

---

# THORBECKE OVER DE ONSCHENDBARE KONING

Gustaaf van Nifterik (Universiteit van Amsterdam)

Sinds enige maanden bezet ik aan de Universiteit van Amsterdam de plek die hij aan wie deze bundel een eerbetoon is aldaar heeft achtergelaten. Toch kan ik mezelf bezwaarlijk zien als zijn "opvolger" – al duid ik mezelf, en duiden anderen mij zo wel eens aan. Romanist ben ik niet; van het Romeinse recht weet ik niet veel meer dan wat iedereen uit elementaire leerboeken daarover kan leren. Mijn komst naar de Universiteit van Amsterdam toont aan hoezeer de aandacht voor het Romeinse recht is afgenomen, ook aan deze universiteit. Rechtsgeschiedenis is natuurlijk veel meer dan Romeins recht en "aspects of its reception" spelen tot in onze tijd. In deze bijdrage wil ik enig licht werpen op het rechtshistorische onderzoek zoals ik dat – op de (bureau)stoel van professor Pool – aan de Universiteit van Amsterdam hoop te verrichten. Onderstaande is een eerste, voorzichtige verkenning.

## 1 Inleiding: "An aspect of reception"?

In een kort opstel over de Koning die geen kwaad kan doen, schrijft de historicus E.H. Kossmann:

Begrippen hebben soms een merkwaardig eigen leven. (...) In revoluties en oorlogen, in rampen van alle mogelijke soort blijven soms deze begrippen gespaard. Ze duiken onaangetast op uit de chaos die om hen heeft gewoed maar hen niet heeft doen vergeten. Toch hebben ze een andere betekenis gekregen. Ongemerkt en onbewust misschien hebben de mensen de zin ervan veranderd, soms zelfs zo volkomen veranderd dat ze het duidelijke tegendeel zijn geworden van wat ze vroeger waren.<sup>1</sup>

Het onderwerp dat hieronder aan de orde zal komen, kent een dergelijke, bewogen geschiedenis, waarin overigens het voorlopige eindpunt niet is

---

1 E.H. Kossmann "Over de koning die geen kwaad kan doen", in: *idem, Politieke theorie en geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*, (Amsterdam 1987), pp. 117-126 op p. 117 (eerder verschenen in *Historie en Metahistorie. Robert Fruin Lustrumbundel*, (Leiden 1952), pp. 14-29). Het artikel van A.A.H. Struycken, "De gratie Gods" in: *idem, Verzamelde werken*, (Arnhem 1924), pp. 4-21 (dit stuk maakt deel uit van Struyckens *Grondwetherziening. Theorie en praktijk. Beschouwingen over staatsrecht en staatkunde*, oorspronkelijk uitgegeven in 1913) ademt eenzelfde geest. Voor deze laatste verwijzing ben ik mijn collega Marjolijn van Gessel-de Roo zeer dankbaar. Haar en collega Joost de Reede wil ik bedanken voor het lezen en becommentariëren van de tekst. Aan Theo Veen zeg ik toe te proberen voortdurend op mijn *qui vive* te zijn; vergelijk Theo Veen, *Met dank aan Du Perron. Over terminologie, begripsvorming en het vermijden van anachronistische redeneringen in het rechtshistorisch bedrijf*, rede (Amsterdam, Zwolle 1996), p. 25.

bereikt door een onbewuste, maar door bewuste begripsverandering. Ik doel op het constitutionele beginsel dat is neergelegd in lid 2 van artikel 42 van de Nederlandse Grondwet: “De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.” De meeste wetenschappelijke (en politieke) aandacht gaat uit naar het tweede gedeelte, de ministeriële verantwoordelijkheid; mijn onderzoek richt zich op het eerste, de koninklijke onschendbaarheid.

Het handboek Nederlands staatsrecht *Van der Pot-Donner* verstaat onder koninklijke onschendbaarheid in de eerste plaats

dat geen ander orgaan in de staat dwingend gezag over de koning kan uitoefenen. De koning is weliswaar onderworpen aan alle rechtsnormen die niet uitdrukkelijk voor hem of voor alle leden van het koninklijk huis een uitzondering bevatten, maar enige dwang tegen zijn persoon, zoals gepaard gaat met strafvervolging, kan daaruit nooit voortvloeien.<sup>2</sup>

Deze uiteenzetting over de positie van de vorst zou een middeleeuwer vertrouwd in de oren hebben geklonken. Veel gehoord was toen de opvatting dat een vorst weliswaar inhoudelijk aan de wet was gebonden, maar niet onder de dwang van de wet stond.<sup>3</sup> Het ging ook toen niet aan om de Koning ter verantwoording te roepen en hem te vragen: *Cur ita facis?*<sup>4</sup>

Hier zou men tegenover kunnen stellen dat onze onschendbare Koning, anders dan de middeleeuwse vorsten, een constitutionele positie bekleedt en constitutioneel is gebonden. Maar ook middeleeuwer zag zijn vorst een vaste plaats bekleden, niet in een constitutionele orde weliswaar, maar in een goddelijke. En algemeen beaamde men dat de vorsten als ieder ander waren gebonden aan de regels (en de sancties) van het natuurlijke en het goddelijke recht. Ook de zestiende-eeuwse Franse jurist Jean Bodin, door velen beschouwd als degene die het absolutisme van een theoretische grondslag voorzag, legde hierop grote nadruk.<sup>5</sup>

---

2 L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, *Van der Pot – Donner. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, (Zwolle 2001), p. 421.

