



## DE GRONDWET - ARTIKEL 35 - BUITEN STAAT VERKLARING

1. Wanneer de ministerraad van oordeel is dat de Koning buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen, bericht hij dit onder overlegging van het daartoe gevraagde advies van de Raad van State aan de Staten-Generaal, die daarop in verenigde vergadering bijeenkomen.
2. Delen de Staten-Generaal dit oordeel, dan verklaren zij dat de Koning buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen. Deze verklaring wordt bekend gemaakt op last van de voorzitter der vergadering en treedt terstond in werking.
3. Zodra de Koning weer in staat is het koninklijk gezag uit te oefenen, wordt dit bij de wet verklaard. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Terstond na de bekendmaking van deze wet hervat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag.
4. De wet regelt zo nodig het toezicht over de persoon van de Koning indien hij buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

---

## WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 35 - BUITEN STAAT VERKLARING - G. LEENKNEGT

### Inhoudsopgave

1. Buitenstaatverklaring
2. Procedurele aspecten
3. Literatuur
4. Historische versies

### Versie november 2015

#### 1. BUITENSTAATVERKLARING<sup>[1]</sup>

De Grondwet opent in artikel 35 de mogelijkheid de Koning zonder diens medewerking<sup>[2]</sup> buiten staat te verklaren het koninklijk gezag uit te oefenen. Daarbij wordt uitvoerig aangegeven welke procedure moet worden gevolgd (eerste en tweede lid). Het gaat hier om een ingrijpende bevoegdheid van de ministerraad

en de Staten-Generaal en er moet dan ook sprake zijn van een bijzondere, objectief vast te stellen omstandigheid die de Koning het uitoefenen van zijn ambt onmogelijk maakt. Maar op welke omstandigheden doelt de bepaling nu? De Grondwet zelf geeft geen inhoudelijke criteria; de formulering ‘buiten staat zijn’ dateert al van 1814, werd zonder veel nadere uitleg in de Grondwet opgenomen en heeft alle daarop volgende herzieningen overleefd. Niettemin mag men aannemen dat bijvoorbeeld een lichamelijke of geestelijke ziekte van de Koning ertoe aanleiding kan zijn dat de Koning ‘buiten staat is’ zijn ambt uit te oefenen.<sup>[3]</sup> In Nederland is het tot heden tweemaal voorgekomen dat de Koning buiten staat werd verklaard het koninklijk gezag waar te nemen. Beide keren betrof het Willem III, die wegens ziekte het koningschap niet zelf kon uitoefenen: de eerste maal tussen 3 april en 3 mei 1889 en de tweede maal tussen 29 oktober en de dag van zijn overlijden, 23 november 1890.

Ten tijde van de Grondwetsherziening van 1983 gaf de regering nog aan dat een ‘verblijf van de Koning op een zodanige plaats, dat hij niet in staat is zijn taken te vervullen’ reden zou kunnen zijn voor een buitenstaatverklaring.<sup>[4]</sup> Er valt echter geen sluitende opsomming te geven van de omstandigheden die toepassing van artikel 35 Grondwet zouden rechtvaardigen. Het kan immers gaan om volstrekt onvoorzienbare omstandigheden in uitzonderlijke situaties – te denken valt bijvoorbeeld aan een krijgsgevangenschap. Het is daarom aan de ministerraad en de Staten-Generaal gezamenlijk om te bepalen of zich een omstandigheid voordoet die maakt dat de Koning buiten staat is zijn ambt uit te oefenen.

