

HOOFDSTUK III - ALGEMENE ZAKEN

(Met uitzondering van artikel 14, civiele verdedigingsvoorbereiding)

BIJLAGE VAN DE NOTA NAAR AANLEIDING  
VAN HET VERSLAG

Nr. 8

**Tekst van het advies van de Ministers van Staat, dr. W. Drees en prof. mr. P. J. Oud, met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis**

Dr. W. Drees  
Beeklaan 502  
's-Gravenhage

Professor mr. P. J. Oud  
Willemsplein 11 b  
Rotterdam

*Aan Zijne Excellentie de Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
Plein 1813, nr. 4,  
's-Gravenhage.*

's-Gravenhage/Rotterdam, 24 juli 1964.

Uwe Excellentie heeft ons verzocht een intern advies op te stellen omtrent omvang en werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in aangelegenheden van het Koninklijk Huis. U is er daarbij van uitgegaan dat wij te dezer zake onderling contact zouden opnemen. Ook ons is het voorgekomen dat het aanbeveling verdiende te pogen een gemeenschappelijk advies uit te brengen. Wij zijn in dit pogen geslaagd en mogen U daarom onderstaande beschouwingen aanbieden als onze gemeenschappelijke zienswijze. Ons advies is gekleed in de vorm van een antwoord op een zestal vragen, welke, naar U ons deed mededelen, de Regering gaarne beantwoord zou zien.

*Vraag 1.* Is er alleen verantwoordelijkheid voor het doen en laten van H.M. de Koningin of ook voor dat van de leden van het Koninklijk Huis zoals Prins Bernhard en Hare Koninklijke Hoogheden de Prinsessen?

*Antwoord.* De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich zowel uit tot het doen en laten van de Koning als tot dat van de leden van Zijn Huis. De aard der verantwoordelijkheid is echter in beide gevallen niet dezelfde. Voor zover de Koning betreft, zullen de ministers het doen en laten zelf voor hun verantwoording hebben te nemen. Voor wat de leden van Zijn Huis aangaat, is er wel verantwoordelijkheid met betrekking tot al dan niet preventief of repressief optreden der ministers, doch niet met betrekking tot het doen en laten zelf. Men kan de ministers dus alleen verantwoordelijk stellen, als zij in gebreke zouden zijn gebleven hun invloed aan te wenden tot het voorkomen van een bepaalde gedraging of als zij verzuimd zouden hebben passende maatregelen te bevorderen nadat een gedraging heeft plaatsgehad.

Dit onderscheid spruit voort uit het verschil in verhouding tussen de Koning en Zijn ministers en die tussen de leden van 's Konings Huis en de ministers. De ministeriële verantwoordelijkheid is het complement van de Koninklijke onschendbaar-

heid. Dit betekent dat de ministers, zolang zij hun ambt blijven bekleden, gehouden zijn het doen en laten van de Koning met hun verantwoordelijkheid te dekken.

Meent een minister dit niet langer te kunnen doen, dan kan hij verzoeken van zijn ambt te worden ontheven. Een dergelijke ontslaaanvraag zal de Koning kunnen doen overwegen of hij tenslotte toch het inzicht van de minister zal volgen dan wel in diens plaats een opvolger zal kunnen benoemen, die zowel zijn vertrouwen als dat van de Staten-Generaal geniet.

Voor de leden van het Koninklijk Huis geldt de onschendbaarheid niet. Hun doen en laten behoeft daarom niet door ministeriële verantwoordelijkheid te worden gedekt. Dit ligt in de aard der zaak, omdat het hier niet gaat om een beleid dat gezamenlijk en onder verantwoordelijkheid van de ministers wordt gevoerd. Het middel van ontslaaanvraag dat met de verplichting om eens anders gedrag te dekken onverbreekelijk moet zijn verbonden, zou dus hier niet kunnen werken en het zou derhalve niet op zijn plaats zijn als niet van de Koning doch van een lid van Zijn Huis een andere gedraging wordt verlangd.

Anders ligt het uiteraard als de ministers van oordeel zijn dat de Koning zijn invloed zou dienen aan te wenden om bepaalde gedragingen van leden van Zijn Huis te voorkomen of bepaalde maatregelen naar aanleiding van dergelijke gedragingen zou dienen te nemen. In dat geval gaat het echter weer om een verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de Koning.

*Vraag 2.* Waarop is deze verantwoordelijkheid gebaseerd?

