

De monarchie in de moderne staat*

door Jan DE MEYER,
Gewoon hoogleraar, Universiteit Leuven.

★

Het is enigszins een gemeenplaats geworden dat de monarchie de moderne staten in Europa heeft gecreëerd (1). En men mag wel zonder overdrijving beweren dat grotendeels, zoniet uitsluitend, de opbouw der staten van dit werelddeel het werk der vorstenhuizen is geweest.

In Europa is de erfelijke monarchie, vertegenwoordigd door de koningen en, binnen het Heilige Roomse Rijk der Duitse Natie, de landsheren, ook de overheersende staatsvorm geweest gedurende honderden jaren, meer bepaaldelijk gedurende het halve millennium dat de Franse Revolutie voorafging (2).

In de meeste landen van kontinentaal Europa, groeide zij sedert de XVI^e eeuw uit tot wat men de absolute monarchie heeft genoemd, wyl zij in Groot-Brittannië reeds tamelijk vroeg haar macht moest delen met het parlement en er uiteindelijk reeds sedert de XVIII^e eeuw tot een enigszins overbodig sieraad van het parlementaire regime, zoals dit aldaar sinds die tijd tot ontwikkeling was gekomen, werd herleid.

In enige kontinentale staten raakte de monarchie tegen het einde van het *Ancien Régime* in immobilisme vastgeroest, zoals dit in Frankrijk na Lodewijk XIV duidelijk het geval bleek te zijn: aldaar verdween zij in de stormen van de Revolutie. Elders trachtte zij zichzelf nog te vernieuwen in het verlichte despotisme. Doch na de Franse Revolutie werd het, waar de monarchie nog bleef voortbestaan, niet meer mogelijk toegevingen te vermijden door het

* Lezing gehouden op 15 februari 1967 te Brussel, in de voordrachtencyclus van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek.

(1) « Die staatliche Ordnung Europas ist geschaffen worden durch monarchische Ordnung; sie war ein notwendiges Durchgangsstadium für alle europäischen Völker, auch wenn sie sich jetzt eine andere Staatsform gewählt haben » (P.E. SCHRAMM, « Mythos des Königtums », in *De Monarchie*, Amsterdam, 1966, blz. 21).

(2) F. SCHNABEL, « Monarchie », in *Staatslexikon*, 6^e uitg. dl. V, Freiburg, 1960, kol. 811.

invoeren van constitutionele beperkingen, die, bij ontstentenis van een tijdige overgang tot een parlementair regime, voor haar slechts uitstel van executie hebben kunnen betekenen. Slechts die continentale monarchieën die zich tot een parlementair regime naar Brits model hadden laten bekeren slaagden er in zich te handhaven.

In Groot-Britannië had spoedig de parlementaire oligarchie in de staat de positie ingenomen die de monarchie aldaar niet had vermocht te verwerven. Dit aanvankelijk aristokratisch-oligarchische systeem evolueerde in de loop van de jongste twee eeuwen in de richting van een meer en meer democratische staatsorde, vooral door geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht. Het Britse bestel strekte steeds meer de constitutionele ontwikkeling op het continent tot voorbeeld, hoewel het aldaar niet steeds getrouw en ook niet steeds in even gunstige omstandigheden werd nagevolgd.

*
**

Het stemt tot nadenken dat de erfelijke monarchie op dit ogenblik, wat Europa betreft, nog slechts bestaat in een beperkt aantal staten : het Verenigd Koninkrijk, de Beneluxlanden, de Scandinavische landen, Griekenland, waarbij men ook nog Liechtenstein en Monaco kan voegen. Alzo in tien landen, waarvan drie zeer kleine. Wijl daarnaast Spanje zich als monarchie zonder koning voorlopig in een niet zeer duidelijke positie bevindt, en de Vaticaanse staat eveneens buiten beschouwing mag worden gelaten, staan daartegenover, steeds in Europa, éénnentwintig republieken. Nog maar vijftig jaar geleden, op de vooravond van de Revolutie in Rusland, hadden slechts vijf van de zesentwintig alsdan in dit werelddeel bestaande landen een republikeinse staatsvorm, met name Zwitserland, Frankrijk en Portugal, benevens Andorra en San Marino : daartegenover stonden in Europa toen éénnentwintig monarchieën (3), om niet eens te spreken van de diverse koninkrijken, groothertogdommen, hertogdommen en vorstendommen, die deel uitmaakten van het Duitse Rijk (4).

Buiten Europa en de weinige Commonwealthlanden die nog niet de republikeinse staatsvorm hebben aangenomen, bestaat de erfelijke monarchie slechts in nog enige Aziatische en een zeer gering aantal Afrikaanse staten ; in andere, waar zij voorheen bestond, heeft zij de

(3) Met inbegrip van Rusland en Turkije, waarvan de hoofdsteden in Europa gevestigd waren, hoewel het grootste deel van beider grondgebieden in Azië lag.

