



DE GRONDWET - ARTIKEL 29 - UITSLUITING TROONOPVOLGING

1. Wanneer uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen, kunnen bij een wet een of meer personen van de erfopvolging worden uitgesloten.
2. Het voorstel daartoe wordt door of vanwege de Koning ingediend. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Zij kunnen het voorstel alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 29 - UITSLUITING TROONOPVOLGING - G. LEENKNEGT

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en huidige betekenis
2. Procedurele aspecten
3. De gevolgen van wettelijke uitsluiting voor nakomelingen
4. Literatuur
5. Historische versies

Editie januari 2021

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN HUIDIGE BETEKENIS^[1]

Artikel 29 biedt regering en Staten-Generaal gezamenlijk de mogelijkheid af te wijken van de orde van de troonopvolging indien bijzondere omstandigheden dat nodig maken. Een bepaling met die strekking werd al in de Grondwet van 1814 opgenomen (het toenmalige artikel 8), omdat prins Willem – de latere koning Willem II – zich in december 1813 had verloofd met prinses Charlotte Augusta van Wales, de vermoedelijke erfgename van de Britse troon. De grondwetgever wilde zich destijds het recht voorbehouden de koninklijke waardigheid niet toe te vertrouwen aan een prins die, ook al droeg hij geen vreemde kroon, als echtgenoot van een vreemde Koningin wellicht belangen te verdedigen zou hebben, die in strijd zouden zijn met Nederlandse belangen.^[2] Hoewel de aanleiding tot het voorschrift in mei 1814 kwam te vervallen, doordat Charlotte de verloving verbrak, werd de bepaling toch gehandhaafd; zij bracht tot uitdrukking dat het erfrecht met betrekking tot het koningschap steunde op de Grondwet en dus evenals die Grondwet voor verandering vatbaar was.^[3]



Een dergelijke bepaling heeft tot 1922 steeds in de Grondwet gestaan, maar tussen 1922 en 1983 ontbrak de mogelijkheid van de erfopvolging af te wijken. In 1918 meende de staatscommissie die de grondwetsherziening voorbereidde, dat aan de bepaling geen behoefte meer bestond. Ten eerste zou het aantal potentiële troonopvolgers door de overige voorstellen tot wijziging van de regeling van de troonopvolging aanzienlijk worden verminderd, en ten tweede had de staatscommissie een voorstel gedaan om tot een gemakkelijkere methode van grondwetsherziening te komen.^[4] Indien nodig kon een wijziging in de orde van de troonopvolging dan relatief gemakkelijk worden doorgevoerd via een grondwetsherziening. Tijdens de parlementaire behandeling van de wijzigingsvoorstellen werd de mogelijkheid van troonopvolging weer aanmerkelijk uitgebreid, en werd het voorstel omtrent de eenvoudiger grondwetsherziening verworpen. Het artikel dat wijzigingen in de orde van de troonopvolging bij wet mogelijk maakte, werd echter overeenkomstig het voorstel van de staatscommissie geschrapt, zodat toen voor iedere verandering in de orde van de erfopvolging toch de – voor de herziening van de Grondwet voorgeschreven – tijdrovende procedure in twee lezingen moest worden gevolgd.

Bij de algehele herziening van de Grondwet in 1983 heeft de regering, mede op advies van de ministers van Staat Drees en Oud,^[5] gemeend opnieuw een bepaling te moeten opnemen die afwijking van de orde van de troonopvolging mogelijk zou maken. Anders dan tot 1922 kunnen nu echter geen ‘veranderingen’ worden aangebracht of ‘voorzieningen’ worden getroffen,^[6] maar, veel beperkter geformuleerd, alleen één of meer personen van de erfopvolging worden uitgesloten. Het is nu bijvoorbeeld niet mogelijk van de voorrangsregels bij de erfopvolging af te wijken, anders dan door het uitsluiten van één of meerdere personen van de troonopvolging.