Een bijzonder geval deed zich in 1990 voor in België. In dat jaar gaf koning Boudewijn aan grote moeite te hebben met het bekrachtigen van een wetsvoorstel betreffende de beperkte legalisering van abortus, dat sterk tegen zijn persoonlijke morele en ethische opvattingen indruiste. In overleg met de Koning zelf, besloot het kabinet hem op 3 april buiten staat van regeren te verklaren. Volgens de Belgische Grondwet dienen bij buitenstaatverklaring van de Koning de beide Kamers van het federale parlement ‘dadelijk’ in een verenigde vergadering bijeen te komen, om te voorzien in het regentschap en de voogdij (artikel 93). Wat het begrip ‘dadelijk’ precies betekent, is niet helemaal duidelijk. Tussen 3 april en 5 april 1990 gebeurde dat in elk geval niet, waardoor in de tussenliggende dagen noch de Koning, noch een regent het koningschap uitoefende. Dit maakte het mogelijk het betreffende wetsvoorstel zonder medewerking van het staatshoofd te passeren. Daarna, op 5 april, werd vastgesteld dat de situatie die het koning Boudewijn onmogelijk maakte te regeren, ten einde was, zodat hij de uitoefening van het koningschap kon hervatten.<sup>[5]</sup>

In Nederland zou een dergelijk scenario niet mogelijk zijn. Er is volgens de Grondwet altijd een persoon of instantie die, vanaf het moment dat de Koning buiten staat wordt verklaard, direct het koninklijk gezag uitoefent: een regent of, als die nog niet voorhanden is, de Raad van State (zie de artikelen 37 en 38 van de Grondwet; zie ook hieronder, paragraaf 2).

Artikel 35 Grondwet bepaalt verder dat de Koning de uitoefening van zijn ambt hervat wanneer de omstandigheid die hem buiten staat heeft gesteld, ten einde is en geeft aan volgens welke procedure dat dient te geschieden (derde lid). Uitgangspunt is dus dat de buitenstaatverklaring tijdelijk van aard is.<sup>[6]</sup> In beginsel hervat de Koning zelf de uitoefening van zijn ambt. Wanneer dat niet kan doordat de Koning na een periode van ziekte komt te overlijden, zoals koning Willem III in 1890, treedt een nieuwe Koning aan die het ambt gaat uitoefenen. Hoe lang dat kan duren, bepaalt de Grondwet niet. Een zeer langdurige, ernstige ziekte van de Koning kan ertoe leiden dat het koningschap gedurende lange tijd door een regent wordt uitgeoefend.

Ten slotte maakt de bepaling het mogelijk ‘zo nodig’ het toezicht over de buiten staat verklaarde Koning wettelijk te regelen (vierde lid). Een vorm van toezicht kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer de Koning vanwege een geestesziekte buiten staat is zijn ambt uit te oefenen. Dit toezicht kan in de plaats komen van curatele ingevolge titel 16 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

## 2. PROCEDURELE ASPECTEN

De procedure waarbij de Koning buiten staat wordt verklaard zijn ambt uit te oefenen, dient in gang te worden gezet door de ministerraad. Dit ligt voor de hand wanneer men bedenkt dat de ministerraad gewoonlijk de meest intensieve contacten met de Koning zal hebben – de minister-president spreekt het staatshoofd tegenwoordig wekelijks – en daardoor naar alle waarschijnlijkheid snel op de hoogte zal zijn van omstandigheden die het de Koning onmogelijk maken zijn ambt uit te oefenen. Wanneer de ministerraad vermoedt dat de Koning, door welke omstandigheid dan ook, zijn ambt niet kan uitoefenen, wordt aan de Raad van State een advies hieromtrent gevraagd.<sup>[7]</sup> Het bericht van de ministerraad wordt, vergezeld van dat advies,<sup>[8]</sup> naar de Staten-Generaal gezonden, die vervolgens een verenigde vergadering beleggen.

Indien de Staten-Generaal de mening van de regering delen, verklaren zij de Koning buiten staat het koninklijk gezag uit te oefenen. Pas op het moment waarop de verklaring is bekend gemaakt, legt de Koning in juridische zin de uitoefening van zijn ambt neer, zelfs al was hij al eerder feitelijk niet meer in staat het ambt te vervullen.<sup>[9]</sup>