(4) Het Duitse Rijk bestond tot 1918 uit vier koninkrijken, zes groothertogdommen, vijf hertogdommen, zeven vorstendommen en drie vrije steden.

plaats voor republikeinse regimes moeten ruimen. In vele staten heeft zij, sedert het verwerven van de onafhankelijkheid, nimmer bestaan. En men mag wel aannemen « dat geen modern volk er meer aan zou denken een monarchie te creëren » (5).

De erfelijke monarchie schijnt dus wel enigszins achteruitgegaan te zijn in de hedendaagse wereld. Wellicht is zij op weg te verdwijnen.

Het onderscheid tussen de monarchische en de republikeinse staatsvorm wordt overigens sinds lang niet meer beschouwd als *das oberste Eintheilungsprinzip der Verfassungen* (6), zoals Jellinek het nog zag. Andere, meer bij de eigentijdse realiteit passende classificaties genieten thans de voorkeur, zoals die tussen autokratische en democratische of tussen monokratische en polykratische bewindsvormen.

Niemand ook die op de ene of andere wijze in de moderne staat een macht verwerft, die in vele gevallen heel wat groter kan zijn dan die welke zelfs zeer absolute vorsten in het *Ancien Régime* konden uitoefenen, denkt er nog aan, zoals destijds Napoleon, zich tot koning of keizer te laten uitroepen en te pogen zelf een erfelijke dynastie te vestigen. Blijkbaar is, in het jongste verleden, Albert Kalonji de enige geweest die het nog even in het onrustige Kasai heeft geprobeerd. De huidige Franse president heeft er blijkbaar geen behoefte aan, zich nog te Reims of elders tot Karel XI te laten kronen: zijn gezag, hoe omstreden ook, is nochtans in feite minstens even groot als dat van Napoleon of van Lodewijk XIV.

*
**

Zo kom ik tot een punt waaraan men wellicht, door steeds aan de monarchie in haar erfelijke gedaante te denken, niet steeds de nodige aandacht heeft besteed. In feite leeft een nieuwe vorm der monarchie nog voort in deze tijd, in de gedaante van het Amerikaanse en in de V^e Republiek nu ook van het Franse presidentschap, zelfs ook — zo mag men aannemen — in dat Britse eerste-ministerschap dat de realiteit der koninklijke macht in het Verenigd Koninkrijk heeft overgenomen. Daar leeft een nieuwe monarchie, niet meer erfelijk, doch verkozen, niet meer voor het leven verworven doch telkens slechts voor een bepaalde tijd, die overigens in het geval van de Britse premier steeds kan worden ingekort.

Het presidentiële regime naar Amerikaans of Frans model is eigen-

(5) L.J. ROGIER, « Oranje en de Nederlandse staat », in *De Monarchie*, Amsterdam, 1966, blz. 55.

(6) G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3^e uitg., 7^e druk, Bad Homburg, 1960.

lijk toch niets anders dan een transpositie in republikeinse vorm van de beperkte monarchie. Niet zozeer de omvang of de inhoud der uitgeoefende macht maakt het verschil uit, alleen de titulatuur, een zeker verschil in vormelijke praal en het feit dat de macht slechts voor vier of zeven jaar door verkiezing wordt verkregen in plaats van erfelijk te zijn en levenslang te gelden. In het geval van de Britse eerste-minister wordt de staatsmacht wel in een enigszins andere vorm uitgeoefend, doch wezenlijk is ook hij, in het spel van het tweepartijensstelsel, een tijdelijk monarch, die, met zijn door verkiezing verworven meerderheid in het lagerhuis, het Verenigd Koninkrijk regeert. Ziedaar de nieuwe monarchie, die trouwens, alleen reeds doordat zij op verkiezing steunt, heel wat meer reële macht kan uitoefenen dan de oude, erfelijke monarchie het nog kon, zolang zij nog niet ofwel in het parlementaire regime een kroon zonder macht overhield, ofwel, omdat ze dat juist niet wilde accepteren, zowel haar kroon als haar macht verloor.

Voor de *Wahlmonarchie*, die Jellinek nog stelde tegenover de *Erbmonarchie* (7), zijn in deze tijd blijkbaar dus nog wel enige mogelijkheden weggelegd, zoals wellicht ook voor andere éénhoofdige bewindsvormen, waarbij de macht op minder legitieme wijze dan door erfrecht of verkiezing verkregen wordt. Vele « sterke mannen » in vele landen die niet steeds ontwikkelingslanden zijn, hebben hun macht door staatsgrepen veroverd en plegen ze meestal ook door staatsgrepen te verliezen: maar wat zijn zij anders dan tijdelijke, ongekroonde koningen, wier willekeur soms ver de grenzen te buiten gaat die zelfs het absolutisme der traditionele monarchieën destijds nog in acht scheen te nemen?