*Antwoord.* Naar geschreven recht is de verantwoordelijkheid gebaseerd op artikel 55 der Grondwet: „De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk”. Volgens het vierde lid van artikel 86 moet deze verantwoordelijkheid worden geregeld bij de wet. Wij mogen de vragen waartoe dit

voorschrift aanleiding geeft, laten rusten en ons er toe beperken er aan te herinneren dat de door de wetgever te zijner uitvoering getroffen regeling zich bepaald heeft tot de strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Het veel belangrijker aspect der staatkundige verantwoordelijkheid is niet door de wet geregeld. Omvang en werking daarvan hebben zich geleidelijk in de praktijk van het staatkundig leven ontwikkeld.

Intussen is een aanwijzing voor de omvang van de staatkundige verantwoordelijkheid te vinden in het tweede lid van artikel 104 der Grondwet. Daar worden de ministers verplicht aan de Kamers der Staten-Generaal de door haar verlangde inlichtingen te geven waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de Staat. Dit voorschrift is algemeen. De Kamers mogen vragen wat zij willen en de ministers zijn gehouden te antwoorden, tenzij zij menen dat het staatsbelang zich daartegen verzet. In het licht der ontwikkeling van de praktijk van het staatkundig leven mag hierbij echter tweërlei worden aangetekend:

1e. Het gebruik dat gemaakt wordt van de bevoegdheid om inlichtingen te weigeren wegens strijd met het staatsbelang is aan de contrôle der Kamers onderworpen. Zou een Kamer van oordeel zijn dat ten onrechte een beroep op dat belang wordt gedaan, dan kan zij aan dat gevoelens uitdrukking geven. Dit verplicht de ministers dan wel niet om de inlichtingen te geven, doch de Kamer kan in hun weigering aanleiding vinden hun het vertrouwen op te zeggen.

2e. De Kamer heeft wel het recht iedere inlichting, die zij wenst, te verlangen, doch de ministers mogen, indien zij van oordeel zijn dat de Kamer daarbij niet de nodige reserve betracht, haar dit onder het oog brengen. Hiervoor zal met name aanleiding kunnen zijn, indien de ministers menen dat getreden wordt in aangelegenheden die het openbaar belang niet raken. De ministers handelen niet inconstitutioneel, indien zij weigeren inlichtingen te geven over zaken die naar hun mening daarvoor niet van voldoende openbaar belang zijn. Ook hier geldt echter dat de Kamer, in het uiterste geval door een opzegging van het vertrouwen, uitdrukking kan geven aan een van dat der ministers afwijkend oordeel.

De slotsom mag zijn dat de verhouding tussen Kamers en ministers naar ongeschreven constitutioneel recht met zich brengt dat de Kamers inlichtingen kunnen vragen over iedere zaak, doch dat de ministers de gevraagde inlichtingen kunnen weigeren, indien zij menen dat daarvoor redelijke gronden aanwezig zijn. Aan de Kamer is dan tenslotte het oordeel of zij meent daarmede genoeg te kunnen nemen.

Kort samengevat moet het antwoord op de vraag, waarop de in vraag 1 bedoelde verantwoordelijkheid is gebaseerd, dus luiden: op het beginsel nedergelegd in artikel 55 der Grondwet en op de uitwerking, die aan dit beginsel in het verkeer tussen Regering en Staten-Generaal in de loop der tijden is gegeven.

*Vraag 3.* Waar ligt de grens tussen particuliere aangelegenheden en die waarop de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking heeft?

*Antwoord.* Naar de aard van hun ambt zijn de ministers verantwoordelijk voor een richtige behartiging van het openbaar belang. Daarom behoort de grens tussen particuliere aangelegenheden en die waarop de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking heeft daar te worden getrokken, waar een particuliere aangelegenheid geen openbaar belang raakt. Deze grens wordt niet alleen bepaald door de aard van een doen of laten, doch mede door de positie die hij of zij om wiens gedraging het gaat, ten opzichte van de Kroon inneemt. De maatstaf zal dus verschillend zijn naarmate een aangelegenheid betrekking heeft tot het gedrag van de drager der Kroon, van de eerst aangewezen troonopvolger, van een lid van het Koninklijk Huis dat verder van de opvolging is verwijderd, of van een lid dat geheel niet voor opvolging in aanmerking kan komen. Dit laatste geldt in het bijzonder met betrekking tot openbare uitingen van leden van het Koninklijk Huis. Het zou te ver gaan te verlangen dat de ministers daarvan steeds tevo-

ren kennis zouden krijgen, al zijn er ook omstandigheden waarin van een lid van het Koninklijk Huis mag worden verwacht dat niet zonder voorafgaand overleg zal worden gehandeld.

*Vraag 4.* Wie bepaalt die grens?

