

# De spiegel van de vorst

*De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. Aldus artikel 42 van onze grondwet.*

*De laatste tijd wordt het artikel vaak aangeduid als de slimme oplossing van Thorbecke anno 1848. Dat is een misverstand. Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid zijn als begrippen heel wat ouder dan onze grondwet van 1848 en zijn ook helemaal niet van Nederlandse afkomst.*

*Thorbecke schreef gewoon over wat elders allang gemeengoed was.*

*Dat de koning onschendbaar is werd voor het eerst opgeschreven in de Franse grondwet van 1791. Eigenlijk stond het er nog mooier: 'La personne du Roi est inviolable et sacré.' Veel geholpen heeft het niet; twee jaar later doorbrak de revolutionaire guillotine de onschendbaarheid van de koning voor wie dit moois wat bedoeld: Lodewijk XVI.*

*Maar de term was bedacht en zou niet meer verdwijnen. Bij ons kwam hij voor het eerst voor in de grondwet van 1806 die de basis vormde voor het koninkrijk Holland, met koning Lodewijk Napoleon. De vaderlandse geschiedenis heeft dat koninkrijk altijd wat verdonkeremaand. Het heeft ook niet lang geduurd (1806-1810) maar het was wel in veel opzichten een soort voorbeeld voor het latere koninkrijk der Nederlanden, dat in 1815 werd gesticht.*

*Koning Willem I nam in zijn grondwet van 1815 de term onschendbaarheid overigens niet over. En dat had zijn redenen want kort tevoren was de onschendbaarheid voorzien van een soort spiegelbeeld: de ministeriële verantwoordelijkheid.*

*Dat spiegelbeeld was intussen in Engeland ontstaan. Aan het einde van de achttiende eeuw had men daar in de gaten gekregen dat er zonder het parlement niet goed te regeren viel, dat het parlement eigenlijk het laatste woord had en dat het dat laatste woord wisselde met de ministers. Geen ministeriële verantwoordelijkheid zonder ministeriële regeringsbevoegdheid. De constructie kwam erop neer dat het de ministers waren die regeerden, niet de koningen want die waren onschendbaar en dus niet aanspreekbaar.*

*Engeland had en heeft geen geschreven grondwet. Daarom is het exacte geboortjaar van de ministeriële verantwoordelijkheid niet goed te bepalen. Maar het jaar waarin het begrip werd ingevoerd naar het Europese continent staat nauwkeurig vast: 1814. In dat jaar eindigde het Napoleontische keizerrijk en werd het Franse koninkrijk hersteld. De broer van de onthoofde Lodewijk XVI werd de nieuwe koning en hij voerde in wat hij tijdens zijn ballingschap in Engeland had geleerd: de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo kwam in de Franse grondwet van 1814 de combinatie van koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid.*

*Vanuit de Franse grondwet kwam het begrip in vele andere grondwetten terecht. Overal waar koningen hun positie als verlichte despoten moesten opgeven om plaats te maken voor de macht van het parlement werd de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd - en altijd in combinatie met de koninklijke onschendbaarheid.*

*Je kon de stelling ook omkeren: in alle grondwetten waar de koning niet uitdrukkelijk onschendbaar werd verklaard, ontbrak de ministeriële verantwoordelijkheid en dus ook parlementaire zeggenschap. Onze koning Willem I zag niets in de koninklijke onschendbaarheid want hij moest niets hebben van parlementaire invloed en dus ook niet van ministeriële verantwoordelijkheid. Hij nam zelf alle verantwoordelijkheid en wie hem wilde tegenspreken kon zijn gang gaan. Maar bij gebrek aan een echt parlement kwam daar weinig van terecht. Als het ging om staatsrechtelijke modernisering liep Nederland in de eerste decennia van de negentiende eeuw heel erg achter. Toen België zich in 1830 van Nederland afscheidde werd daar meteen de combinatie van koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid vastgelegd. Maar Nederland bleef doorsukkelen. Pas in het grote revolutiejaar 1848 werden ook bij ons - eindelijk - de bakens verzet. Geen slimme constructie van Thorbecke als antwoord op een typisch Nederlands probleem, maar het inlopen van een achterstand.*

*Intussen zijn onschendbaarheid en verantwoordelijkheid onverbrekkelijk met elkaar verbonden. Wat de gedachtewisseling over de toekomst van de monarchie ook oplevert, dáár zal geen verandering in komen. ♦*



door Jan Vis

**Mr. J.J. Vis is lid van de Raad van State en oud-hoogleraar staatsrecht.**