Aldus heeft Jellineks onderscheid tussen monarchie en republiek, dat hij, veeleer dan op het door Duguit geprefereerde criterium der erfopvolging, fundeerde op het verschil tussen éénhoofdig en collegiaal bewind, wellicht nieuwe zin en inhoud verkregen. De ware monarchieën zijn nu die systemen waar de leiding van de regering in één hand berust — naar eigentijdse democratische inzichten wellicht liefst van iemand die daartoe op een zo duidelijk mogelijke wijze door het volk verkozen is —; de ware republieken die waar de bewindvoering in feite slechts collegiaal kan worden bepaald, zoals in het Zwitserse bestel.

Doch laten wij terugkeren naar de erfelijke, de traditionele monarchie...

*
**

(7) *Ibid.*, blz. 691.

Onder de monarchische staten in Azië en Afrika zijn er nog wel enige waar het erfelijk bewind persoonlijk door de vorst wordt gevoerd, waar de macht van de koning of keizer nog reëel is gebleven, en soms op een zeer autokratische wijze wordt uitgeoefend, zoals in Saoedi-Arabië, Afghanistan en Ethiopië; in de meeste echter is het monarchisch bewind enigszins getemperd, met diverse varianten, waarbij tot dusver alleen in Japan het stadium van de parlementaire monarchie schijnt bereikt te zijn.

In die buiten-Europese landen waar erfelijke vorsten nog in meerdere of mindere mate — en soms op zeer precaire wijze — een eigen macht uitoefenen, vervullen zij in vele gevallen een taak die vergelijkbaar is met die welke verricht werd door de vorsten die destijds de moderne staten in Europa hebben uitgebouwd. Daarbij hebben zij trouwens de concurrentie te duchten van nieuwe elites, die de erfelijke monarchie ook reeds als een voorbijgestreefd anachronisme beschouwen en er trouwens in vele gevallen geen genoegen mede willen of kunnen nemen ze tot machteloze symbolen te degraderen. Men denke aan wat enige jaren geleden in Tunesië en in Egypte, en vooral in Irak is geschied.

De erfelijke monarchieën die in Europa zijn overgebleven zijn juist diegene die zich hebben neergelegd, vrijwillig of met een zekere tegenzin, bij hun omvorming, niet alleen tot constitutionele of beperkte, maar tot parlementaire monarchieën. Zo is het geweest in het Verenigd Koninkrijk, in de Beneluxlanden (8), in de Skandinavische landen (9), en, in een zekere mate ook, hoewel dit wellicht nog geen al te geslaagd voorbeeld is, in Griekenland. Dit schijnt er op te wijzen dat de mate waarin de monarchie zich al dan niet heeft kunnen aanpassen aan de geest van het parlementaire regime en al dan niet heeft kunnen verzaken aan de wil om nog steeds een effectieve rol te spelen in het bepalen van het beleid, een wellicht determinerende factor is geweest voor haar behoud of haar verdwijnen.

De monarchieën van Centraal- en Oostelijk Europa, die vijftig jaar geleden nog bestonden, zijn alle verdwenen, zonder enige uitzondering. Al die tronen zijn gevallen, meestal reeds tegen het einde van de Eerste Wereldoorlog: aldus die van de huizen Romanow, Habsburg en Hohenzollern, met al de kleinere Duitse tronen, en kort nadien ook die van de Turkse sultan. Die welke alsdan nog over-

(8) België werd als parlementaire monarchie ingericht in 1830-1831. In Nederland en Luxemburg kwam het parlementaire regime onderscheidenlijk in 1848 en in 1868 tot stand.

(9) In Noorwegen, Denemarken en Zweden kwam het parlementaire regime onderscheidenlijk in 1884, 1901 en 1917 tot stand.

bleven zijn in of onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog ten gronde gegaan: aldus die van Joegoslavië, Bulgarije en Roemenië, evenals die van Italië en van Albanië. Zo is de monarchie teloorgegaan in staten waar zij zich niet had laten omvormen tot een parlementaire monarchie, ook daar waar zij tot een constitutionele monarchie was geëvolueerd of wellicht zelfs tot formules van het Orléanistische type gekomen was; een speciaal geval was dat van Italië, waar zij zich te zeer met het fascisme bleek te hebben gecommitteerd, na in een korte periode tussen de Eerste Wereldoorlog en de machtsovername door Mussolini in enige mate het spel van het parlementaire regime te hebben gespeeld.

De constitutionele of beperkte monarchie en ook de Orléanistische monarchie zijn gebleken niet houdbare systemen te zijn, wellicht juist omdat daarin de vorst telkens nog een persoonlijke macht bleef uitoefenen, nog steeds een bepalende rol speelde in het beleid, nog zelf beslissingen te nemen had. In die systemen waren spanningen wel moeilijk vermijdbaar en moest de vorst bijna noodzakelijkerwijze in conflictsituaties met de volksvertegenwoordiging betrokken worden.

