De verlenging van een eventueel regentschap vanwege een dergelijke verhoging achten wij aanvaardbaar, gezien de overwegend positieve aspecten van de voorgestelde verhoging.

Een grondwetswijziging in bovenstaande zin zal, eveneens in aansluiting op het voorstel van de Staatscommissie-Van Schaik, resulteren in het schrappen van de bepalingen over de meerderjarigheid van de Koning en van de vermoedelijke troonopvolger in geval van regentschap. Voorts zal de uitoefening van het koninklijk gezag door een regent dienen te worden verbonden aan het nog niet bereikt hebben door de Koning van de leeftijd van eenentwintig jaar in plaats van aan diens minderjarigheid.

Realisering van het voorstel brengt ook met zich dat de leeftijdsgrens, waarop de vermoedelijke opvolger van rechtswege regent kan worden, verhoogd wordt tot eenentwintig jaar. In het onderhavige artikel is dienaangaande geen bepaling opgenomen. Artikel 2.1.14, dat het regentschap betreft, bevat daaromtrent een voorschrift.

Ten slotte merken wij nog op, dat wij, voor het geval dat op het ogenblik van de inwerkingtreding van de herziene Grondwet de leeftijd waarop de wet in het algemeen de minderjarigheid doet eindigen nog niet is verlaagd tot achttien jaar, geen aparte voorziening nodig achten om, zoals thans het geval is, in afwijking van de algemene regel te bepalen dat de Koning op achttien jaar meerderjarig is. Een dergelijke voorziening is niet nodig, omdat in artikel 2.1.10 wordt voorgesteld, dat de Koning eerst het koninklijk gezag uitoefent, nadat hij de leeftijd van eenentwintig jaar en niet, zoals thans, nadat hij de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.

Artikel 2.1.11

Artikel 2.1.11 (artikel 24, tweede lid, staatscommissie). Het voorgestelde artikel omvat de bepalingen inzake de voogdij van de minderjarige Koning, welke materie thans geregeld is in de artikelen 32, 33, 34 en 50 van de Grondwet.

De in het artikel vereiste wet die de voorziening in de voogdij van de minderjarige Koning regelt kan tevens regels stellen, zoals thans voorkomen in de artikelen 32–34 en 50 van de Grondwet. Het komt, gezien het karakter van de voogdij, vanzelfsprekend voor, dat bij de voorbereiding van de wet tot benoeming van een voogd enige naaste familieleden van de minderjarige Koning worden betrokken.

Wij zijn van oordeel dat hier, anders dan in de artikelen 2.1.9 en 2.1.14, omtrent het afleggen van een eed of belofte een grondwettelijk voorschrift achterwege kan blijven. Bij de voogdij gaat het niet zozeer om een staatsrechtelijke als wel om een burgerrechtelijke aangelegenheid. Overigens sluit het achterwege laten van een grondwettelijke regeling een wettelijke voorziening ter zake niet uit.

Artikel 2.1.12

Artikel 2.1.12 (artikel 27 staatscommissie). Het geval dat de Koning buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen vindt in de bestaande Grondwet uitvoerig regeling. Artikel 35 regelt het toezicht over zijn persoon. In de arti-

kelen 38, tweede lid, 39 en 40 is de procedure van het buiten staat verklaren neergelegd. De artikelen 48, 49 en 51 geven aan, hoe de Koning het koninklijk gezag weer kan uitoefenen.

Door de onderhavige materie in één artikel onder te brengen, zoals wordt voorgesteld, wordt een aanzienlijke vereenvoudiging bereikt. In het eerste lid is het voorschrift gehandhaafd, dat het advies van de Raad van State door de ministerraad dient te worden ingewonnen. Wij zijn van oordeel, dat dit advies in ieder geval dient te worden overgelegd.

In het tweede lid is in navolging van artikel 40 van de Grondwet doch duidelijker dan in het voorstel van de staatscommissie tot uitdrukking gebracht dat het de Staten-Generaal zijn, die de Koning buiten staat verklaren. De redactie van het voorstel van de staatscommissie wekt het misverstand, dat de Staten-Generaal zich beperken tot de verklaring, dat zij het oordeel van de ministerraad delen.

