



DE GRONDWET - ARTIKEL 38 - UITOEFENING KONINKLIJK GEZAG DOOR RVS

Zolang niet in de uitoefening van het koninklijk gezag is voorzien, wordt dit uitgeoefend door de Raad van State.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 38 - UITOEFENING KONINKLIJK GEZAG DOOR RVS - G. LEENKNEGT

Inhoudsopgave

1. Uitoefening van het koningschap door de Raad van State
2. Literatuur
3. Historische versies

Editie november 2015^[1]

1. UITOEFENING VAN HET KONINGSCHAP DOOR DE RAAD VAN STATE

Artikel 37 Grondwet beoogt te verzekeren dat een regent kan optreden telkens wanneer het koninklijk gezag niet door de Koning zelf kan worden uitgeoefend. Toch zijn er gevallen denkbaar waarin er ook (nog) geen regent is die het ambt kan waarnemen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de Koning onverwacht overlijdt, of afstand doet van de troon, terwijl er geen meerderjarige troonopvolger is die het koningschap kan uitoefenen, en evenmin al is voorzien in het regentschap. In dat geval moet bij de wet een regent worden benoemd (artikel 37 Grondwet).^[2] Het kan dan enige tijd duren tot zo'n wet tot stand is gekomen. Artikel 38 biedt een vangnet voor dergelijke gevallen. De bepaling is bedoeld als noodoplossing voor zeer korte perioden.^[3]

Wanneer de Raad van State het koningschap dient uit te oefenen, betekent dat vooral dat de Raad wetsvoorstellen die door de regering bij de Tweede Kamer worden ingediend, alsmede te bekrachtigen wetten en koninklijke besluiten, van de benodigde handtekeningen – het 'seign' – dient te voorzien. Wie namens de Raad de vereiste handtekening dient te plaatsen, is niet in de wet vastgelegd; aangenomen moet worden dat die wordt gezet door de vicepresident. De wet waarmee tijdens de periode van waarneming door de Raad een regent wordt benoemd, wordt dus ook van de benodigde handtekeningen – zowel bij de

indiening als bij de bekrachtiging – voorzien door de vicepresident van de Raad. Andere, meer representatieve taken van de Koning, zoals het uitspreken van de troonrede op de derde dinsdag van september (zie artikel 65 Grondwet), zouden ook namens de regering door de minister-president kunnen worden verricht.

In de negentiende eeuw is het tweemaal voorgekomen dat de Raad van State het ambt heeft waargenomen: van 4 april tot 2 mei 1889 en van 30 oktober tot 19 november 1890, beide malen omdat koning Willem III, wiens dochter, prinses Wilhelmina, nog minderjarig was, buiten staat was verklaard het koningschap uit te oefenen. In de beide genoemde gevallen nam de Raad van State het koningschap dus gedurende enkele weken waar. Pas toen eind 1890 duidelijk werd dat het overlijden van koning Willem III aanstaande was en het koninkrijk een langdurige periode tegemoet zou gaan met een minderjarige Koning – kroonprinses Wilhelmina was nog maar tien jaar oud – werd de tweede echtgenote van Willem III, Emma van Waldeck-Pyrmont, benoemd tot regentes. Tegenwoordig wordt al voordat zich een dergelijke situatie voordoet bij de wet een voorziening voor het regentschap getroffen, zodat het niet nodig zal zijn dat de Raad van State het koningschap uitoefent (zie het commentaar bij artikel 37 Grondwet).

Deze bepaling geeft niet aan wie dient vast te stellen dat niet in de uitoefening van het koninklijk gezag is voorzien. Het lijkt aannemelijk dat de ministerraad dat doet: zou de Raad van State dat kunnen doen, dan zou dat orgaan in feite zelf kunnen beslissen de uitoefening van het koningschap ter hand te nemen. Waarschijnlijk zullen in een voorkomend geval de ministerraad, de Raad van State en de beide Kamers der Staten-Generaal gezamenlijk en in onderling overleg tot de conclusie komen dat niet is voorzien in de uitoefening van het koningschap.^[4]

Bij de herziening van de Wet op de Raad van State in 2010 is de Raad in constitutionele zin (met zijn ‘leden’) onderscheiden van de grotere, ook ‘staatsraden’ omvattende institutie. Dit geschiedde mede met het oog op de tijdelijke uitoefening van het koninklijk gezag: een te grote omvang van de zogenoemde ‘volle Raad’, die in dat geval deze taak zou hebben, werd in dat licht onwenselijk geacht.^[5]

2. LITERATUUR

- C.A.J.M. Kortmann, bew. door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann en B.P. Vermeulen, Constitutioneel recht, 7de druk, Kluwer: Deventer, 2012, p. 140.

3. HISTORISCHE VERSIES

Art. 24 Gw 1814: Wanneer door onvoorziene omstandigheden bij het leven van den overleden Vorst geene schikking omtrent het regentschap zelve gemaakt is, wordt daar in door de Staten Generaal voorzien.

Ingevalle de bepaling omtrent de opvolging in het regentschap niet mogt gemaakt zijn, wordt die opvolger door den Regent en de Staten Generaal gezamenlijk

benoemd.