Telkens wanneer de monarchie tracht, in een moeilijke coëxistentie met de volksvertegenwoordiging, nog steeds een eigen macht uit te oefenen, zij het dan een beperkte macht, en geen genoegen wil nemen met de meer symbolische rol die zij nog spelen kan in een parlementair regime, wordt meteen haar bestaan in twijfel gesteld en loopt zij het risico te worden opgeheven: zij wordt betrokken in de strijd der partijen en zelf ook het voorwerp van die strijd.

De monarchie handhaaft zich veel gemakkelijker in staten waar zij tot een parlementaire monarchie is geëvolueerd of waar zij steeds een parlementaire monarchie is geweest. De parlementaire monarchie laat toe dat de vorst zich afzijdig houdt van de partijstrijd, wat in beginsel, althans volgens de nog meestal aanvaarde interpretatie van dit regime, nochtans niet belet dat hij nog invloed uitoefent of kan uitoefenen op het beleid door, naar de woorden van Bagehot, te worden geraadpleegd, aan te moedigen en te waarschuwen (10). Doch zelfs in parlementaire regimes loopt de monarchie gevaar in de mate waarin zij toch nog tracht meer invloed te laten gelden dan aanvaardbaar wordt geacht en vooral in de mate waarin zij daardoor, op de ene of andere manier, in de partijstrijd betrokken wordt: dan wordt zij betwist en dan loopt zij uiteraard enige risico's. In een zodanig regime is dus wel grote voorzichtigheid geboden, ook in de

(10) «... the right to be consulted, to encourage, to warn» (W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londen, 1891, blz. 77-78).

wijze waarop de invloed van de vorst wordt uitgeoefend: dit moet op een zo discreet en onopvallend mogelijke wijze kunnen geschieden.

Men kan zelfs aannemen dat, bij een voortschrijdende ontwikkeling van de parlementaire monarchie, ook de uitoefening van invloed vanwege het erfelijke staatshoofd steeds minder aanvaardbaar wordt.

Zo blijkt de monarchie zich in Europa tot op heden te hebben kunnen handhaven in de mate waarin zij in het verband van het parlementaire regime aan eigen machtsuitoefening heeft kunnen verzaken en zich aldus in het politieke spel heeft laten neutraliseren.

Waar zij echter nu niet alleen geen macht doch ook praktisch geen invloed meer mag laten gelden, komt de monarchie meteen meer en meer in een zodanige situatie dat zij in de staat een enigszins nutteloos element gaat worden, als het ware een facultatief ornament in een parlementair regime, dat evengoed met een even machteloze president of helemaal zonder president kan functioneren.

*
**

Er is wel een neiging geweest om toch niet helemaal de taak der monarchie in het parlementaire regime tot nutteloos praalvertoon gereduceerd te laten, door ten minste nog op enkele gebieden het voortbestaan van een residu van vorstelijke macht voorop te stellen. Aldus heeft in Nederland Kamphuisen nog in 1935 (11) vijf gevallen aangewezen waarin, naar zijn mening, ruimte overbleef voor een persoonlijke beslissingsbevoegheid van de koning, met name: aperte schending van de wet, benoeming en ontslag van ministers, kamerontbinding, oorlogsverklaring en aangelegenheden betreffende het staatsrechtelijk familierecht.

Dat men de vorsten en hun familieleden nog wel enige mate van eigen initiatief wil overlaten met betrekking tot deze laatste categorie van gevallen, waarmede vooral wat ik zou noemen het huwelijksbeleid der vorstenhuizen wordt bedoeld (12), zal iedereen wel gaarne aannemen. Toch hebben recente gebeurtenissen in diverse landen steeds duidelijker gemaakt dat het niet mogelijk is ook in die aangelegenheden veel ruimte voor een eigen vorstelijk appreciatierecht over te laten. Een koninklijk of prinselijk huwelijk is nu eenmaal niet zonder meer als een privé-aangelegenheid van de koninklijke familie te beschouwen, waarmede de onderdanen, met inbegrip van 's konings

(11) P.W. KAMPHUISEN, *Koning en Minister*, Nijmegen, 1935, blz. 72-80 en eveneens blz. 56-62 en 68-69.

(12) *Ibid.*, blz. 79-80.

ministers, zich niet hebben in te laten. De monarchie moet ook op dat gebied rekening houden met overwegingen van politieke opportuniteit, die in het parlementaire regime met volle recht door regering en volksvertegenwoordiging naar voren kunnen worden gebracht: men schijnt daarbij meer en meer aan te nemen dat wie zodanige overwegingen niet in acht wenst te nemen, ook geen aanspraak hoeft te maken op de handhaving van een in de staat door constitutionele erfopvolging verkregen positie.