In het derde lid is in afwijking van de bestaande Grondwet en van het voorstel van de staatscommissie bepaald, dat bij de wet wordt verklaard, dat de Koning weer in staat is het koninklijk gezag uit te oefenen. De huidige Grondwet bepaalt sinds 1887, dat de verklaring door de Staten-Generaal wordt gegeven hetzij op voorstel van degene, die het koninklijk gezag waarneemt hetzij op voorstel van ten minste 20 leden van de Staten-Generaal. De ratio van het ook toekennen van het initiatief tot het doen van de verklaring aan een aantal leden van de Staten-Generaal was hierin gelegen, dat men niet alleen op de medewerking van de regent aangewezen wilde zijn, omdat diens bijzondere belangen zich wel eens zouden kunnen verzetten tegen het herstel van het gezag van de Koning. Om deze reden werd het volgen van de wetsprocedure, die sinds 1848 was voorgeschreven, als onwenselijk gezien.

Naar ons oordeel is het niet juist af te wijken van de wetsprocedure. Anders dan ten aanzien van de buiten-staat-verklaring, waarbij van de normale weg moet worden afgeweken, omdat de Koning niet in staat is het koninklijk gezag uit te oefenen, kan in het onderhavige geval de normale procedure weer worden gevolgd, omdat iemand aanwezig is, die het koninklijk gezag uitoefent. Voorts lijkt er geen reden te zijn om bij de «in-staat-verklaring» de ministerraad en de Raad van State buiten beschouwing te laten, terwijl deze instanties bij de buiten-staat-verklaring wel worden ingeschakeld. De wetsprocedure voorziet in het inschakelen van de betreffende instanties. Deze procedure laat voorts ruimte voor het initiatiefrecht van de Staten-Generaal. Wij zien geen aanleiding om zoals de huidige Grondwet en de staatscommissie hebben gedaan ten aanzien van het aantal initiatiefnemers, andere vereisten voor het initiatief te stellen dan die welke in het algemeen gelden.

Ingevolge het vierde lid regelt de wet zo nodig het toezicht over de persoon van de Koning indien hij buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen. Ook over een zodanig wetsvoorstel beraadslagen en besluiten de Staten-Generaal in verenigde vergadering. Overeenkomstig het advies van de staatscommissie wordt voor de regeling van het toezicht op de persoon van de Koning die buiten staat is verklaard, niet meer verwezen naar de voorschriften omtrent de voogdij van de minderjarige Koning, zoals de huidige Grondwet in artikel 35 doet. Wij achten een dergelijke koppeling minder op haar plaats. Evenals bij de voogdij van de minderjarige Koning kan een grondwettelijk voorschrift omtrent af te leggen eden of beloften achterwege blijven.

Artikel 2.1.13

Artikel 2.1.13 (artikel 28 staatscommissie). De huidige Grondwet geeft in artikel 43 regels inzake de bevoegdheid van de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk neer te leggen. De neerlegging geschiedt krachtens een wet, waarvan het ontwerp door of vanwege hem is voorgedragen. Evenals in artikel 43 van de huidige Grondwet is in het voorgestelde artikel het recht van initiatief tot het doen van dergelijke voorstellen door de Staten-Generaal uitgesloten.

Het ontwerp van de staatscommissie bepaalt dat het koninklijk gezag «geheel of gedeeltelijk» kan worden neergelegd. In het voorgestelde artikel hebben wij de mogelijkheid van een gedeeltelijke neerlegging van het koninklijk

gezag niet overgenomen. In de praktijk heeft aan een dergelijke mogelijkheid nimmer behoefte bestaan en wij geloven niet dat dit in de toekomst anders zou zijn. Daarbij komt nog dat competentiekwesties kunnen rijzen als het koninklijk gezag mede door een regent zou worden uitgeoefend.

Anders dan de huidige Grondwet bevat het voorgestelde artikel ook een regeling omtrent de hervatting van de uitoefening van het koninklijk gezag. De staatscommissie stelde voor de hervatting te doen plaatsvinden bij koninklijk besluit. Wij zien echter geen aanleiding om voor de neerlegging en de hervatting verschillende procedures te volgen. In beide gevallen is het gewenst de Staten-Generaal in te schakelen. De wetsprocedure is daarvoor de meest geëigende. Voor beide gevallen wordt daardoor overigens ook aangesloten bij de bestaande praktijk. Zo legde Koningin Wilhelmina in 1948 het koninklijk gezag neer en hervatte zij het krachtens één wet, die de neerlegging en de hervatting zelf aan een koninklijk besluit overliet. De voorgestelde redactie laat ruimte voor een dergelijke regeling bij wet en daarop gegronde koninklijke besluiten. Met de meerderheid van de staatscommissie zijn wij van mening, dat, zoals in 1948 gebeurde, ook het besluit tot hervatting van de uitoefening van het koninklijk gezag gecontrasigneerd dient te worden.