Art. 26, tweede lid, Gw 1814: Indien Hij als dan nog minderjarig is, zal het souverein gezag, in dit en de andere gevallen, bij art. 11 en 24 omschreven, worden uitgeoefend door den Raad van State, zamengesteld op dezelfde wijze, als bij art. 25 is vermeld, tot dat daaromtrent door de Staten Generaal zal zijn voorzien.

Art. 51 Gw 1814: In de gevallen, bij art. (...) 24 omschreven, wordt de vergadering der Staten Generaal in dubbelden getale bij een geroepen, overeenkomstig hetgeen daaromtrent bij het negende hoofdstuk zal worden bepaald.

Art. 44 Gw 1815: Wanneer bij het leven van den overleden Koning geene schikking omtrent het regentschap is gemaakt, wordt daarin door de Staten Generaal, volgens de bepalingen in art. 24 vergaderd en zamengesteld, voorzien.

Ingevalle de opvolging in het regentschap niet is geregeld, kan dezelve door den Regent en de Staten Generaal als voren gezamenlijk worden beraamd (art. 43 Gw 1815, behoudens dat i.p.v. 'art. 24' wordt gelezen 'art. 23').

Art. 49 Gw 1815: Wanneer de Prins van Oranje zijn achttiende jaar niet heeft vervuld, gelijk mede in de gevallen bij art. 27 en 44 voorzien, wordt het Koninklijk gezag uitgeoefend door den Raad van State, zamengesteld op dezelfde wijze als bij art. 46, tot dat daaromtrent door de Staten Generaal is voorzien.

De leden van dien Raad leggen in handen van den voorzitter, en deze in tegenwoordigheid der vergadering af den navolgenden eed:

'Ik zweer, dat ik als lid (voorzitter) van den Raad van State, de grondwet van het Rijk zal helpen onderhouden en handhaven, in de waarneming van het Koninklijk gezag, tot dat daarin door de Staten Generaal zal zijn voorzien.'

'Zoo waarlijk helpe mij God Almagtig!' (art. 48 Gw 1840, behoudens dat i.p.v. 'art. 27, 44 en 46' wordt gelezen 'art. 26, 43 en 45').

Art. 47 Gw 1848: Tot dat in het geval, in art. 42 aangewezen, de Prins van Oranje of de benoemde Regent het regentschap heeft aanvaard, wordt het koninklijk gezag waargenomen door de vergadering, zamengesteld als in art. 42 is voorgeschreven.

Hetzelfde vindt plaats, zoo, bij overlijden des Konings, een Regent voor den minderjarigen opvolger of ook de bevoegde opvolger ontbreekt, tot dat de benoemde Regent of opvolger de regering heeft aanvaard.

De leden van deze vergadering leggen in handen van den door hen gekozen voorzitter, en deze in eene vereenigde zitting van beide Kamers der Staten Generaal, den volgenden eed of belofte af:

'Ik zweer (beloof) dat ik, als lid (voorzitter) van dezen regeringsraad, in de waarneming van het koninklijk gezag de Grondwet zal helpen onderhouden en handhaven.'

'Zoo waarlijk helpe mij God almagtig!' ('Dat beloof ik!').

Art. 45 Gw 1887: Het Koninklijk gezag wordt waargenomen door den Raad van State:

1. bij het overlijden des Konings, zoolang niet in de troonopvolging volgens artikel 21 is voorzien, voor den minderjarigen Troonopvolger geen Regent is benoemd, of de Troonopvolger of Regent afwezig is;
2. in de gevallen van de artikelen 40 en 44, zoolang de Regent ontbreekt of afwezig is; en bij overlijden van den Regent, zoolang zijn opvolger niet benoemd is en het Regentschap aanvaard heeft;

3. ingeval de troonopvolging onzeker is en de Regent ontbreekt of afwezig is. Deze waarneming houdt van rechtswege op, zodra de bevoegde Troonopvolger of Regent zijne waardigheid heeft aanvaard.

Wanneer in het Regentschap moet worden voorzien, dient de Raad van State het daartoe strekkend ontwerp van wet in:

in de gevallen, onder 1 en 2 vermeld, binnen den tijd van eene maand na de aanvaarding der waarneming van het Koninklijk gezag;

in het geval, onder 3 vermeld, binnen den tijd van eene maand nadat de troonopvolging heeft opgehouden onzeker te zijn (art. 44 Gw 1922, behoudens dat i.p.v. `art. 21' en `art. 40 en 44' wordt gelezen `art. 19' en `art. 38 en 43'; art. 46 Gw 1938, behoudens dat i.p.v. `art. 21' en `art. 40 en 44' wordt gelezen `art. 19' en `art. 40 en 45').

NOTEN

1. Dit commentaar is een bewerking en aanvulling van het commentaar bij dezelfde bepaling in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3de druk, W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle, 2000, eveneens van de hand van G. Leenknecht.
2. Indien een troonopvolger geheel ontbreekt, dient daarnaast ook te worden besloten omtrent de benoeming van een troonopvolger; zie artikel 30 Grondwet.
3. Kamerstukken II 1979/ 80, 16 034 (R 1138), nr. 3, p. 15 (Nng II, p. 21).
4. In die zin: C.A.J.M. Kortmann, bew. door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann en B.P. Vermeulen, Constitutioneel recht, 7e druk, Kluwer: Deventer, 2012, p. 140.
5. Zie Kamerstukken II 2005/ 06, 30 585, nr. 3, p. 8.

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 38 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).