Wat hier gezegd wordt met betrekking tot het staatsrechtelijk familierecht, geldt nog veel meer met betrekking tot de overige vier punten die Kamphuisen ruim dertig jaar geleden opsomde.

Met welk recht zal vooreerst de vorst de onwettigheid of zelfs ongrondwettigheid (13) van hem door zijn ministers voorgedragen ontwerpen inroepen om op grond daarvan zijn medewerking aan de voorgenomen handelingen te weigeren? Men ziet moeilijk in hoe enig persoonlijk inzicht van de vorst, zelfs over een zuiver juridisch probleem, zou kunnen opwegen tegen dat van zijn ministers, zolang die het vertrouwen van het parlement genieten. Kamphuisen zelf erkende reeds dat hij hier een wel zeer theoretische hypothese voor ogen nam.

Over benoeming en ontslag van ministers (14) is reeds heel wat gezegd en geschreven. Ik hoef hier niet opnieuw uitspraken in herinnering te brengen als die van Lebeau in het Nationaal Congres (15) of van Orban in zijn *Droit Constitutionnel* (16), die ik in dit verband reeds in vroegere bijdragen citeerde (17). Dat hier en elders de monarchie nu en dan wel enige feitelijke invloed heeft uitgeoefend met betrekking tot benoeming of ontslag van ministers, is wel niet onbekend. Dit fenomeen, dat onlangs nog, wat België betreft, op een bijzonder grondige wijze werd bestudeerd in het doctorale proefschrift van Boeynaems te Gent, en dat meer dan eens voorkwam in de XIX^e eeuw, blijkt echter in deze tijd steeds zeldzamer en uiteinde-

(13) *Ibid.*, blz. 68-69.

(14) *Ibid.*, blz. 56-62 en 73-74.

(15) « La Chambre impose à la Couronne ses exclusions et ses choix; elle élit donc, quoique indirectement, le ministère tout entier » [LEBEAU, in de vergadering van het Congres van 20 november 1830 (VAN OVERLOOP), *Exposé des motifs de la constitution belge*, Brussel, 1864, blz. 123].

(16) « S'ils ne sont ni élus, ni même présentés par les chambres, ils sont cependant, hors les cas où la situation permanente est troublée, désignés au roi par une sélection spontanée, qui s'opère au sein des partis et qui porte ceux-ci à pousser au pouvoir leurs leaders, leurs directeurs et leurs guides » (O. ORBAN, *Droit constitutionnel de la Belgique*, dl. II, Luik, 1908, n^o 134, blz. 285).

(17) J. DE MEYER, « Réflexions sur la monarchie parlementaire », in *Res Publica*, III (1961), blz. 245.

lijk zelfs onaanvaardbaar geworden te zijn. Men kan zich overigens steeds moeilijker voorstellen dat de vorst door een, zij het nog zeer discrete, beïnvloeding de normale vorming en samenstelling van een door een parlementaire meerderheid ondersteunde regering zou kunnen doorkruisen. Het enige wat hij bij het vormen van een regering of bij de aanvaarding van haar ontslag nog doen kan is gevolg te geven aan wat blijkt de wil van die meerderheid te zijn. Dit geldt ook voor de benoeming en het ontslag van individuele ministers.

De melding die Kamphuisen maakte van het geval van de oorlogsverklaring (18) kon eigenlijk even goed worden uitgebreid tot al wat betreft de buitenlandse betrekkingen en de defensie, waarbij ook, in het verleden, nog het koloniaal beleid kon worden gevoegd. Voor deze orde van aangelegenheden hebben de monarchieën, ook in het parlementair bestel, steeds een grote belangstelling overgehouden (19) en daarbij zelfs ook nog op actieve wijze het beleid van hun regeringen beïnvloed of getracht te beïnvloeden. Doch wat is daarvan nu nog overgebleven? Zou men nu nog, zelfs in die aangelegenheden, de vorsten toelaten er een eigen diplomatie op na te houden naast en boven die van hun regering of op min of meer directe wijze in het militair beleid te interfereren? In alle West-Europese staten waar de monarchie nog bestaat, worden thans ook die vormen van interventie in het beleid de vorsten ontzegd en aanvaardt geen regering nog in die aangelegenheden meer dan haar lief is te worden beïnvloed.

Dit geldt ook voor de kamerontbinding (20). Wellicht kon het nog in de vorige eeuw nu en dan nodig zijn de vorst, fatsoenlijkheidshalve, te overtuigen van de noodzakelijkheid van vervroegde verkiezingen of te weerstaan aan van hem uitgaande pressies om zodanige verkiezingen uit te lokken. Thans hoeft men zich daaromtrent geen speciale zorgen meer te maken: misschien zal de vorst in bepaalde omstandigheden nog wel van enig gemis aan enthousiasme kunnen laten blijken vooraleer een ontbindingsbesluit te ondertekenen of misschien zal hij ook zelf in andere situaties op een door hem wenselijk geachte ontbinding trachten aan te sturen. Maar zijn handtekening weigeren wanneer de regering aandringt of van de regering een beslissing afdwingen waarmede zij niet wenst in te stemmen, is zowel met betrekking tot kamerontbindingen als met betrekking tot andere aangelegenheden niet meer ernstig denkbaar.