Artikel 2.1.14

Artikel 2.1.14 (artikel 25 staatscommissie). De huidige Grondwet bepaalt in de artikelen 36, 38, eerste lid, en 43, eerste zin, wanneer het koninklijk gezag wordt waargenomen door een regent.

Hiermede komen overeen het eerste lid sub *a*, *c* en *d* van het voorgestelde artikel. In aansluiting op het bepaalde in artikel 2.1.10 wordt in het sub *a* gestelde niet meer gesproken van de minderjarigheid, maar van het niet bereikt hebben van de eenentwintigjarige leeftijd. Voor het sub *b* genoemde geval, n.l. dat een nog niet geboren kind tot het koningschap geroepen kan zijn, volgt uit artikel 46 van de bestaande Grondwet, dat het koninklijk gezag wordt waargenomen door de Raad van State. Aangezien de onzekerheid met betrekking tot de erfopvolging in het onderhavige geval een betrekkelijk lange periode kan duren, hebben wij tegen deze bepaling in haar algemeenheid bezwaar. Het optreden van de Raad van State, het koninklijk gezag uitoefenende, moet onzes inziens beperkt blijven tot slechts korte perioden, waarin troonopvolger of regent ontbreekt dan wel niet kan optreden. Deze opvatting is ook neergelegd in de bestaande Grondwet; zij ligt ten grondslag aan het laatste lid van artikel 46. Wij zijn echter van mening, dat voor het bovengenoemde geval de bestaande tekst de grenzen niet eng genoeg trekt. Ook in geval van onzekerheid der troonopvolging, doordat een nog niet geboren kind tot de opvolging van de overleden Koning kan zijn geroepen, verdient het de voorkeur dat het koninklijk gezag wordt uitgeoefend door een regent.

In het eerste lid, sub *e*, wordt in afwijking van de bestaande Grondwet voorgesteld, dat het koninklijk gezag eveneens door een regent wordt uitgeoefend in het geval dat bij overlijden van de Koning de troonopvolger ontbreekt. Ook in dit geval geldt dat het niet wenselijk is dat het koninklijk gezag voor lange tijd door de Raad van State zou worden uitgeoefend.

De formulering van de onderhavige bepaling is in afwijking van het voorstel van de staatscommissie niet facultatief geredigeerd. Er is geen bijzondere reden aan te geven waarom in de vier overige gevallen, met name geldt dit voor het bepaalde sub *b*, het optreden van een regent zou moeten worden voorgeschreven en waarom zulks facultatief zou moeten zijn in het geval van het ontbreken van een opvolger na het overlijden van de Koning. Deze overweging heeft er tevens toe geleid deze bepaling niet in een apart lid op te nemen, doch in het eerste lid te zamen met de overige gevallen, waarin een regent optreedt. In de bepaling sub *b* is voorts impliciet en in het sub *e* bepaalde met zoveel woorden tot uitdrukking gebracht, dat de regent optreedt zowel na overlijden van de Koning als na afstand van het koningschap. Hiermee is in een leemte voorzien, welke besloten ligt in de redactie van de staatscommissie. Die redactie heeft slechts het oog op een regentschap na het overlijden van de Koning.

Het tweede lid treedt in de plaats van de bestaande artikelen 37 en 42, alsmede van artikel 43 voor zover betreft de benoeming van de regent. Het derde lid handelt over het regentschap van rechtswege. Het tegenwoordige artikel 41 beperkt het van rechtswege optreden als regent door de vermoedelijke troonopvolger tot het geval dat de Koning buiten staat is geraakt de regering waar te nemen. Het erfelijk koningschap brengt echter mee dat het van rechtswege als regent optreden door de vermoedelijke erfopvolger niet tot dit geval beperkt moet blijven indien een dergelijk optreden ook in andere gevallen, waarin een regentschap moet worden uitgeoefend, mogelijk is. In het derde lid is aangegeven, dat de nakomeling van de Koning die tevens de vermoedelijke opvolger is, ook als regent van rechtswege optreedt in het enige andere geval, dat denkbaar is, namelijk indien de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk heeft neergelegd. Ingevolge deze bepaling kan niet elke vermoedelijke troonopvolger regent van rechtswege zijn, doch alleen de vermoedelijke troonopvolger die nakomeling is van de Koning. Hierdoor wordt voorkomen dat bijvoorbeeld de broer van de Koning van rechtswege regent zou worden, hoewel wellicht de voorkeur zou worden gegeven aan een regentschap door de echtgenote van de Koning.