3 Zie bijvoorbeeld Dieter Wyduckel, *Princeps Legibus Solutus. Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre*, (Berlin 1979), pp. 53 en 131.

4 Zo bijvoorbeeld de glossator Baldus de Ubaldis (gestorven 1400), daarover Wyduckel, *Princeps Legibus Solutus* (zie boven), p. 81. Zie onder meer ook Kenneth Pennington, *The Prince and the Law 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Tradition*, (Berkeley/Los Angeles/Oxford 1993), onder meer op pp. 45 e.v.

5 Zie over Jean Bodin onder heel veel meer mijn “Verhouding tussen soeverein en magistraten bij Jean Bodin”, in: *Interactie tussen wetgever en rechter vóór de Trias Política. Handelingen van het congres gehouden te Tilburg op 12 en 13 december 2002*, E.J.M.F.C. Broers en B.C.M. Jacobs (reds.), (Den Haag 2003), pp. 11-28.

Toch is er natuurlijk een belangrijk verschil tussen de betekenis van deze woorden over de positie van de vorst nu en die in de Middeleeuwen. De koninklijke onschendbaarheid in ons constitutionele stelsel, gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid, betekent in de praktijk dat de politieke bewegingsruimte van de Koning bewust is ingeperkt. In de Middeleeuwen en daarna diende de onschendbaarheid van de vorst er vooral toe zijn macht te verabsoluteren.

Mijn these nu is dat de koninklijke onschendbaarheid zoals die vandaag in onze Grondwet staat, het voorlopige eindpunt is van een traditie die uiteindelijk teruggaat op het beroemde adagium van de klassieke Romeinse jurist Ulpianus, te vinden in de *Digesten*<sup>6</sup> van keizer Justinianus: *Princeps legibus solutus est* (De vorst is niet gebonden aan de wetten). Dit adagium, waarvan de term absolutisme is afgeleid, is al die eeuwen een rol blijven spelen in het “staatsrechtelijke” debat. “Niet gebonden aan de wetten” is onschendbaarheid. De betekenis van begrippen mag veranderd zijn, een aantal erachter gelegen gedachten is overeind gebleven; voldoende althans om een traditie (vooralsnog) voort te zetten.<sup>7</sup>

Hieronder wil ik ingaan op wat misschien wel de belangrijkste architect van het constitutionele stelsel van 1848, Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872),<sup>8</sup> schreef over de onschendbare Koning. Ik beoog niet een totaal overzicht te geven van Thorbeckes constitutionele leer, maar beperk me tot slechts één aspect ervan, dat ik vermoed een “aspect of reception” te zijn. Overigens is men het erover eens dat de onschendbaarheid des Konings niet pas in 1848 ons constitutionele stelsel is binnen geslopen. Behalve dat zij ook al in artikel 20 van de Constitutie van het Koninkrijk Holland van 1806 was opgenomen, werd zij in de periode dat zij niet in de Grondwet stond (1814-1848) nooit serieus ter discussie gesteld.<sup>9</sup> Nieuw in 1848 was de volledige ministeriële

---

6 D. 1,3,31.

7 In dezelfde zin Charel B. Krol, *Als de Koning dit eens wist ...! Over gezag en kennis, onschendbaarheid en onfeilbaarheid, in hun onderlinge historie*, proefschrift RUL (Maastricht), [Metro, *lus commune* 6], [s.l.]: Makru [etc.], [1994], op p. 78: “absoluut’ en ‘onschendbaar’ zijn synoniem”; zie ook bijvoorbeeld p. 102.

8 Een korte biografie van Thorbecke met een summier aanduiding van zijn belangrijkste geschriften is H. van den Brink, “Johan Rudolf Thorbecke”, in: T.J. Veen en P.C. Kop, m.m.v. C.H.N. Kwanten (reds.), *Zestig juristen*, (Zwolle 1987), pp. 264-269. Recentelijk over Thorbecke Jan Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, dissertatie Universiteit van Amsterdam, [s.l.]: Boom 2004.