*
**

(18) KAMPHUISEN, *op. cit.*, blz. 76-79.

(19) Cfr. o.m. R. FUSILIER, *Les monarchies parlementaires*, Parijs, 1960, blz. 48.

(20) KAMPHUISEN, *op. cit.*, blz. 74-76.

Men mag aannemen dat de constitutionele functies van het koningschap nu wel volledig zijn uitgehold. Zo rijst dan meteen de vraag of het nog zin heeft de aldus in het parlementaire regime tot practisch niets herleide rol van de monarchie verder te laten doorspelen in ijdel praalvertoon, als een element van symboliek en representatie, dat door velen, wellicht reeds door de meesten, niet meer als onmisbaar schijnt te worden beschouwd. Weinig overwegingen van doelmatigheid kunnen worden ingeroepen om de vorsten in die voorwaarden nog op hun tronen te houden.

Zo komt de monarchie ons thans voor als een instelling die zich, in de geëvolueerde staten die grotendeels door haar werden totstand gebracht, nog slechts handhaaft dank zij haar politieke nutteloosheid, doordat haar voortaan in die staten niet alleen machtsuitoefening doch zelfs ook in ruime mate beïnvloeding van het beleid wordt ontzegd.

Politieke nutteloosheid betekent echter niet noodzakelijk sociale nutteloosheid. Ook buiten de uitoefening van macht in de staat of buiten de beïnvloeding van het staatsbeleid, blijft nog ruimte over voor allerlei sociale taken, waarbij het adjectief « sociaal » wel in de ruimste betekenis mag worden opgevat. Zoals zij destijds de taak op zich had genomen een onvolgroeide maatschappij te leiden, soms wel met enige dwang, naar vooruitgang en volwassenheid, kan zij nu, in een geëvolueerde en geëmancipeerde maatschappij, waarin anderen, die door verkiezing de macht verworven hebben, de leiding hebben, zelf nog door diverse vormen van dienstbaarheid een niet onbelangrijke taak vervullen.

Sociale, economische en culturele taken, waarmede geen machts- of invloedsuitoefening met betrekking tot het staatsbeleid verbonden is, blijven nog over. In dit opzicht hebben sommige monarchieën zich wel in enige mate verdienstelijk gemaakt. Zo past het wellicht hier melding te maken van de uitzonderlijke figuur van onze eigen koningin Elisabeth, die in leniging van menselijk lijden en in bevordering van kunst en wetenschap levenstaken gevonden had, die een nieuwe zin aan de monarchie schenen te hebben gegeven.

Nu valt het daarbij op dat, waar die taken worden vervuld, dit vaak beter en gemakkelijker schijnt te kunnen geschieden door andere leden van de koninklijke familie dan de regerende vorst of vorstin zelf : door een echtgenote of weduwe, door een prins-gemaal, door prinsen of prinsessen die wellicht niet zozeer als de vorst zelf gevangen zitten in die « kooi », waarin Koningin Wilhelmina zich opgesloten voelde. Het erfelijk staatshoofd zelf wordt zozeer belemmerd door zijn politieke neutralisering, dat zelfs niet-politieke dienstbaar-

heid door hem in vele gevallen niet zonder risico's kan worden gepresteerd.

Er is echter ook nog de factor symboliek en representatie, of wat men misschien de *public relations* van de staat zou kunnen noemen. In dat opzicht kan de erfelijke monarchie in en voor de moderne staat nog een zekere rol spelen die wellicht niet mag worden onderschat. Doch voor de meeste republieken schijnt het geen inconvenient te zijn dat zij het in dit opzicht met een president of zelfs helemaal zonder president moeten stellen.

*
**

De erfelijke monarchie is niet alleen in de moderne staten, zoals wij die kennen in het hedendaagse Europa, een instituut geworden dat wel enigszins als politiek nutteloos kan worden beschouwd. Zij heeft ook het aureool der legitimiteit verloren.

Zoals onze Leuvense Argentijn Botana, in een uitstekend proefschrift, dat naar ik hoop weldra zal verschijnen, het zopas nog zeer duidelijk heeft aangetoond, berust legitimiteit in laatste instantie op geloof, op een *croyance* (21). Wat de staatsmacht betreft, heeft het geloof in het recht van erfopvolging nu wel plaats moeten ruimen voor het geloof in het verkiezingsbeginsel.