Uit de redactie van het eerste lid van het artikel vloeit voort dat de taak van de regent zonder nadere voorziening van rechtswege eindigt zodra geen van de in dat lid omschreven omstandigheden meer aanwezig is.

In het vierde lid is evenals in artikel 2.1.9 neergelegd, dat de regent een eed of belofte aflegt en tevens welke de zakelijke inhoud van de eed of belofte is. Om dezelfde reden als vermeld in de toelichting op artikel 2.1.9 is ook hier bepaald, dat de regent naast de eed of belofte van trouw aan de Grondwet een getrouwe vervulling van zijn ambt zweert of belooft. In navolging van de huidige Grondwet, doch in afwijking van de staatscommissie is bepaald, dat de eed of belofte wordt afgelegd in een verenigde vergadering der Staten-Generaal. Anders dan de huidige Grondwet en de staatscommissie hebben wij het niet wenselijk geacht te bepalen, dat de eed of belofte wordt afgelegd bij de aanvaarding van het regentschap dan wel bij het optreden als regent. Wij zijn van oordeel dat aldus interpretatievragen of een regent al in functie kan treden vóór de beëdiging kunnen worden vermeden. Het dient buiten twijfel te staan, dat een regent onmiddellijk zijn functie uitoefent.

Wij achten het wenselijk om de bestaande grondwettelijke bepaling van artikel 37, eerste lid, krachtens welke de wet, waarbij de regent wordt benoemd, ook de opvolging in het regentschap kan regelen, te handhaven. In de voorgestelde bepaling is uitdrukkelijk vermeld, dat de bedoelde wet tevens kan voorzien in de vervanging van de regent. Opneming van de vervangingsmogelijkheid is wenselijk ten einde buiten twijfel te stellen, dat voorwaarden voor de duur van het regentschap kunnen worden gesteld. De wet zal ook de eventueel noodzakelijke bepalingen over het inkomen van de regent moeten treffen. Een grondwettelijke voorziening op dit punt achten wij onnodig. Evenmin is het nodig om analoog aan artikel 37, tweede lid, van de huidige Grondwet te bepalen, dat de wet inzake het regentschap nog bij het leven van de Koning, voor het geval zijn opvolger de leeftijd van eenentwintig jaar nog niet heeft bereikt, wordt gemaakt. Dit neemt niet weg, dat het zinvol is voor het hierbedoelde geval reeds tijdens het leven van de Koning een wettelijke regeling te treffen. In alle gevallen laat overigens de voorgestelde bepaling benoeming van een regent toe, voordat zich de omstandigheden voordoen, die de benoeming noodzakelijk maken.

Ten slotte menen wij dat een voorziening als de huidige Grondwet in artikel 45 kent ter zake van het buiten staat geraken van de regent gehandhaafd dient te blijven. Het is naar ons oordeel voorts wenselijk een thans niet in de Grondwet voorkomende bepaling op te nemen, krachtens welke ook de regent het koninklijk gezag tijdelijk kan neerleggen. In een vijfde lid worden daarom de artikelen 2.1.12 en 2.1.13 van overeenkomstige toepassing verklaard op een regent.

Artikel 2.1.15

Artikel 2.1.15 (artikel 26 staatscommissie). De waarneming van het koninklijk gezag door de Raad van State is in de bestaande Grondwet geregeld in artikel 46.

In de onderhavige voorstellen is de bepaling dat het koninklijk gezag wordt waargenomen door de Raad van State zolang na het overlijden van de Koning een opvolger ontbreekt, niet gehandhaafd. Wij achten het juist dat de uitoefening van het koninklijk gezag in dit geval wordt opgedragen aan een regent, zoals bij artikel 2.1.14 is toegelicht. Bij dat artikel is tevens toegelicht, dat bij onzekerheid der opvolging, doordat een nog niet geboren kind tot de opvolging van de overleden Koning kan zijn geroepen, een regent het koninklijk gezag dient uit te oefenen en niet de Raad van State, zoals in artikel 46, sub 3 van de huidige Grondwet is voorzien.