9 Vergelijk de opmerking van Van Hogendorp op de vergadering van 9 mei 1815, te vinden in *Ontstaan der Grondwet*, Bronnenverzameling uitgegeven door H.T. Colenbrander, (’s-Gravenhage 1908/9), II p. 114; verder J.A. Bornewasser, “De ministeriële verantwoordelijkheid voor en na 1848”, in: G.A.M. Beekelaar (red.) *Vaderlands verleden in veelvoud. 31 opstellen over de Nederlandse geschiedenis na 1500*, (Den Haag 1975), pp. 453-480, p. 459; L.F.M. Besselink, Aard en grondslag der ministeriële verantwoordelijkheid, in: *De ministeriële verantwoordelijkheid/La responsabilité ministérielle* (Studiedagen Brussel 28-29 september 1989/Journées d’Etudes Bruxelles 28-29 septembre 1989, (Antwerpen 1991), pp. 117-134, pp. 125-126 (noot 12); A.H.M. Dölle, De

verantwoordelijkheid. Wat dat precies was, was niet geheel duidelijk – al had Thorbecke daar omlinjende denkbeelden over. Wel duidelijk was het doel ervan: Paal en perk stellen aan de macht van de Koning.<sup>10</sup>

## 2 Thorbecke over de onschendbare Koning

Thorbecke was wel verre van een voorstander van absolute vorstenmacht zoals de Europese geschiedenis die had laten zien. Het stelsel dat hij voorstond en waar hij voor heeft gestreden, de constitutionele monarchie, “kent ééne absoluten wil niet”.<sup>11</sup> Thorbecke zette zich daarmee af tegen de idee om de macht bij uitsluiting aan een monarch toe te schrijven, maar ook tegen de idee van de volkssoevereiniteit, waarin alle macht bij het volk (wat daar ook onder moest worden verstaan) komt te liggen. Wat hem voor ogen stond, was “een verband van elkander wederkeerig beperkende organen”.<sup>12</sup> Maar evenzeer verzette hij zich tegen de “soeverein” zoals die uit de “Schets” van Gijsbert Karel van Hogendorp naar voren komt,<sup>13</sup> en die volgens Thorbecke niet meer dan een uitbreiding bevatte van het stadhoudelijk ambt: “Zijn soeverein, hoewel erfelijk, blijft dan ook het karakter van Eersten ambtenaar Behouden.”<sup>14</sup> De Koning van Thorbecke is dus niet de absoluut regerende

---

geschiedenis van de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid op hoofdlijnen, in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, (Zwolle 1994), pp. 1-30, pp. 6 en 15; Krol, *Als de Koning dit eens wist ...!* (zie boven), nadrukkelijk op p. 29; D.J. Elzinga, De betekenis van de Nederlandse Grondwet in de 19<sup>e</sup> eeuw, in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (reds.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, (Deventer 1998), pp. 80-95, pp. 85 en 93 (noot 11).

10 N.C.F. van Sas, “Onder waarborging eener wijze constitutie. Grondwet en politiek, 1813-1848”, in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (reds.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, (Deventer 1998), pp. 114-145, p. 127.

11 J.R. Thorbecke, *Narede*, p. xv. Deze *Narede* is te vinden in Thorbeckes *Parlementaire Redevoeringen*, Deventer: A ter Gunne 1856-1870, voorafgaand aan deel VI; zij is geschreven in 1869.

12 *Narede* (zie boven), p. xv. Tegen de idee van de volkssoevereiniteit (“Wanneer men mij spreekt van volkssouvereiniteit, dan spreekt men mij van een chaos, van iets waarvan ik geen klaar begrip kan vormen (...), *Parlementaire redevoeringen* (zie boven), V, p. 311) heeft Thorbecke zich telkens verzet; daarover onder anderen L.W.G. Scholten, “Het blijvende bij Thorbecke”, in: *idem, Voetstappen van Thorbecke. Het eigen geestesmerk onzer staatsinstellingen, blijvende beginselen*, Dr. H.J. Prakke en H.M.G. Prakke (Assen 1966), pp. 19-30, p. 24 e.v. Dezelfde wijst er in dezelfde bundel (“Thorbecke en Guizot”, pp. 101-125, p. 112) op dat Thorbecke trachtte “de destructieve werking van het principe der volkssouvereiniteit” te neutraliseren door haar op een juiste manier te organiseren. Als liberaal wil Thorbecke “alleen een door de wetten geregelde invloed” van het volk, aldus te vinden in de *Parlementaire redevoeringen* (zie boven), V, p. 313. Over een te grote macht van de Koning: W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)*, (Arnhem 1935), p. 59.

13 Bedoeld is diens *Schets van eene Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden* (1813); zie daarover Prakke, Reede en Wissen, *Van der Pot – Donner* (zie boven), pp. 116-117.