De Grondwet gebruikt hier de wat onbepaalde term ‘verklaring’ en schrijft niet de wetsvorm voor. Dit is begrijpelijk omdat in dat laatste geval immers de Koning zou moeten meewerken aan de totstandkoming van de betreffende wet, terwijl zich nu juist een situatie voordoet waarin hij niet bij machte is dat te doen. Die verklaring wordt volgens artikel 35 ‘bekend gemaakt’ en ‘treedt terstond in werking’ – een op het eerste gezicht wat ongelukkige combinatie van termen. De grondwetgever heeft hier de term ‘besluit’ bewust vermeden en gekozen voor het begrip ‘verklaring’ om tot uitdrukking te brengen dat het niet in staat zijn van de Koning om zijn ambt uit te oefenen, niet een resultaat is van besluitvorming door de Staten-Generaal, maar

een feitelijke toestand is die slechts kan worden vastgesteld.<sup>[10]</sup>

Vanaf het moment van bekendmaking en ‘inwerkingtreding’ van de verklaring, wordt het koninklijk gezag uitgeoefend door een regent. Is de vermoedelijke troonopvolger meerderjarig, dan is die van rechtswege regent (artikel 37, eerste lid, onder c, en derde lid, van de Grondwet). Als er geen meerderjarige troonopvolger is die het koningschap kan uitoefenen, wordt dat waargenomen door de Raad van State, totdat bij de wet een regent is benoemd (artikelen 37, tweede lid, en 38 van de Grondwet). Er ontstaat dus geen vacuüm in de uitoefening van het koningschap, zoals wel het geval was tijdens de hierboven beschreven driedaagse periode waarin de Belgische Koning buiten staat van regeren was.

Het opnieuw ‘in staat verklaren’ van de Koning dient bij wet te geschieden. Dit betekent dat het voorstel daartoe bekrachtigd dient te worden door de persoon of het orgaan dat het koninklijk gezag waarneemt: de regent of de Raad van State. Met name in dat eerste geval is er een addertje onder het gras. Er kan zich, ten minste in theorie, een situatie voordoen waarin de regent, die het koninklijk gezag uitoefent, zodanig aan het ambt gehecht is geraakt dat hij of zij het regentschap niet wil neerleggen en weigert de betreffende wet te bekrachtigen. De regering gaf bij de grondwetsherziening van 1983, toen de wetsvorm voor de ‘in staat verklaring’ in de Grondwet werd opgenomen,<sup>[11]</sup> zelf aan dat een dergelijk scenario mogelijk werd; niettemin besloot zij om andere, voornamelijk technische redenen toch voor de wetsvorm te kiezen.<sup>[12]</sup> Overigens kan, in geval van nood, ook een regent buiten staat worden verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen (zie artikel 37, vijfde lid, van de Grondwet).

Voor het toezicht over de Koning, waarover het vierde lid spreekt, is eveneens een wet nodig; de formulering van het vierde lid (‘de wet regelt...’) maakt het echter mogelijk dat de betreffende wet de bevoegdheid tot regeling van de details van het toezicht, zoals de benoeming van een curator, delegeert aan bijvoorbeeld de regering.

### 3. LITERATUUR

- J.T. Buijs, de Grondwet. Toelichting en kritiek, dl. I, Arnhem: Gouda Quint, 1883, p. 153 e.v.
- C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, 2de druk, Deventer: Kluwer, 1987, p. 162-164
- 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, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000
- P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, dl. I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 158-160
- L. Prakke, Het Huis verzopen, het Hof gepakt, de Koning ontbloot. Staatsrecht onder spanning, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1994

#### 4. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 25 Gw 1814: De gemelde schikkingen omtrent een regentschap hebben mede plaats, ingevalle de Souvereine Vorst buiten staat geraakt de regering waar te nemen.

Wanneer aan den Raad van State, zamengesteld uit de leden, daarin gewone zitting hebbende, en de hoofden der ministeriele departementen, na een naauwkeurig gemeenschappelijk onderzoek gebleken is, dat zulk een geval bestaat, roept dezelve Raad de Staten Generaal bijeen, ten einde daarin achtervolgens de vastgestelde bepalingen, gedurende het bestaande geval, te voorzien.

Art. 46 Gw 1815: Het Koninklijk gezag wordt mede waargenomen door een Regent, in geval de Koning buiten staat geraakt de regering waar te nemen.

Wanneer aan den Raad van State, zamengesteld uit de leden daarin gewone zitting hebbende, en de hoofden der ministeriele Departementen, na een naauwkeurig onderzoek gebleken is, dat zulk een geval bestaat, roept dezelve de Staten Generaal, en wel de tweede kamer in dubbelen getale bijeen, ten einde daarin gedurende het bestaande beletsel te voorzien.