Is in zoverre enerzijds de reikwijdte van het voorgestelde artikel minder ruim dan die van het huidige artikel 46, anderzijds is het in zijn formulering ruimer dan dit artikel en ook ruimer dan het voorstel van de staatscommissie. De staatscommissie heeft het optreden van de Raad van State slechts mogelijk willen maken, zolang de regent ontbreekt. Met andere woorden in situaties, die rechtens de verplichting tot het benoemen van een regent meebrengen. Het in het wetsontwerp voorgestelde artikel omvat daarnaast de mogelijkheid, dat de Raad als waarnemer van het koninklijk gezag optreedt buiten de gevallen, die ingevolge artikel 2.1.14 aanleiding zijn tot het optreden als regent.

Hierbij kan worden gedacht aan het ook reeds in artikel 46 van de huidige Grondwet genoemde geval van afwezigheid van de troonopvolger na het overlijden van de Koning of na diens afstand van het koningschap. Voorts ook aan verhindering van de Koning of regent het koninklijk gezag uit te oefenen, terwijl op korte termijn geen voorziening kan worden getroffen ten aanzien van die uitoefening.

Met de onderhavige voorgestelde bepaling is beoogd te allen tijde de uitoefening van het koninklijk gezag te garanderen en aldus stagnatie in het regeringsbeleid te voorkomen.

Uiteraard neemt de uitoefening van het koninklijk gezag door de Raad van State een einde, zodra de Koning of regent deze kan uitoefenen. Door het woord «zolang» wordt dit tot uitdrukking gebracht.

Artikel 2.1.16

Artikel 2.1.16 (artikel 29 staatscommissie). De redactie van dit artikel is gelijk aan die van het bij de herziening van 1972 in de Grondwet opgenomen artikel 21a.

Artikel 2.1.17

Artikel 2.1.17 (artikel 30 staatscommissie). Dit artikel is vrijwel gelijklopend aan het bij de herziening van 1972 in de Grondwet opgenomen artikel 22. Om terminologische eenheid met de andere voorgestelde artikelen te verkrijgen, wordt in het tweede lid gesproken van vermoedelijke opvolger en in het derde lid van voorstellen van wetten.

Artikel 2.1.18

Artikel 2.1.18 (artikel 31 staatscommissie). In de huidige Grondwet is als artikel 25 de bepaling opgenomen: «De Koning richt zijn Huis naar eigen goedvinden in».

Voorop zij gesteld dat er in beginsel ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de handelingen van de Koning, ook als het gaat om het handelen van de Koning in het kader van artikel 25 van de huidige Grondwet. In het laatste geval werkt deze verantwoordelijkheid uiteraard alleen dan, wanneer een handeling of besluit van de Koning het openbaar belang raakt. Het oordeel over de vraag of een handeling of gedraging van de Koning het openbaar belang raakt, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers leggen daarvoor zo nodig verantwoording af tegenover de Staten-Generaal.

Dient nu de eigen levenssfeer van de Koning uitdrukkelijk in de Grondwet te worden erkend door handhaving van een bepaling als die van artikel 25 van de Grondwet?

Een minderheid van de staatscommissie acht schrapping van de bepaling noodzakelijk. Het feit dat de Koning vrij is in deze sfeer naar eigen goedvinden te handelen zolang daardoor geen openbaar belang wordt geraakt, lijkt

haar zo vanzelfsprekend dat dit niet in de Grondwet behoeft te worden vastgelegd. Zonder de bepaling is naar haar mening de situatie op het stuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voor doen en laten van de Koning duidelijk. Wil opnemings van de bepaling betekenis hebben, dan zou dit, aldus deze minderheid, slechts de onjuiste betekenis kunnen zijn, dat de Koning, wanneer het de inrichting van zijn Huis betreft, geheel naar eigen inzicht kan handelen, ongeacht of daaraan enig publiek aspect verbonden is. Dat aan het huidige artikel 25 in de praktijk deze betekenis niet wordt gehecht, is niet te danken aan de tekst van het artikel, maar aan het geleidelijk gegroeide inzicht, dat in zuivere constitutionele verhoudingen de bepaling geen betekenis kan hebben en gedoemd is tot een dode letter te worden. Het niet opnemen van de bepaling in een nieuwe Grondwet houdt mitsdien niets anders in, dan dat daarmee ook formeel bevestigd wordt hetgeen in feite reeds geldt. Bovendien wordt aldus voorkomen, dat te eniger tijd aan de handhaving van de bepaling onjuiste gevolgtrekkingen worden verbonden, aldus deze minderheid.