14 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, 2<sup>de</sup> uitgave, (Amsterdam 1841), I, p. 107. Overigens schrijft Thorbecke elders (*De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, uitgegeven door G.J. Hooykaas e.a., [R.G.P. kleine serie], zeven delen, Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1975-2002, V, pp. 527-528) dat juist in de erfelijkheid van koningschap een zekere waarborg is te vinden voor de “eenheid der uitvoerende magt”.

vorst van het *ancien régime*, maar staat wel op een ander niveau dan zijn ambtenaren.<sup>15</sup>

Wat de Koning onderscheidt, is – naast de erfelijkheid van het koningschap – zijn onschendbaarheid: “Hij zou, ware hij verantwoordelijk, ophouden Koning te wezen.”<sup>16</sup> De Koning staat, en moet staan, buiten de strijd en boven de discussie. Hij hoeft zich niet te verdedigen, want hij kan als Koning niet worden aangevallen. Hij moet zijn en blijven een “in de volks-, gelijk in de parlementaire schatting, ongekreukte zedelijke macht”.<sup>17</sup> Voor Thorbecke staat dus ook de onverantwoordelijkheid van de Koning zelf buiten discussie: zij is “eene eerste waarheid van elke Monarchie, hoe ook ingerigt; eene waarheid, zegt men, zóó zeer sprekende van zelf, dat het tegendeel te denken ongerijmd ware”.<sup>18</sup> Behalve de erfelijkheid van den troon is dan ook volgens Thorbecke “in de monarchische Staatsregelingen van den nieuwe tijd, geene stelling zoo algemeen bekrachtigd”.<sup>19</sup>

Wat betekent nu deze onschendbaarheid van de Koning? Zij bedoelde in elk geval de Koning geen vrijbrief te verschaffen om zich aan de wetten geheel niets gelegen te laten liggen. Thorbecke daarover:

- 
- 15 Het is goed om te bedenken dat het stelsel van Thorbecke zowel kritiek ondervond van mensen die het te republikeins vonden (onder wie Schimmelpenninck, met wie Thorbecke overigens niet op goede voet stond; men zie van Schimmelpenninck diens *Notanda*, te vinden in H.T. Colenbrander, “Bijdragen tot de kennis van het jaar 1848”, in: *Onze eeuw. Maandschrift voor staatkunde, letteren, wetenschap en kunst*, 4<sup>e</sup> jaargang (1904), IV, p. 173-210, op p. 175 e.v.) als van mensen die vonden dat het niet “liberaal” genoeg was (zoals S. van Houten, *De staatsleer van Mr. J.R. Thorbecke*; ik heb gebruik gemaakt van de tweede druk, (Haarlem 1888).
- 16 Artikel in het *Algemeen Handelblad*, 5 november 1839, te vinden in *Briefwisseling van J.R. Thorbecke* (zie boven), III, pp. 527-529, op p. 528.
- 17 *De onuitgegeven Parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke*, door G.G. van der Hoeven, (Arnhem 1900-1910), VI, p. 135 (23 maart 1868). Men vergelijk hiermee het beeld dat Thorbecke schetst van het staatsbestel onder Willem I in zijn opstel over “Anton Reinhard Falck” (uit 1860) opgenomen in zijn *Historische Schetsen* (1860, tweede druk 1872, te vinden in C.H.E. de Wit, *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*, (Nijmegen 1980), pp. 353-373): “De regering bleef in het kabinet; bedekt en geheimzinnig, ook bij het matte, gebroken schijnsel van openbaarheid, dat uit de onderhandeling met de Staten-Generaal ontstond. Er waren ministers, maar zonder eigen wil; zoodat elk oordeel over de maatregelen van het bestuur onmiddellijk den Vorst trof. Vrije discussie was strijd tegen het koninklijk welbehagen of gezag; en verantwoordelijkheid, de eerste en meest noodzakelijke aller waarborgen, was nergens te vinden dan, waar ze ijdel was, bij den Vorst.” Zie ook zijn *Aantekening op de Grondwet*, 2<sup>e</sup> uitgave, (Amsterdam 1841), p. 194.
- 18 J.R. Thorbecke, “Onverantwoordelijkheid van den Koning. Arrest van den Hoogen Raad van 16 Febr. 1841”, in: *Rechtsgeleerd Bijblad, behoorende tot de Nederlandsche Jaarboeken voor rechtsgeleerdheid en wetgeving*, 3<sup>e</sup> deel (1841), pp. 97-100, p. 97. Zie ook de literatuur hierboven genoemd in noot 9.
- 19 *Ibidem*, p. 129, in een antwoord van Thorbecke (pp. 129-134) op de reactie in dezelfde aflevering van Den Tex (pp. 113-117); het laatste woord in deze discussie is aan Den Tex (pp. 185-189).

De Vorst die de Grondwet verscheurt of niet erkent, verliest het regt, dat hij uit de Grondwet had. Zijne onschendbaarheid is niet bestemd om eene schuilplaats te zijn van wetverkrachting.<sup>20</sup>

De Vorst, die een onwettig Gouvernement met zijn persoon zou willen dekken, doet afstand van zijne onverantwoordelijkheid, en legt de kroon neder.<sup>21</sup>

In deze zin verstaat Thorbecke ook het Engelse adagium "the King can do no wrong", dat bovenal een waarborg wil zijn van recht en staat:

Het beteekent niet, al wat de Koning doet, is regt; het beteekent, waar onregt is gehandeld, handelde de Koning niet; het koninklijke individu, dat onregt pleegde, houdt op Koning te zijn. Een persoon kan de hoogste magt slechts onder de voorwaarde bezitten, dat hij regt doe.<sup>22</sup>

Als de Koning handelt, zo begrijp ik Thorbecke, moet kritiek op dit handelen mogelijk zijn. Deze kritiek raakt evenwel niet het koninklijke individu (koninklijke onschendbaarheid), maar de ministers (ministeriële verantwoordelijkheid). Als echter het koninklijke individu, de drager van de kroon, onrecht doet, dan handelt niet de Koning (als staatsrechtelijke instantie), maar het individu. Kritiek daarop is dan ook niet kritiek op de Koning, maar op het individu, dat met het plegen van het onrecht ophield Koning te zijn. Vanuit dit standpunt billijkt Thorbecke de Nederlandse opstand tegen Philips II. Terecht richtten de Nederlandse opstandelingen hun pijlen aanvankelijk niet tegen de Koning, maar tegen zijn raadsheren en uitvoerders (modern gezegd: ministers); pas toen de Koning onbuigzaam het "onrecht" bleef dekken, richtte men zich tegen de koning zelf.<sup>23</sup> Het beginsel der koninklijke onschendbaarheid, aldus Thorbecke, is niet uitgevonden om vorsten als Philips II of Karel X (Frankrijk, 1830) tegen afzetting te beveiligen.<sup>24</sup>

In het stelsel van Thorbecke berust de uitvoerende macht bij de Kroon (Koning en ministers) en heeft de volksvertegenwoordiging een belangrijke controlerende taak; Kroon en volksvertegenwoordiging samen vormen de

---

20 Thorbecke, *Aanteekening* (zie boven), I, p. 110.

21 Thorbecke, *Rechtsgeleerd bijblad* (zie boven), p. 131. Zie ook Verkade, *Overzicht* (zie boven), p. 91.

22 Thorbecke, *Aanteekening* (zie boven), I, p. 110. Uitgebreid op dit punt met ook historische oriëntatie: Krol, *Als de Koning dit eens wist ...!* (zie boven), hoofdstuk 4; zie over deze passage op pp. 36, 133 en 222.

23 Zie hierover ook uitgebreid Krol, *Als de Koning dit eens wist ...!* (zie boven), hoofdstuk 5-7.

24 Zie in zijn *Aanteekening* (zie boven), I, p. 111 en in het *Rechtsgeleerd bijblad* (zie boven), p. 130.

wetgevende macht.<sup>25</sup> De daadwerkelijke uitoefening van de uitvoerende taak geschiedt door de ministers, die daarvoor ook verantwoordelijk zijn. Als de koning iets wil waarvoor geen minister (met zijn contraseign) de verantwoordelijkheid op zich wil nemen, dan gebeurt er niets.<sup>26</sup> Zet de koning *contra legem* zijn wil door, dan is het niet de Koning die handelt, maar het koninklijke individu; en dit handelen, zagen we hierboven, wordt niet door de koninklijke onschendbaarheid gedekt:

Beperkt men, door vooropstelling van een persoonlijken wil van de Vorst, de ministeriële verantwoordelijkheid, dan legt men eene brug voor autocratie, en tast men het wezen van den constitutionele staat aan dat op volle, onverdeelde aansprakelijkheid van het Bewind berust.<sup>27</sup>

Waarom, zo kan men zich afvragen, houdt Thorbecke, met een constitutionele staat voor ogen en met op de achtergrond de idee dat “de vrije staat tegen misbruik der uitvoerende magt moet worden beschermd”,<sup>28</sup> vast aan een Koning die hij met de uitvoerende macht belast en die in zijn ogen vanzelfsprekend onschendbaar is? Deze – in de zojuist besproken zin – onschendbare Koning vervult zelfs een belangrijke rol in Thorbecke’s staatsbestel. Nog in zijn *Narede* benadrukt hij met klem de waarde van de constitutionele monarchie en het belang dat hij aan de Koning hecht.

Wanneer men het stelsel van Thorbecke beziet tegen de achtergrond van zijn staatsrechtelijke idealen, blijkt dat hij de Koning nodig heeft om tegenwicht te bieden aan de volksvertegenwoordiging. Thorbecke’s ideale staat<sup>29</sup> kent immers, zoals we reeds zagen, “ééne absoluten wil niet; zij bestaat in een verband van elkander wederkeerig beperkende organen”. Waar de ministers

---

25 *Nota bene*: in zijn *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, nieuwe uitgave met notitie en bijlagen van C.W. de Vries, ('s-Gravenhage 1948) (oorspronkelijk 1848), p. 85 schrijft Thorbecke: “Eene hoofdrichting van de voorgestelde hervorming der Grondwet, gelijk van onzen tijd in het algemeen, is de heerschappij der wet uit te breiden; en dus aan het gouvernement menige magt te ontnemen, waarmede het zijne handelingen zelf regelde.”

26 Thorbecke in zijn *Staatsinrigting en staatsbestuur*, bewerkt door J.P. Duyverman, (Arnhem 1968), [s.d.], p. 46: “Waaruit voortvloeit, dat de regent geene handeling kan volvoeren, tenzij een der ministers zich bereidwillig tone, om er de verantwoordelijkheid van op zich te nemen. Zoo zijn de ministers aan de ééne zijde de dienaren des vorsten; aan de andere de middelaars tusschen deze en de natie of de staten.” Het gaat hier om de college-aantekeningen van Thorbecke uit zijn Gentse tijd, 1825-1830.

27 Thorbecke, *Narede* (zie boven), p. xii.

28 *Staatsinrigting en staatsbestuur* (zie boven), p. 45.

29 Dat wil zeggen, gezien de idee van het historisme: Die ideale staat voor zijn tijd. Zie over dit aspect van Thorbecke Kossmann, “Thorbecke en het historisme” (zie boven), pp. 306-347 (eerder verschenen in *Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen*, Afd. Letterkunde, Nieuwe reeks, XLV nr. 2) en I. Schöffer, “Geschiedenis als leerstoel voor staatkunde. Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)”, in: M.Ph. Bossenbroek, M.E.H.N. Mout en C. Musterd (reds.), *Historici in de politiek* [Leidse Historische Studiën, nr. 3], (Leiden 1996), pp. 37-53.

voor benoeming, aanblijven en ontslag afhankelijk zouden zijn van (de meerderheid in) de volksvertegenwoordiging (zoals in Groot-Brittannië – in vele geschriften, ook in zijn *Narede*, wijst Thorbecke naar het Engelse stelsel), is van elkaar wederkerig beperkende organen nauwelijks sprake. Het primaat zou dan, zo Thorbecke, te zeer en te onbeperkt bij de volksvertegenwoordiging liggen. Daarom dienen de ministers een constitutionele basis te hebben buiten de volksvertegenwoordiging. Hiervoor heeft Thorbecke de Koning nodig, die ministers naar eigen inzicht benoemt en ontslaat. De volksvertegenwoordiging kan daarbij eventueel haar gevoelens aan de Koning kenbaar maken, de beslissingen over benoeming en ontslag van ministers zijn beslissingen van de Koning.

Het is om dezelfde reden dat Thorbecke zich verzet tegen de voorstelling dat de volksvertegenwoordiging het “volk” representeren zou, dat de besluiten van de vertegenwoordiging besluiten van het volk zijn, haar wil de volkswil. “Met het feit eener verklaring van den wil des volks is alles beslist.”<sup>30</sup> Zelfs een onschendbare Koning heeft daartegen niets meer in te brengen, nu men immers ook vroeger al zei dat hij er was “om het volk”.<sup>31</sup> Een Koning die niet langer kan zeggen “l'état c'est moi”, zou zich hebben neer te leggen bij de volkswil:

Verrigt zij [de volksvertegenwoordiging, GvN] wat het volk, tegenwoordig, zou hebben gedaan, welke persoonlijke wil kan zich nevens of tegen de hare doen gelden? Geen persoon toch, individu of ligchaam, die niet reeds in het ééne en gansche volk, zelf of door gemagtigden handelende, als onderdeel zou zijn vervat; geene stem, die niet voor de wettige en regerende volksstem zou moeten zwijgen.<sup>32</sup>

Tegenover een dergelijke volksvertegenwoordiging zou de Koning onvoldoende gewicht in de schaal kunnen leggen. Een dergelijk stelsel zou neerkomen op volkssoevereiniteit, waarin maar één wil, die van het volk, regeert.

Thorbecke pleit dus voor twee lichamen, twee verschillende, zelfstandige machten: Kroon en volksvertegenwoordiging. Zij zijn zelfstandig “gelijk in een

30 Thorbecke, *Narede* (zie boven), p. xv.

31 Thorbecke refereert hieraan in zijn opstel “Over het hedendaagsche staatsburgerschap” uit 1844 opgenomen in zijn *Historische Schetsen* (zie boven), pp. 266-278, p. 268. Wijdverbreid was in de Middeleeuwen de gedachte dat het rijk er niet is ten behoeve van de koning, maar dat de Koning bestaat ten behoeve van het rijk: *regnum non est propter regem, sed rex propter regnum*; zie daarover mijn proefschrift *Vorst tussen volk en wet. Over volkssoevereiniteit en rechtsstatelijkheid in het werk van Fernando Vázquez de Menchaca (1512-1569)*, (s.l. Sanders Instituut 1999), p. 87.

32 Thorbecke, “Over het hedendaagsche staatsburgerschap” (zie boven), pp. 273-274.



ligchaam de leden” en dit wil heel nadrukkelijk niet zeggen dat zij volstrekt onafhankelijk van elkaar zouden zijn.<sup>33</sup> Thorbecke heeft het koningschap nodig, omdat alleen een (vanzelfsprekend onschendbare) Koning voldoende gewicht bezit om tegenwicht te kunnen bieden aan een volksvertegenwoordiging.

Het lijkt dan ook onjuist om te stellen dat Thorbecke de Koning onschendbaar verklaarde om hem politiek buiten spel te kunnen zetten.<sup>34</sup> Zijn onschendbaarheid dient om kritiek op het bewind, de uitvoering, mogelijk te maken, zonder de Koning te ontkronen, zonder zijn – van de volksvertegenwoordiging onafhankelijke – gezag aan te tasten. Nu kritiek op de Koning niet te pas komt, wordt aan de koninklijke onschendbaarheid de ministeriële verantwoordelijkheid gekoppeld. Door de ministers ter verantwoording te roepen, kan de volksvertegenwoordiging daadwerkelijk zijn zelfstandige, controlerende taak uitoefenen.

Op deze manier kan de monarchie een constitutionele monarchie zijn, dat is: Een liberale monarchie met volksvertegenwoordiging, gekenmerkt door “zelfstandigheid der monarchische regering, met onbeperkte parlementaire verantwoordelijkheid voor de ministers”; verder gekenmerkt door een vrij gekozen volksvertegenwoordiging, “zelfstandig, naar eigen inzicht en oordeel besluitende, zonder eenigen band met de kiezers”, welke gezamenlijk met het monarchische gezag de wetgeving uitoefent en de uitvoerende macht controleert.<sup>35</sup> Het “inwendig karakteristiek beginsel” van alle constitutionele staten is dat

wie ook aan de spits zij gesteld, vorst, adel of volksvergadering, niet voor zijnen eigen bepaalden wil opkome, maar om het nationaal staatsbestaan, in één geheel vereenigd, te vertegenwoordigen.<sup>36</sup>

---

33 Thorbecke, *Narede* (zie boven), p. xi. In de literatuur vinden we naar aanleiding van dergelijke uitdrukkingen van Thorbecke veelvuldig verwijzingen naar zijn organische staatsidee, met wortels in het historisme dat Thorbecke aan zijn verblijf in Duitsland heeft overgehouden (zie bijvoorbeeld de literatuur vermeld in noot 29). De theorie dat de staatsorganen (inclusief de Koning) van elkaar afhankelijk zijn als de ledematen van een lichaam, is ondertussen natuurlijk al veel ouder. We vinden haar al bij de oude Grieken (zie Plato, *Politeia* 464 B), en – in de voorstelling van de kerk als *corpus (mysticum) Christi* – in een brief van Paulus (I Corinthiërs 12: 12-31). De allegorie van het lichaam blijft de gehele Europese politiek-staatsrechtelijke geschiedenis een rol van betekenis spelen.

34 Vergelijk ook Krol, *Als de Koning dit eens wist ...!* (zie boven), *passim*.

35 Thorbecke, *Narede* (zie boven), pp. xii-xiii; als laatste karakteristiek van een constitutionele monarchie noemt Thorbecke “selfgovernment” van provinciën en gemeenten.

36 Thorbecke, *Staatsinrigting en staatsbestuur* (zie boven), p. 20.

Wat de verschillende machten aan bevoegdheden bezitten, dienen ze altijd uit te leggen als publieke rechten, gericht op het algemeen belang; deze zijn niet uit zelfzucht te gebruiken als private rechten.<sup>37</sup>

De eigen bevoegdheden van de Koning zijn beperkt. Het zou onjuist zijn de Koning van Thorbecke voor te stellen als een “machine ter tekening van hetgeen de ministers of de Vertegenwoordiging hem voorleggen”.<sup>38</sup> Wel dienen we te bedenken dat er telkens een minister bereid moet worden gevonden zich met zijn contraseign politiek verantwoordelijk te stellen voor alle koninklijke besluiten en beschikkingen (art. 73 Grondwet 1848). De inhoudelijk werkelijk belangrijke bevoegdheid van de Koning is de benoeming en het ontslag van zijn ministers, niet naar willekeur, maar te gebruiken als publiek recht, dat is: gericht op het algemeen belang.<sup>39</sup> Maar de wezenlijke bijdrage van de Koning van Thorbecke aan het staatsbestel is dat bij hem “de eenheid der uitvoerende Magt”<sup>40</sup> berust. Dit lijkt van veel meer gewicht dan zijn eventuele eigen bevoegdheden.