*Antwoord.* Er valt hier te onderscheiden tussen het trekken van de grens en de verantwoordelijkheid voor de grensbepaling. De grens te trekken is de zaak van de ministers, die voor hun grensbepaling verantwoordelijk zijn aan de Staten-Generaal. De Kamers kunnen de ministers niet verplichten de grens anders te trekken dan zij juist achten, doch zij kunnen wel weigeren met de door hen getrokken grens genoeg te nemen.

*Vraag 5.* Is er verschil in verantwoordelijkheden ten aanzien van H.M. de Koningin en de andere leden van het Koninklijk Huis?

Is het juist te spreken van „afgeleide” verantwoordelijkheid?

*Antwoord.* Voor de beantwoording van het eerste deel van deze vraag mag verwezen worden naar het antwoord op vraag 1. Op het verschil in aard der verantwoordelijkheid in het ene en het andere geval is daar reeds de aandacht gevestigd. Dit verschil is essentieel. Of men daarom in geval het gaat om verantwoordelijkheid ten aanzien van de leden van 's Konings Huis van „afgeleide” verantwoordelijkheid wil spreken schijnt een zaak van terminologie. Mogelijk zou het verschil nog iets beter worden aangeduid, indien in plaats van „afgeleide” verantwoordelijkheid van „indirecte” verantwoordelijkheid zou worden gesproken.

*Vraag 6.* Hoe moet die ministeriële verantwoordelijkheid geëffectueerd worden?

Zijn er nieuwe voorzieningen nodig?

*Antwoord.* Gelijk uit het antwoord op vraag 4 is gebleken, doet het staatkundig gewoonterrecht voldoende middelen aan de hand om deze verantwoordelijkheid te effectueren. Een langdurige ervaring heeft geleerd dat de bestaande grondwettelijke voorschriften aan de ontwikkeling van dit gewoonterrecht op het stuk der staatkundige verantwoordelijkheid geen belemmering in de weg leggen. Nieuwe voorzieningen op dit punt zijn niet alleen niet nodig, doch zij zijn ook ongewenst. Zij zouden nieuwe ontwikkelingen, die niemand voorzien kan, kunnen bemoeilijken.

Een andere vraag is of niet een voorziening moet worden getroffen die het mogelijk zou maken langs een andere weg dan herziening van de Grondwet een lid van het Koninklijk Huis dat de Kroon van de regerende Koning kan beërven, van die mogelijkheid uit te sluiten. In dit verband mogen wij opmerken, dat naar onze mening bij de bestaande grondwettelijke voorschriften het bij voorbaat prijs geven door een lid van het Koninklijk Huis van zijn recht op opvolging geen rechtsgevolg heeft. Het zou derhalve geen ander karakter dragen dan het kennis geven van een voornemen, dat echter eerst als de opvolger inderdaad tot de Kroon is geroepen, kan worden uitgevoerd. Een wijziging van de Grondwet, waardoor aan een dergelijk bij voorbaat prijs geven wel rechtsgevolg zou worden verbonden, menen wij met nadruk te moeten ontraden. Wij achten het onaanvaardbaar dat de regeling van de opvolging tot de troon zou kunnen worden gewijzigd door het eenzijdige besluit van iemand die de Kroon zou kunnen beërven. Het brengen van verandering in de orde van erfopvolging behoort op geen andere wijze te kunnen geschieden dan door de Koning, in gemeen overleg met de Staten-Generaal.

Ten einde daarvoor niet per se op een grondwetsherziening te zijn aangewezen, zou in de Grondwet weder een bepaling kunnen worden opgenomen in de geest van het in 1922 vervallen voorschrift van artikel 19 der Grondwet van 1887, luidende:

„Wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in of eenige voorziening omtrent de orde van erfopvolging raad-

zaam maken, is de Koning bevoegd daaromtrent een voorstel te doen.

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

Naar onze mening zou dit denkbeeld ernstige overweging verdienen. Wij laten daarbij in het midden of de door artikel 19 van 1887 voorgeschreven procedure onveranderd zou moeten worden overgenomen, doch zijn wel bepaald van oordeel dat het initiatief tot het treffen van een voorziening als dit artikel op het oog had, uitsluitend aan de Koning zou moeten worden voorbehouden.

Uitdrukking gevende aan onze erkentelijkheid voor het vertrouwen dat de Regering, blijkens de uitnodiging haar in deze belangrijke aangelegenheid van advies te dienen, in ons heeft gesteld, mogen wij nog mededelen, dat, zo het gewenst mocht worden geacht ons advies te publiceren, daartegen bij ons geen bezwaren bestaan.

*De Ministers van Staat,*

(w.g.) W. DREES.

(w.g.) P. J. OUD.