Wij zouden evenwel met de meerderheid van de staatscommissie een bepaling als die van artikel 25 van de Grondwet willen handhaven. Juist omdat in beginsel ministeriële verantwoordelijkheid bestaat ten aanzien van gedragingen van de Koning moet de Grondwet ook erkennen, dat de Koning, behoudens de eis van het openbaar belang, vrij is in zijn eigen levenssfeer.

Op zichzelf is het betoog, dat een recht op eigen levenssfeer ook van de Koning zo vanzelfsprekend is, dat een uitdrukkelijke vermelding daarvan overbodig kan worden geacht, niet onjuist. Nu echter vele uitgaven, die voor de grondwetsherziening van 1972, toen het huidige artikel 22 werd opgenomen, uit de grondwettelijke inkomens bestreden werden, rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komen, kunnen deze uitgaven veel eerder ter discussie komen bij de desbetreffende begrotingsposten dan vroeger het geval was. De noodzaak om een grens te trekken tussen de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding der gelden enerzijds en de vrijheid van de Koning om zijn Huis in te richten anderzijds is daardoor toegenomen. Onder die omstandigheden zouden uit het vervallen van de bepaling verkeerde conclusies kunnen worden getrokken.

Het voorliggende artikel heeft een iets andere redactie dan de bepaling, welke is voorgesteld door de meerderheid van de staatscommissie. Wij hebben in plaats van de term «belang van de staat» gekozen voor de term «openbaar belang». Zoals een der leden van de staatscommissie¹¹ heeft opgemerkt, is de betekenis van de term «belang van de staat» beperkt, in die zin, dat daarmede zeker niet alle belangen die de regering moet dienen, worden aangeduid, doch alleen die welke van bijzondere betekenis zijn. In dit verband dient ook nog te worden verwezen naar artikel 3.2.4 van het grondwetsherzieningsontwerp inzake het geven van inlichtingen door de ministers en het recht van onderzoek, en de daarbij horende toelichting (wetsontwerp nr. 14 225)¹².

Wanneer in artikel 2.1.18 de term «belang van de staat» zou worden gebruikt, dan zou ten onrechte de indruk gewekt kunnen worden, dat de Koning bij de inrichting van zijn Huis slechts met zulke belangen van bijzondere betekenis rekening zou moeten houden en niet met het regeringsbeleid als zodanig.

Wij tekenen hierbij nog aan dat ook de Ministers van Staat Drees en Oud in hun eerdere genoemde advies met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis de term «openbaar belang» bezigden.

Ten slotte lijkt het ons beter niet de woorden «naar eigen goedvinden» te gebruiken, aangezien deze woorden en de woorden «met inachtneming van het openbaar belang» een zekere onderlinge strijdigheid inhouden. De erkenning van de eigen levenssfeer van de Koning ten aanzien van zijn Huis wordt op een juistere manier uitgedrukt, wanneer wordt bepaald, dat hij, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis inricht.

¹¹ J. van der Hoeven, zie blz. 71 van het Eindrapport.

¹² Artikel 3.2.4 luidt:

«De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.»

ARTIKEL III

Artikel A 2.1.9

Voor de voorlopige handhaving van de formulieren voor eden, beloften of verklaringen in de artikelen 44, 53 en 54 van de huidige Grondwet is een additioneel artikel nodig. Deze formulieren zouden immers, zodra de desbetreffende artikelen van de bestaande Grondwet vervallen zijn, elke basis gaan ontberen, aangezien uitsluitend de Grondwet een regeling omtrent deze formulieren inhoudt. Het onderhavige additionele artikel beoogt de betreffende formulieren voorlopig te handhaven totdat daarvoor bij de wetten, bedoeld in de artikelen 2.1.9 en 2.1.14, een regeling zal zijn getroffen.

ARTIKEL IV

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting, behoudens ten aanzien van het vervallen van de artikelen 21 en 27 van de huidige Grondwet. Het vervallen van de overige artikelen is reeds voldoende toegelicht in verband met de nieuwe op te nemen artikelen.

Artikel 21

Artikel 21, eerste lid, bepaalt dat de Koning geen vreemde Kroon kan dragen. Wij zijn van mening dat overneming van deze bepaling in de herziene Grondwet geen aanbeveling verdient. Aan deze bepaling bestaat in onze dagen gezien de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid geen behoefte meer. Daarbij komt nog dat de Grondwet ook overigens geen bepalingen bevat omtrent met het koningschap onverenigbare functies.