### 3 Conclusie

Mijns inziens heeft Thorbecke de aloude, Europese, onschendbare Koning nodig als tegenwicht voor de volksvertegenwoordiging. Dit is geen eerbetoon aan een achterhaald instituut dat verder zoveel mogelijk (constitutioneel) moet worden ingepakt. We concluderen voorlopig en daarom voorzichtig tot een “aspect of reception”: De onschendbaarheid van de Koning van Thorbecke lijkt te kunnen worden teruggevoerd op het aloude *Princeps legibus solutus est*. Wel gaat het Thorbecke daarbij om het soortelijk gewicht van de Koning als staatsorgaan, niet om de persoon en diens individuele, koninklijke wil.

Essentieel aan het stelsel van Thorbecke is verder dat het een dualistisch stelsel is: De Kroon als het uitvoerende orgaan en de volksvertegenwoordiging als het controlerende zijn van elkaar gescheiden en werken zelfstandig. Om niet met de onschendbare Koning als een paard van Troje tevens een absolute, oncontroleerbare macht binnen te halen, dienen de ministers verant-

---

37 Thorbecke, *Narede* (zie boven), p. x. Zie over dit thema Eelkje Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Theorie en toepassing*, (dissertatie Utrecht), (Nijmegen 1987), met name pp. 111-126. Op p. 112 schrijft Poortinga dat voor Thorbecke “[d]e aard van het belang (...) doorslaggevend voor de aard en de werkings sfeer van het recht” is.

38 Vergelijk *De briefwisseling van J.R. Thorbecke* (zie boven), V, p. 528.

39 Zo bijvoorbeeld in zijn *Aanteekening* (zie boven), I, p. 202; *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (zie boven), p. 8 en de *Narede* (zie boven), p. x.

40 Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (zie boven), p. 18 in reactie op het voorgestelde artikel 53: “De uitvoerende macht berust bij den koning”, volgens Thorbecke een “groot, vals woord”.

woordelijk te zijn. Tegenover de Koning dienen zij daarom een stevige positie in te nemen; zonder het contraseign van een minister vermag de Koning staatsrechtelijk niets. In vergelijking met het oude stelsel heeft een duidelijke en bewuste verschuiving van de macht plaatsgevonden van de Koning naar de minister(s): In het stelsel van 1848 zijn de ministers de leidende figuren, gelegitimeerd door de Koning.<sup>41</sup> Door de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid kan voor elk handelen van de Kroon gevraagd worden: *Cur ita facis?* Een ware breuk met de geschiedenis is daarom het constitutioneel vereiste contraseign voor het koninklijk handelen. Hierdoor zijn binnen de Kroon de Koning, die ministers benoemt en ontslaat, en ministers, die verantwoordelijkheid nemen of weigeren, van elkaar afhankelijk. De één kan niet zonder de ander en via de ministers wordt de koninklijke macht aan banden gelegd.

Een enkele maal vinden we bij Thorbecke een verwijzing naar het oud-Engelse “the King can do no wrong”, naar de middeleeuwse spreuk dat het volk er niet is voor de vorst, maar de vorst voor het volk en naar de afzwering van Philips II (1581). In de werken die ik van hem heb bekeken, vond ik geen expliciete verwijzingen naar het bovengenoemde Romeinsrechtelijke adagium en de receptie ervan in het Europese staatsrechtelijke discours. Of dit laatste een teken is van werkelijke receptie van die ideeën (zoals – polemisch – door Van Houten wordt gesuggereerd<sup>42</sup> en – voorzichtiger – door mij wordt vermoed), of juist van een bewuste breuk met de geschiedenis en het “ancien régime”, hoop ik in later onderzoek te kunnen vaststellen.

---

41 Van Houten, *De staatsleer van Mr. J.R. Thorbecke* (zie boven), pp. 43-44 schuift Thorbecke zelfs een “voorliefde voor minister-dictatuur” in de schoenen, waarbij “de voor de kroon gehandhaafde macht theoretisch aan den koning [wordt] onttrokken en aan den minister als zelfstandig constitutioneel orgaan toegekend”. Van Houten was als vechter voor volksoevereiniteit voorstander van een monistisch stelsel, een vereniging van wetgevend en uitvoerend gezag. Zie Krol, *Als de Koning dit eens wist ...!* (zie boven), p. 40 voor de kritiek op Thorbecke, dat deze een heerszuchtige natuur was.

42 Zie zijn *De staatsleer van Mr. J.R. Thorbecke* (zie boven).