

Het nut van staatshoofden

Hebben wij eigenlijk wel een staatshoofd nodig? Die vraag werd aan de orde gesteld tijdens een staatsrechtstag in Amsterdam (nov. j.l.), waar de juridische aspecten van het monarchie/republiek-debat werden besproken. De vraagsteller wees op het Zwitserse voorbeeld: daar stelt men het in wezen zonder staatshoofd. Er is alleen een lid van de regering, bij toerbeurt aangesteld voor een jaar, die de vereiste handtekeningen zet; zie Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines* (Parijs 1990), dl. 2 hfdst. 2. Internationaalrechtelijk moet er bv. zo'n handtekenaar zijn, omdat het land anders geen verdragen zou kunnen bekrachtigen. Zwitserland is echter in zo verre een wat speciaal geval dat er al eeuwenlang een mate van stabiliteit heeft geheerst die elders moeilijk te vinden is. Juist in crisissituaties, zou men denken, moet het instituut staatshoofd zijn betekenis bewijzen.

De Franse grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat de President van de Republiek verantwoordelijk is voor 'la continuité de l'Etat' (art. 5 Grondwet 1958). Deze verantwoordelijkheid heeft ook het Nederlandse staatshoofd op zich genomen in het enige 20e-eeuwse geval waarin die continuïteit werd bedreigd. Door naar Londen te vertrekken in de meidagen van 1940 maakte Koningin Wilhelmina duidelijk dat de Nederlandse capitulatie, die overigens alleen het grondgebied in Europa betrof, geen einde maakte aan het voortbestaan van het Koninkrijk als onafhankelijke natie. Weliswaar arriveerden de ministers enkele dagen later ook in Londen, maar het is niet onwaarschijnlijk dat de Koningin eigenhandig nieuwe ministers zou hebben benoemd als de zittende ambtsdragers in Den Haag waren gebleven of naar Portugal waren gevlucht. Die veronderstelling vindt bevestiging in de wijze waarop de Koningin zich van haar *défaitistische* minister-president onttrok, toen De Geer werd vervangen door Gerbrandy; zie De Jong dl. 9 hfdst.1-2. Zij symboliseerde het Koninkrijk, en voelde dat zelf ook zo.

Het belang daarvan springt in het oog als men de Nederlandse ervaring vergelijkt met de Belgische en de Franse: de Belgische Koning bleef op Belgisch grondgebied en veroorzaakte daarmee op termijn een constitutionele crisis, het Franse bestel zakte geheel in elkaar en moest na 1944 opnieuw op poten worden gezet. Beide landen hadden, zij het in verschillende vorm, een legitimiteitscrisis die Nederland bespaard is gebleven. Het had misschien anders kunnen lopen als het gezag van de Londense regering door de bevolking in Nederland niet zou zijn erkend; maar naarmate de Duitse bezetting voortduurde werden de Koningin en de ministers in Londen hier te lande meer en meer als de echte eigen regering gezien. Die ontwikkeling werd bevorderd

doordat Nederland, anders dan België en Frankrijk, door de bezetter onder 'burgerlijk bestuur' was geplaatst; de daartoe aangestelde Rijkscommissaris, de Oostenrijker Seyss-Inquart, wist zich in korte tijd gehaat te maken.

De continuïteitsrol hoeft niet noodzakelijkerwijs door een monarch te worden vervuld. Elke president had Koningin Wilhelmina kunnen imiteren. Daar vallen echter twee kanttekeningen bij te maken. De eerste is (maar ik zeg dat voorzichtig) dat waarschijnlijk, psychologisch gezien, personen die tot een dynastie behoren iets duidelijker de continuïteitsgedachte kunnen uitdrukken dan presidenten die kort tevoren met een krappe meerderheid zijn gekozen. De tweede kanttekening is dat de monarch die in een noodsituatie terecht komt wel de bevoegdheid moet hebben ministers te benoemen en te ontslaan. Bestaat die mogelijkheid niet, dan kan het staatshoofd zijn gezag in de noodsituatie niet steeds waarmaken. Er moet dan meer gepacteerd worden tussen de monarch en de ministers, met het risico van onenigheid die in die situatie tot onoplosbare juridische puzzles kan leiden.

Tijdens de Amsterdamse conferentie is uitvoerig ingegaan op het Zweedse model; zie J.M. de Meij, Een koning zonder politieke macht – de positie van de monarchie in Zweden sinds de grondwetsherziening van 1974, in: *Monarchie en Republiek, Publikaties van de Staatsrechtkring 18* (Deventer 2000). De Koning is in Zweden buiten de regering gezet, maar hij blijft als het ware aan om de eenheid van de natie te representeren. De monarch komt dan in een zekere vorm van *isolement* te verkeren: het regeren voltrekt zich geheel buiten hem om. Volgens door De Meij verstrekte inlichtingen zou dit *isolement* zich in Zweden niet voordoen, omdat de Koning in veel maatschappelijke problemen geïnteresseerd is en daar nu, in zijn nieuwe rol, onbevangen over kan meepraten. Als dat al zo is (men hoort ook andere geluiden), is het echter een toevallige omstandigheid: een volgende Koning kan meer belangstelling hebben voor muziek, voetbal of tuinarchitectuur, en in de Zweedse constructie bestaat niets dat hem ertoe zou dwingen een ander soort interesse op te brengen.

In de echte noodgevallen, waaraan men het nut van staatshoofden moet kunnen afmeten, zou men daarom met personen als Johannes Rau of Jacques Chirac toch beter af zijn dan met een Koning of Koningin die buiten de regering is gehouden. Charles de Gaulle liet in 1958 merken dat hij geen president wilde worden 'pour inaugurer des chrysanthèmes'; linten doorknippen, zeggen wij in Nederland meestal. En hoe belangrijk het ook mag wezen dat linten waardig worden doorgeknipt, van een staats-

hoofd mogen wij meer verwachten. Als het erom spant, zoals in 1940, zijn de linten opeens een stuk minder belangrijk.

De werkelijke keus lijkt mij dan ook veeleer of wij in Nederland op de bestaande voet voortgaan dan wel een gekozen president neerzetten op de plaats die in ons constitutionele bestel thans door de Koning wordt ingenomen. Staatsrechtelijk gezien is er nauwelijks een argument te vinden dat duidelijk

in de ene of de andere richting zou wijzen: een klein beetje meer democratie moet misschien worden afgewogen tegen een klein beetje minder stabiliteit. De keus wordt m.i. niet door juridische argumenten beheerst, maar door culturele en politieke gezichtspunten.

T.K.