Niet ten onrechte heeft Ferrero de twee grote wereldcrisissen van 1789-1814 en van 1914-1943 beschouwd als uitingen van de strijd tussen twee legitimiteitsprincipes, enerzijds het erfelijk-aristokratisch-monarchische, anderzijds het electief-demokratische (22), tussen de geest van het *Ancien Régime* en de geest van de Revolutie.

Historisch gezien, zijn in de laatste eeuwen twee legitimiteitsbeginselen tegenover elkaar komen te staan, zowel wat betreft de bepaling van de rechtmatige drager van de macht — de vorst of heer of het volk — als wat betreft de bepaling van de wijze waarop het recht tot heersen verworven wordt — de erfopvolging of de verkiezing. En er is wel meestal een duidelijke en voor de hand liggende samenhang, enerzijds tussen het monarchisch-aristokratische beginsel en de machtsverwerving door erfopvolging, anderzijds tussen het demokra-

(21) N. BOTANA, *La légitimité, problème politique*, Leuven, *pro manuscripto*, 1967.

(22) « ... lutte entre le principe de légitimité héréditaire, aristocratique, monarchique, et le principe de légitimité électif et démocratique: lutte obscure, profonde, aux origines lointaines, qui depuis deux siècles oblige les hommes à se battre sans qu'ils sachent exactement pourquoi » (G. FERRERO, *Pouvoir: Les génies invisibles de la Cité*, Parijs, 1944, blz. 43).

tisch beginsel en de machtsverwerving door verkiezing (23). Toch zijn transversale combinaties niet helemaal uitgesloten, wat overigens Ferrero niet ten onrechte tot het onderscheiden van vier legitimiteits-types bracht.

Het erfelijk-aristokratisch-monarchische beginsel onderstelt het eens en voor goed aanvaarden van de superioriteit van één familie of van een groep van families, waarbinnen de macht van geslacht tot geslacht wordt overgeërfd (24), met uitsluiting van elke vorm van verkiezing en van elke beoordeling van de persoonlijke geschiktheid van de tot de macht geroepenen (25).

Dit erfelijk-aristokratisch-monarchische beginsel, dat men heeft kunnen beschrijven als het minst rationele en het meest absurde (26), als een beginsel dat de meeste ruimte overlaat aan het toeval en de geringste aan het verstand (27), was lang de stevige grondslag waarop het gezag der vorsten en de gehoorzaamheid der volkeren werd gefundeerd.

Een zodanig regime is natuurlijk volledig in tegenspraak met de geest van een tijd, waarin niet meer het blinde toeval van de erfopvolging doch de verkiezing door het volk als de enige nog aanvaardbare grondslag voor de verwerving en uitoefening van de macht in de staat wordt beschouwd en waar niet meer de vorst doch het volk als de legitieme soeverein voorkomt.

*
**

Dit hebben steeds diegenen ingezien die gewezen hebben op het onlogische en eigenlijk halfslachtige karakter van intermediaire formules waarin men getracht heeft beide legitimiteitsbeginselen met elkaar te combineren.

Aldus kon van de Franse Juli-Monarchie, die uit de gebeurtenissen

(23) Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Man and his Government, An Empirical Theory of Politics*, New York, 1963, blz. 235.

(24) « ... la supériorité, plus ou moins définie et vérifiable, d'une famille ou d'un groupe de familles. Justifiée par cette supériorité, réelle ou supposée, l'hérédité du pouvoir devient à son tour la confirmation définitive de la supériorité. C'est par ce double jeu que l'hérédité a été acceptée, par beaucoup de peuples et pendant longtemps, comme une règle raisonnable et juste de la transmission du pouvoir » (G. FERRERO, *op. cit.*, blz. 17).

(25) « Il s'agit d'un certain nombre de grands Etats, dans lesquels le pouvoir suprême était confié à une seule personne, et celle-ci était désignée, à l'exclusion de toute forme de choix et sans considération de capacité personnelle, par l'hérédité biologique » (*Ibid.*, *loc. cit.*).

(26) « ... le moins rationnel et le plus absurde » (*Ibid.*, blz. 135).

(27) « ... la place la plus grande au hasard, et la moindre à l'intelligence » (*Ibid.*, *loc. cit.*).

van 1830 naar voren trad en reeds in 1848 ten gronde ging, niet ten onrechte worden gezegd dat zij slechts een quasi-legitieme monarchie was, evenals de Italiaanse monarchie van 1878 tot 1922 en de Spaanse van 1870 tot 1931 (28). Die monarchieën vonden niet meer hun exclusieve grondslag in de traditionele legitimiteit van de erfopvolging — die overigens bij de geciteerde voorbeelden in enige mate betwistbaar was, vermits in elk van die gevallen de continuïteit van de dynastische opvolging in een recent verleden niet ongestoord was gebleven en vermits de macht, in het geval van het huis van Savoye, in belangrijke delen van Italië pas door volksstemming verworven was. Die vorsten deelden de macht met een door de burgerij verkozen volksvertegenwoordiging, aan dewelke zij grotendeels ook hun behoud op de troon te danken hadden.