De huidige Grondwet bepaalt in artikel 21, tweede lid: «In geen geval kan de zetel der regering buiten het Rijk worden verplaatst.» Wij zijn van oordeel, dat onder de huidige omstandigheden aan dit voorschrift geen reële betekenis meer kan worden toegekend.

De commissie-Van Schaik stelde reeds in 1954 voor het tweede lid van artikel 21 van de Grondwet te schrappen. Daarbij werd erop gewezen, dat de oorspronkelijke bedoeling van deze bepaling was te voorkomen, dat de Koning(in) huwende met een buitenlandse vorst(in) zich in het buitenland zou vestigen. De zetel van de regering is thans echter niet meer aan de verblijfplaats van de Koning gebonden.

Terecht wees de commissie-Van Schaik erop, dat door de verplaatsing van de zetel van de regering gedurende de bezettingstijd een andere interpretatie van artikel 21, tweede lid, der Grondwet naar voren is gekomen. Reeds bij de grondwetsherziening 1922 was op die betekenis de aandacht gevestigd. Betoogd werd dat de regering – uitwijkende – zou handelen in strijd met de Grondwet en dat zij dus geen wettige regering zou zijn. De ervaring heeft intussen anders geleerd. Daaruit moet de slotsom worden getrokken, dat bepalingen als de onderhavige, die in normale tijden geen betekenis hebben, in abnormale omstandigheden geen richtsnoer kunnen vormen. Wat dan dient te geschieden, zal naar bevind van de omstandigheden moeten worden beslist. Op voorhand valt daarvoor geen norm te geven. Daarom is deze bepaling niet in de voorstellen opgenomen.

Artikel 27

In artikel 27 van de Grondwet wordt de titel Prins van Oranje genoemd. In dat artikel wordt bepaald, dat de oudste van des Konings zonen of verdere mannelijke nakomelingen, die de vermoedelijke erfgenaam is van de Kroon, 's Konings eerste onderdaan is en de titel voert van Prins van Oranje. De woorden «eerste onderdaan» komen in dit verband sedert 1814 in de Grondwet voor; artikel 17, eerste lid, van de Grondwet van 1814 bepaalde, dat de oudste zoon van de soevereine vorst de eerste onderdaan van zijn vader is. De term «onderdaan» werd opgenomen om de bevolking met dit begrip vertrouwd te maken.

Het tweede lid van artikel 17 van de Grondwet van 1814 bepaalde, dat de erfprins de titel van Koninklijke Hoogheid gegeven zou worden. Bij proclamatie van 16 maart 1815 nam Willem I de koningstitel aan. Ten einde echter te voorkomen dat de naam en titel «Prins van Oranje» verloren zou gaan werd bepaald, dat voortaan de vermoedelijke erfgenaam van het Koninkrijk der Nederlanden deze titel zou aannemen, voeren en behouden. Vervolgens werd in de considerans van de wet van 23 maart 1815 inzake de verdubbeling van het aantal leden der Staten-Generaal bepaald, dat de woorden Souvereine Vorst en Erfprins in alle artikelen waarin zij voorkwamen, vervangen moesten worden door die van Koning en van Prins van Oranje.

Wij zijn van oordeel, dat de bepaling dat de troonopvolger 's Konings eerste onderdaan is voor het tegenwoordige geen staatsrechtelijke betekenis heeft.

De wordingsgeschiedenis van de onderhavige bepalingen moet als uitgewerkt worden beschouwd.

Het artikel kan zonder bezwaar vervallen. Aan de titel Prins van Oranje kan echter wel een belang worden toegekend. De titel accentueert immers de bijzondere plaats van de Prins in het Koninklijk Huis en daarmee in de lijn van de troonopvolging. Naarmate de troonopvolger meer in de openbaarheid treedt, kan de titel Prins van Oranje daarom dienstbaar zijn aan de verdieping van het besef van een nationaal koningschap. Handhaving van de titel is daarom van gewicht. Door het niet opnemen van de bepaling van artikel 27 zal de titel Prins of Prinses van Oranje aan de vermoedelijke erfopvolger bij koninklijk besluit kunnen worden toegekend met ingang van het tijdstip dat daarvoor in de concrete situatie gewenst voorkomt.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel