



DE GRONDWET - ARTIKEL 27 - AFSTAND KONINGSCHAP

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.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 27 - AFSTAND KONINGSCHAP - G. LEENKNEGT

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en huidige betekenis
2. Rechtsgevolgen van troonsafstand
3. Troonsafstand en ministeriële verantwoordelijkheid
4. Literatuur
5. Historische versies

Editie juni 2014

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN HUIDIGE BETEKENIS

De traditionele uitroep: ‘de Koning is dood, leve de Koning!’, die al vanaf de vijftiende eeuw in verschillende Europese monarchieën wordt gehoord,^[1] geeft er blijk van dat de uitoefening van het koningschap gewoonlijk eindigt met het overlijden van de vorst – en dat op datzelfde moment de troonopvolger Koning wordt. De grondwetten van 1814, 1815 en 1840 maakten geen melding van de mogelijkheid dat de Koning^[2] afstand van de troon zou doen. Toen op 7 oktober 1840 Koning Willem I afstand deed van de troon, werd niettemin niet betwijfeld dat hij gerechtigd was dat te doen; kennelijk aanvaardde men toch het bestaan van de mogelijkheid van abdicatie. Ook in de Grondwet van 1848 werd het doen van troonsafstand niet uitdrukkelijk geregeld. De mogelijkheid werd slechts min of meer terloops vermeld in een bepaling over het bijeenkomen van de Staten-Generaal.^[3]

Sinds 1887 regelt de Grondwet wel uitdrukkelijk de gevolgen van troonsafstand door de Koning. De Grondwet van 1887 bepaalde kortweg dat afstand van het koningschap wat betreft de opvolging hetzelfde gevolg had als het overlijden van de Koning, waarmee de hoofdregel van de erfopvolging automatisch van toepassing werd. In 1922 werd aan het betreffende artikel de huidige tweede zinsnede toegevoegd, zodat geen twijfel meer bestond over de positie van nakomelingen van de Koning die na de afstand geboren zouden worden: zij

kwamen niet langer in aanmerking voor de troon. Een laatste wijziging vond plaats bij de algehele grondwetsherziening van 1983. De redactie van het artikel werd zodanig aangepast dat troonsafstand niet langer werd gelijkgesteld aan het overlijden van de Koning. Voortaan is slechts bepaald dat bij abdicatie de artikelen 25 en 26 over de erfopvolging van overeenkomstige toepassing zijn. Als reden hiervoor gaf de regering dat de gelijkstelling aan overlijden ‘minder elegant’ zou zijn.^[4]

Zuiver tekstueel gezien bepaalt de Grondwet sinds 1887 slechts wat de gevolgen zijn van het doen van troonsafstand, hetgeen het bestaan van de mogelijkheid om dat te doen impliceert. Artikel 27 creëert de mogelijkheid daartoe strikt genomen niet. Het recht van de Koning om afstand te doen van de troon moet, gelet op het ontbreken van een uitdrukkelijke toekenning van dat recht in de Grondwet aan de Koning, alsmede op het feit dat Willem I in 1840 desondanks wel degelijk troonsafstand deed, gezien worden als een regel van ongeschreven staatsrecht.

Alleen Koning Willem II en Koning Willem III hebben het koningschap uitgeoefend tot aan hun overlijden. Willem II overleed in 1849 onverwacht op betrekkelijk jonge leeftijd aan de gevolgen van een hartkwaal waaraan hij al langere tijd leed.^[5] Willem III overleefde alle drie de zonen die waren geboren uit zijn eerste huwelijk en had uiteindelijk alleen zijn dochter Wilhelmina, in 1880 geboren uit zijn tweede huwelijk, als troonopvolgster. De zeer jonge leeftijd van Wilhelmina noodzaakte Willem III in feite zijn ambt te blijven uitoefenen, ook toen zijn gezondheid sterk begon te verslechteren; zijn echtgenote Emma heeft tweemaal tijdelijk als regent moeten optreden omdat hij wegens zijn slechte gezondheid buiten staat was het koninklijk gezag uit te oefenen (zie het commentaar bij de artikelen 35 en 37).^[6] Bij zijn overlijden in 1890 was Wilhelmina slechts tien jaar oud en werd Emma opnieuw regent, ditmaal voor haar dochter.

De drie koninginnen die na Willem III het ambt vervulden hebben allen troonsafstand gedaan. Wilhelmina en Juliana maakten kenbaar afstand te doen omdat zij zich vanwege hun afnemende krachten of een zwakker wordende gezondheid niet langer in staat achtten het koningschap naar behoren uit te oefenen.^[7] Beatrix abdiceerde in 2013 vanuit de overtuiging dat de tijd gekomen was om de uitoefening van het ambt in handen van een nieuwe generatie te leggen.^[8]

2. RECHTSGEVOLGEN VAN TROONSAFSTAND

Wanneer de Koning abdiceert, heeft dat tot gevolg dat de troonopvolger Koning wordt, volgens de hoofdregel van artikel 25 Grondwet. Vanaf het moment dat de oude Koning afstand doet – een moment dat moet worden onderscheiden van de hierboven beschreven publieke aankondigingen, die vaak enkele weken voor de eigenlijke abdicatie plaatsvinden – kan de nieuwe Koning dan ook direct al zijn

grondwettelijke taken uitoefenen. Daarvoor is geen enkele handeling of besluit nodig; het afleggen van de eed en de inhuldiging, beide voorgeschreven door artikel 32 Grondwet, zijn geen voorwaarde om het koningschap te kunnen uitoefenen (zie ook het commentaar bij artikel 32). In bijvoorbeeld België ligt dat anders: daar kan de nieuwe Koning pas zijn koninklijk gezag uitoefenen na de eed te hebben afgelegd.^[9] Zo deed Koning Albert II op 21 juli 2013 om half elf in de ochtend troonsafstand,^[10] maar pas rond het middaguur werd kroonprins Philip Koning door aflegging van de eed. In de tussenliggende uren werd de ‘grondwettelijke macht van de Koning’ uitgeoefend door en onder verantwoordelijkheid van de Belgische ministerraad.^[11]

Zoals hierboven reeds is aangegeven, werd bij gelegenheid van de grondwetsherziening van 1983 de redactie van de bepaling over de troonsafstand aangepast, zodat abdicatie wat betreft de gevolgen niet langer werd gelijkgesteld aan overlijden. Over de rechtsgevolgen van die ‘elegantere’ redactie zijn tijdens de parlementaire behandeling ervan vragen gerezen, omdat in het geval van troonsafstand door de Koning scenario’s denkbaar zijn die bij overlijden niet aan de orde zouden zijn. Wat bepalen de regels voor erfopvolging bijvoorbeeld wanneer een kinderloze Koning afstand doet, wordt opgevolgd door zijn eveneens kinderloze broer, die vervolgens komt te overlijden? Kan dan de oudere broer die eerder afstand deed weer tot het koningschap worden geroepen?^[12] De regering verzekerde bij de behandeling van het voorstel voor de aangepaste bepaling echter dat met de wijziging van de tekst geen wijziging in de rechtsgevolgen van de bepaling was bedoeld.^[13] Er moet dus van worden uitgegaan dat wie eenmaal troonsafstand heeft gedaan, dat voor altijd heeft gedaan en niet langer in de orde van de troonopvolging kan voorkomen.

Opmerking verdient nog dat het recht van abdicatie niet toekomt aan een potentiële troonopvolger. De koninklijke erfopvolging is een ‘in het publiek belang ingestelde en geregelde plicht van het regerend vorstenhuis,’ aldus de regering.^[14] Afstand van de verwachting van het koningschap zou een breuk in de orde van erfopvolging betekenen en behoort daarom niet door de persoon van de potentiële troonopvolger alleen te worden beslist.^[15]

3. TROONSAFSTAND EN MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

De verklaring waarbij de Koning troonsafstand doet, is niet aan vormvoorschriften gebonden. De Grondwet eist niet een bepaalde vorm, zoals een koninklijk besluit of een wet; een contraseign, mede-ondertekening door een of meer ministers, is evenmin noodzakelijk. Een voor de hand liggende vraag is dan in hoeverre voor een dergelijke verklaring de ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Voltrekt de troonsafstand zich geheel buiten die ministeriële verantwoordelijkheid om?

De regering bracht bij de behandeling van de grondwetsherziening van 1983 naar

voren dat abdicatie in de eerste plaats een ‘persoonlijke beslissing’ van het staatshoofd is. Daarvoor bestaat wel ministeriële verantwoordelijkheid, maar in een beperkte zin: alleen indien er bezwaren zouden bestaan tegen de troonsafstand, zouden de ministers gerechtigd en zelfs verplicht zijn te trachten de beslissing van de Koning te beïnvloeden.^[16] Kortmann vindt die plicht al te ver gaan: volgens hem bestaat er hoogstens een verantwoordelijkheid inzake de vraag of het kabinet getracht heeft de afstand op een aanvaardbaar tijdstip te doen plaatsvinden. Evenals de regering is hij wel van opvatting dat het staatshoofd in beginsel zelf uitmaakt hoe lang hij die rol wenst te vervullen.^[17] Prakke daarentegen meent dat ook een abdicatiebesluit van een contraseign zou moeten worden voorzien, waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid volledig zou gelden. De gedachte dat het abdicatiebesluit geen koninklijk besluit zou zijn en daarmee aan de ministeriële verantwoordelijkheid onttrokken zou zijn, acht hij een ‘misplaatste buiging voor een ouderwetse visie op het koningschap’.^[18] Feit is dat de aktes waarbij Wilhelmina, Juliana en Beatrix respectievelijk in 1948, 1980 en 2013 afstand deden van de troon, steeds waren ondertekend door onder meer de leden van het zittende kabinet.^[19] In feite plaatsten zij hun handtekening onder de plechtige verklaring als getuigen van de abdicatie. De aktes werden niet gepubliceerd in de Staatscourant (of het Staatsblad) en kunnen om die reden niet als koninklijk besluit worden aangemerkt.