De leden der Staten Generaal die zich op den een en twintigsten dag na deze oproeping ter plaatse bevinden, waar de zetel van het Gouvernement gevestigd is, openen de vergadering (art. 45, Gw. 1840).

Art. 42 Gw. 1848:

Het Koninklijk gezag wordt mede aan een Regent opgedragen, ingeval de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen.

Wanneer dit aan den Raad van State, vereenigd met de hoofden der ministeriele departementen, na een naauwkeurig onderzoek, is gebleken, roept deze vergadering onverwijld de Staten Generaal in dubbelen getale bijeen, om hun van het voorhanden geval verslag te doen.

Art. 38 Gw 1887: Het Koninklijk gezag wordt mede aan een Regent opgedragen, ingeval de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen.

Wanneer de hoofden der ministeriele departementen, in rade vereenigd, oordeelen dat dit geval aanwezig is, geven zij van hunne bevinding kennis aan den Raad van State met uitnoodiging om binnen een bepaalden termijn advies uit te brengen (art. 36 Gw 1922).

Art. 39 Gw 1887: Blijven zij na afloop van den gestelden termijn bij hun oordeel, dan roepen zij de Staten Generaal in vereenigde vergadering bijeen, om hun, onder overlegging van het advies van den Raad van State, zoo dit is ingekomen, van het voorhanden geval verslag te doen (art. 37 Gw 1922; art. 39 Gw 1938).

Art. 38 Gw. 1938: Het Koninklijk gezag wordt mede aan een Regent opgedragen, ingeval de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen.

Wanneer de ministers, in rade vereenigd, oordeelen dat dit geval aanwezig is, geven zij van hunne bevinding kennis aan den Raad van State met uitnoodiging om binnen een bepaalden termijn advies uit te brengen.

Tweede lid:

Art. 43 Gw 1848: De Staten Generaal onderzoeken het verslag, en zoo zij in een besluit, in eene vereenigde zitting der beide Kamers in dubbelen getale genomen, er de juistheid van erkend hebben, wordt in den vorm eener plegtig af te kondigen wet verklaard, dat het geval, in het vorig artikel bedoeld, aanwezig is.

Art. 40 Gw 1887: Zijn de Staten Generaal in vereenigde vergadering van oordeel, dat het in artikel 38, eerste lid, omschreven geval aanwezig is, dan verklaren zij dit bij een besluit, dat op last van den in artikel 108, tweede lid, aangewezen Voorzitter wordt afgekondigd en dat op den dag der afkondiging in werking treedt. Bij ontstentenis van dezen Voorzitter wordt door de vergadering een Voorzitter benoemd (art. 38 Gw 1922, behoudens dat i.p.v. 'artikel 38, eerste lid en artikel 108, tweede lid' wordt gelezen 'artikel 36, eerste lid en artikel 109, tweede lid'; art. 40 Gw 1938, behoudens dat i.p.v. 'artikel 108' wordt gelezen 'artikel 111, tweede lid'; art. 40 Gw 1972, behoudens dat i.p.v. 'artikel 108, tweede lid' gelezen wordt 'artikel 118, tweede lid').

Derde lid:

Art. 49 Gw 1848: De Koning, op wien art. 43 is toegepast, herneemt zoodra mogelijk de waarneming der regering, krachtens eene wet, waarin die, welke in het genoemde artikel is bedoeld, wordt afgeschaft.

Tot aan deze afschaffing zijn de hoofden der ministeriele departementen, gelijk de voogden, persoonlijk gehouden, aan de Kamers der Staten Generaal, zoo dikwerf het wordt gevraagd, van des Konings toestand verslag te doen.

Art. 47 Gw 1887: Zoodra het in artikel 38 omschreven geval heeft opgehouden te bestaan, wordt dit door de Staten Generaal in vereenigde vergadering verklaard bij een besluit, dat op last van den Voorzitter, in artikel 40 vermeld, wordt afgekondigd (art. 46 Gw 1922, behoudens dat i.p.v. 'artikel 38 en artikel 40' gelezen wordt 'artikel 36 en artikel 38'; art. 48 Gw 1938).

Art. 48 Gw 1887: Dit besluit wordt genomen op voorstel van den Regent of van ten minste twintig leden der Staten Generaal.

Deze leden dienen hun voorstel in bij den Voorzitter der Eerste Kamer, die de beide Kamers onmiddellijk in vereenigde vergadering bijeenroept.

Is de zitting der Kamers gesloten, dan zijn die leden bevoegd de oproeping zelven te doen (art. 47 Gw 1922; art. 49 Gw 1938).

Art. 50 Gw 1887: Onmiddellijk na afkondiging van het in artikel 47 omschreven besluit herneemt de Koning de waarneming der regering (art. 49 Gw 1922, behoudens dat i.p.v. 'art. 47' wordt gelezen 'art. 46'; art. 51 Gw 1972, behoudens dat i.p.v. 'artikel 47' wordt gelezen 'artikel 48').

Vierde lid:

Art. 47 Gw 1815: Indien er eenig toezigt op den persoon des Konings, die zich in de omstandigheden, bij het vorig artikel bedoeld, bevindt, noodig is, wordt daarin voorzien, naar de beginselen omtrent de voogdij van eenen minderjarigen Koning, bij art. 39 en 41 bepaald (art. 46 Gw 1840, behoudens dat i.p.v. de 'art. 39 en 41' wordt gelezen 'art. 38 en 40').

Art. 39 Gw 1848: Ingeval de Koning buiten staat geraakt de regering waar te nemen, wordt in het noodige toezigt over zijn persoon voorzien naar de

voorschriften, omtrent de voorgedij van een minderjarigen Koning in art. 36 en volgende bepaald.

Art. 35 Gw 1887: Ingeval de Koning buiten staat geraakt de regering waar te nemen, wordt in het noodige toezigt over zijn persoon voorzien naar de voorschriften, omtrent de voorgedij van een minderjarigen Koning in artikel 32 bepaald.

De wet bepaalt den eed of de belofte door de hiertoe benoemde voogd of voogden af te leggen (art. 33 Gw 1922, behoudens dat i.p.v. 'artikel 32' wordt gelezen 'artikel 30'; art. 35 Gw 1938).

## 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, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, eveneens van de hand van G. Leenknecht.
2. De Koning kan ook zelf besluiten de uitoefening van zijn ambt tijdelijk neer te leggen; dit is geregeld in art. 36 Gw.
3. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R1138), nr. 9, p. 23 (Nng II, p. 89); zie ook P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, dl. I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 158- 160.
4. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R1138), nr. 9, p. 23 (Nng II, p. 89).
5. Zie voor een schets van de gebeurtenissen: A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen 1995, p. 119- 120; L. Prakke, Het Huis verzopen, het Hof gepakt, de Koning ontbloot. Staatsrecht onder spanning, Amsterdam 1994.
6. Zie ook: 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, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000.
7. Dat Raad van State in deze situatie adviseert, is niet zo vreemd wanneer men bedenkt dat dat orgaan het koninklijk gezag zal dienen uit te oefenen indien en zolang geen regent voorhanden zou zijn (zie art. 37 en 38).
8. De Grondwet noemt, anders dan voor 1983, geen termijn meer waarbinnen de Raad van State geacht wordt te adviseren; de grondwetgever gaat ervan uit dat de Raad in een dergelijke situatie terstond advies zal willen verstrekken: Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 22- 23 (Nng II, p. 88- 89).
9. C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, 2de druk, Deventer: Kluwer, 1987, p. 163.
10. Kamerstukken II 1980/ 81, 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 23 (Nng II, p. 89).

11. Overigens eiste de Grondwet ook tussen 1848 en 1887 de wetsvorm voor de ‘in staat verklaring’, doch in 1887 werd de betreffende bepaling aangepast.
12. Kamerstukken II 1979/ 80, 16 034 (R 1138), nr. 3, p. 14 (Nng II, p. 20).

### **CITEER SUGGESTIE**

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 35 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).