Wat zijn nu de ‘uitzonderlijke omstandigheden’ waarover de Grondwet in artikel 29 spreekt? De enkele wens van een mogelijke troonopvolger om uitgesloten te worden is in elk geval niet voldoende.^[7] de vervulling van het koningschap overeenkomstig de grondwettelijke regels daaromtrent is van groter belang dan de persoonlijke wensen van mogelijke troonopvolgers. Het moet gaan om gewichtige objectieve gronden die wijzen op een duidelijke ongeschiktheid van de mogelijke troonopvolger voor het koningschap. Men moet dan in eerste instantie denken aan lichamelijke of geestelijke gebreken; ook kan het zijn dat een mogelijke troonopvolger blijkt geeft van een houding of gedragingen die strijden met de belangen van land en volk.^[8] Kortmann merkt in zijn commentaar bij de grondwetsherziening van 1983 nog op dat deze criteria nog altijd betrekkelijk vaag zijn. Hij wijst erop dat het uiteindelijke oordeel over de vraag welke omstandigheden tot die ‘uitzonderlijke omstandigheden’ zijn te rekenen, toekomt aan de wetgever. Die heeft daarbij de ruimte om een eigen afweging te maken.^[9]

2. PROCEDURELE ASPECTEN

De Grondwet zegt uitdrukkelijk dat bij een en dezelfde wet meerdere personen kunnen worden uitgesloten. Zonder die toevoeging zouden daarvoor meerdere wetten nodig zijn. De regering beargumenteerde deze keuze door te stellen dat dit van nut kan zijn, bijvoorbeeld om in één wet naast een mogelijke troonopvolger ook een of meerdere van diens (vóór de uitsluiting geboren – zie paragraaf 3) nakomelingen van de troonopvolging uit te sluiten.^[10]

Dat het niet te gemakkelijk moet zijn een mogelijke troonopvolger van de opvolging uit te sluiten, blijkt verder uit de procedure die een dergelijke wet dient te doorlopen. Om te beginnen beperkt artikel 29 het initiatiefrecht met betrekking tot een dergelijk voorstel tot de regering door, in het tweede lid, te bepalen dat een voorstel daartoe wordt ingediend ‘door of vanwege de Koning’. Het initiatief kan dus niet komen van leden van de Tweede Kamer.^[11] De reden daarvoor is volgens de regering dat het uitsluiten van een of meer troonopvolgers steeds de eigen positie van de Koning en de leden van het koninklijk huis betreft. Daarbij is diepgaand overleg tussen Koning en ministers vereist, alvorens wordt besloten tot indiening van een wetsvoorstel.^[12] De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten vervolgens in verenigde vergadering, hetgeen erop wijst dat de grondwetgever eraan hecht een eenstemmige en ondubbelzinnige uitspraak over het voorstel te verkrijgen.^[13] Tenslotte geldt de eis van een versterkte meerderheid: het voorstel moet met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen worden aanvaard, waarmee opnieuw duidelijk wordt gemaakt dat een dergelijk besluit niet te lichtvaardig moet kunnen worden genomen.

3. DE GEVOLGEN VAN WETTELIJKE UITSLUITING VOOR NAKOMELINGEN

Over de rechtspositie van nakomelingen van degene die van de troonopvolging wordt uitgesloten, zegt de tekst van artikel 29 niets. Op grond van de tekst van het

artikel zou men kunnen menen dat nakomelingen hun recht op het koningschap behouden. De regering heeft bij de herziening van 1983 echter opgemerkt dat de bedoeling van artikel 29 analoog is aan die van de regeling van troonsafstand in artikel 27; dit betekent dat de kinderen van degene die is uitgesloten van de troonopvolging die worden geboren na de uitsluiting, eveneens uitgesloten zijn van de troonopvolging. Om eventuele onduidelijkheid daarover te voorkomen, zou dat in de uitsluitingswet nog eens uitdrukkelijk kunnen worden bepaald. Reeds geboren kinderen verliezen hun recht op de troon daarentegen niet door uitsluiting van de ouder, tenzij de wet waarbij dat gebeurt ook hen van de troonopvolging uitsluit.^[14] Ten tijde van de uitsluiting reeds verwekte, doch nog niet geboren kinderen zouden in deze situatie – analoog aan artikel 26 Grondwet – als reeds geboren moeten worden aangemerkt, en hun opvolgingsrecht niet verliezen door uitsluiting van de ouder die troonopvolger was.^[15]