4. LITERATUUR

- J.P. Hooykaas, Staatsrechtelijke vragen rondom Prinses Irene, NJB 1964, p. 421 e.v.
- G. Leenknecht, De koninklijke weg. De grondwettelijke procedure voor een overgang van monarchie naar republiek, in: L. Prakke en A.J. Nieuwenhuis (red), Monarchie en Republiek, Publikaties van de Staatsrechtkring, nr. 18, Tjeenk Willink, Zwolle 2000
- H.Th.J.F. van Maarseveen, Afstand van de troonsverwachtingen, NJB 1964, p. 506 e.v.
- L. Prakke, boekbespreking, RmTh 1984, p. 53
- J.P. Rehwinkel, Een plicht tot troonopvolging, TvO 1988, nr. 15, p. 321-322.
- J.R. Stellinga, Staatsrechtelijke nabetrachting over de troonwisseling, TvO 1980, p. 319
- M.E. Verburg, Le roi n’est plus mort, vive le roi!, in: NJB 1988, p. 1203

5. HISTORISCHE VERSIES

Art. 16 Gw. 1887: Afstand van de Kroon heeft ten opzichte van de opvolging hetzelfde gevolg als overlijden.

Art. 15 Gw. 1922: Afstand van de Kroon heeft ten opzichte van de opvolging hetzelfde gevolg als overlijden. Behoudens het bepaalde in het volgend artikel zijn na den afstand geboren kinderen van de erfopvolging uitgesloten.

NOTEN

1. Zie o.a. Ralph E. Giesey, *The Royal funeral ceremony in Renaissance France*, Droz, Geneve 1960.
2. In de Grondwet van 1814 nog ‘Souverein Vorst’ geheten.
3. Art. 97 Gw 1848.
4. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 8 (Nng II, p. 74).
5. P.J. Oud, J. Bosmans, *Staatkundige vormgeving in Nederland*, deel I, 1840-1940, Van Gorcum, Assen, 1997, p. 24. Zie echter ook J. van Zanten, *Koning Willem II: 1792- 1849*, Boom, Amsterdam 2013, p. 570, 574- 576, waar wordt beschreven dat de Koning in zijn laatste dagen last had van hartkloppingen en benauwdheid, maar niet met zoveel woorden melding wordt gemaakt van een hartkwaal.
6. D. van der Meulen, *Koning Willem III: 1817- 1890*, Boom, Amsterdam 2013, p. 606- 613.
7. Zie over de aankondigingen van de troonsafstand van beide koninginnen de website van het Nationaal Archief: www.gahetna.nl/actueel/nieuws/2013/abdicaties-wilhelmina-en-juliana; over de inhoud van de aankondiging van Juliana, zie ook www.isgeschiedenis.nl/citaat-uit-het-nieuws/aankondiging-troonsafstand-koningin-juliana.
8. De toespraak waarin zij dit bekendmaakte is te vinden op www.youtube.com/watch?v=dFKxLcDXiVA.
9. Artt. 90 en 91 van de Belgische Grondwet.
10. De Belgische Grondwet vermeldt overigens niet de mogelijkheid van troonsafstand.
11. Art. 90, tweede alinea, van de Belgische Grondwet.
12. Zie voor een dergelijk scenario M.E. Verburg, *Le Roi n’est plus mort, vive le Roi!*, NJB 1988, p. 1203- 1204.
13. Kamerstukken II 1979/ 80, 16 034 (R 1138), nr. 8, p. 6 en 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 8 (Nng II, p. 49 en 74).
14. Kamerstukken II, 1979/ 80, 16 034 (R 1138), nr. 3, p. 5 (Nng II, p. 11). Hierover ook: J.P. Rehwinkel, *Een plicht tot troonopvolging*, TvO 1988, nr. 15, p. 321- 322.
15. Kamerstukken II 1979/ 80, 16 034 (R 1138), nr. 3, p. 5 (Nng II, p. 11). Rehwinkel meent dat art. 29 Gw. wellicht een ontsnappingsmogelijkheid zou kunnen bieden: volgens die bepaling kan een potentiële troonopvolger in bijzondere omstandigheden bij wet van de troonopvolging worden uitgesloten. Rehwinkel 1988, p. 321. Zie ook het commentaar bij art. 29.
16. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 7 (Nng II, p. 73).
17. Kortmann 1987, p. 153.
18. L. Prakke, boekbespreking, RmTh 1984, p. 53.

19. Alle aktes van abdicatie, inclusief die van Willem I, zijn te vinden op de website van het Nationaal Archief, zie [www.gahetna.nl/ abdicatie](http://www.gahetna.nl/abdicatie).

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 27 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).