4. LITERATUUR

- J.T. Buijs, De Grondwet: toelichting en kritiek, Deel I, Arnhem: Gouda Quint, 1883
- C. A. J. M. Kortmann, De grondwetsherzieningen 1983 en 1987, tweede druk, Kluwer: Deventer 1987
- P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967

5. HISTORISCHE VERSIES

Art. 8 Gw 1814: Wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in de Erfopvolging mogten noodzakelijk maken, is de Souvereine Vorst bevoegd daaromtrent eene wet aan de Staten-Generaal voor te dragen.

Art. 51 Gw 1814: In de gevallen, bij art. 8 (...) omschreven, wordt de vergadering der Staten Generaal in dubbelden getale bij een geroepen, overeenkomstig hetgeen daaromtrent bij het negende hoofdstuk zal worden bepaald.

Art. 24 Gw 1815: Wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in de opvolging van den troon mogten noodzakelijk maken, is de Koning bevoegd, daaromtrent eene voordragt te doen aan de Staten-Generaal in eene vereenigde zitting van de beide Kamers. In dat geval wordt de Tweede Kamer opgeroepen in dubbelen getale (art. 23 Gw 1840).

Art. 23 Gw 1848: Wanneer bijzondere omstandigheden eenige veranderingen in de opvolging van den troon noodzakelijk maken, is de Koning bevoegd daaromtrent eene voordragt te doen, te behandelen op de wijze, ten aanzien van verandering in de Grondwet, in art. 196, 197 en 199 voorgeschreven.

Art. 19 Gw 1887: Wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in of eenige voorziening omtrent de orde van erfopvolging raadzaam maken, is de Koning bevoegd daaromtrent een voorstel te doen.

De Staten-Generaal, daartoe in dubbelen getale bijeengeroepen, beraadslagen en besluiten daarover in vereenigde vergadering.

Geen regeling van 1922 tot 1983.

NOTEN

1. In deze paragraaf zijn enkele passages overgenomen uit het commentaar bij dezelfde bepaling in de tweede druk van: P.W.C. Akkermans, A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, Tjeenk Willink: Zwolle, 1992; het commentaar op artikel 29 was van de hand van L.T.A. Rutgers.
2. J.T. Buijs, De Grondwet: toelichting en kritiek, Deel I, Arnhem: Gouda Quint, 1883 p. 106.
3. Buijs I 1883, p. 106; zie ook het commentaar bij artikel 24, over de betekenis van het principe van de erfopvolging onder de Grondwet van 1814.
4. Het voorstel hield in dat grondwetsherziening mogelijk zou zijn bij wet, die in de beide Kamers van de Staten- Generaal in één lezing met tenminste twee derden van de uitgebrachte stemmen zou moeten worden aangenomen: zie P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967, p. 118.
5. Bijl. Hand. II 1964/ 65, 7 800, nr. 8.
6. Zie artikel 19 van de Grondwet van 1887.
7. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 14 (Nng II, p. 80); hierin is dus (evenmin als in artikel 27) geen recht op afstand van de troonsverwachting te vinden.
8. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 14 (Nng II, p. 80).
9. C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherzieningen 1983 en 1987, tweede druk, Kluwer: Deventer 1987, p. 155.
10. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 14 (Nng II, p. 80).
11. Zie ook het commentaar bij artikelen 30 en 36 Grondwet.
12. Kamerstukken II 1979/ 80, 16 034 (R 1138), nr. 3, p. 7 (Nng, II, p. 13); Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 11, p. 5 (Nng, II, p. 104).
13. Zie ook het commentaar bij artikel 27 Grondwet.
14. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 13 (Nng II, p. 79).
15. Zie hierover ook Kortmann, a.w. 1987, p. 15

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 29 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).