Daarom had ook Treitschke niet helemaal ongelijk, wanneer hij de Belgische monarchie, zoals die in 1830 door het Congres was gecreëerd, een schaduwkoningdom, *ein Schattenkönigtum*, noemde en ze beschreef als een illegitiem koningshuis, dat geen eigen zelfstandig recht meer kon laten gelden tegenover de volksvertegenwoordiging (29), die haar de kroon gegeven had, in een systeem dat men in het Congres als een *monarchie républicaine* en als een *république royale* had beschreven.

*
**

Maar over die intermediaire of overgangsformules zijn wij nu wel heen. De monarchie komt meer en meer voor als een anachronisme, nu de democratische legitimiteit als het enige beginsel van gezag in de staat wordt erkend.

Zoals Rogier het onlangs zegde te Nijmegen, kost het een modern mens « moeite vrede te nemen met een instituut, dat zich handhaaft bij erfelijke overdracht » (30). En er blijft wel niet veel over wanneer men — ik citeer opnieuw Rogier — gaat aannemen dat een systeem, gegrond op « de predestinatie van een familie, waarvan de leden niet op grond van enige persoonlijke verdienste, maar simpel krachtens geboorte, recht hebben op de hoogste waardigheid in de staat » (31), thans nog slechts de keus overlaat « tussen twee moge-

(28) Cfr. G. FERRERO, *op. cit.*, blz. 113: « Tous ces Etats ont été gouvernés... par les Cours et par le pouvoir exécutif, avec la collaboration subordonnée du parlement, souverain en théorie et en apparence ».

(29) « ...ein illegitimes Königshaus, das also gar nicht im Stande ist, ein selbständiges Recht gegenüber der Volksvertretung zu behaupten » (H. VON TREITSCHKE, *Politik*, dl. II, Leipzig, 1900, blz. 147).

(30) L.J. ROGIER, « Oranje en de Nederlandse staat », in *De Monarchie*, Amsterdam, 1966, blz. 56.

(31) *Ibid.*, blz. 56-57.

lijkheden... : of het ambt is niets dan een loze gevel of er handhaaft zich in ons, die ermee akkoord gaan, nog een wezenlijk element van het oude geloof in de predestinatie van deze ene familie » (32). Men moet also « nog een sprank » overhouden « van het geloof in haar sacraal karakter » (33) om de erfelijke monarchie nog steeds in deze democratische tijd verantwoord te achten.

En dan is het toch wel zo dat men daarmee — met dat residu van het aloude *droit divin* — toch nog maar weinig in handen houdt om de handhaving van het instituut te rechtvaardigen. Wie is nog bereid in zij het zeer geringe mate te geloven in dat sacrale karakter van de traditionele monarchie? Welk van de thans regerende vorstenhuizen kan trouwens andere tekenen van goddelijke of bovennatuurlijke predestinatie aanwijzen dan allerlei zeer aardse evenementen waardoor in het verleden door geweld, list, huwelijk, wellicht soms ook door verkiezing, of hoe dan ook de nu nog gedragen kronen verworven werden?

Van de mythos van het koninkdom blijft nog maar weinig over. Hoogstens misschien het feit dat het in een geheel of gedeeltelijk gelaïciseerde vorm uitgegroeid is tot een stuk nationale symboliek, tot een wellicht niet onbelangrijk element van het staatsceremonieel, iets dat behoort tot het ritueel, waarmee men pleegt dingen, die belangrijk geacht worden, te omhangen. Maar als het alleen nog maar dat is, dan moet men ook overwegen of dat ijdel vertoon nog wel zin heeft in deze sobere, nuchtere tijd.

*
* *

De monarchie heeft de moderne staat gemaakt. Zij is sindsdien enigszins overbodig geworden. Zij is ook wel zeer moeilijk verenigbaar met het hedendaagse geloof in de democratische legitimiteit.

In een steeds meer democratische samenleving is het uiteindelijk steeds duidelijker geworden dat het staatsbeleid niet meer, zij het ook slechts ten dele, door een erfelijk hoofd mag worden bepaald of zelfs alleen maar beïnvloed, maar slechts door leiders die hun macht door verkiezing van het volk verkregen hebben of het vertrouwen genieten van de gekozen volksvertegenwoordiging. In de mate waarin de monarchie dit heeft begrepen en nog begrijpen zal, zal zij wellicht nog voor enige tijd haar nu wel zeer moeilijk geworden positie kunnen handhaven.

(32) *Ibid.*, blz. 57.

(33) *Ibid.*, blz. 56.

Uit dit alles zou men wel het besluit kunnen trekken dat de monarchie, die thans geen historische functie meer te vervullen heeft en ook niet meer beantwoordt aan de legitimiteitsidealen van deze tijd, als nut- en zinloos zou mogen worden afgeschaft. Hierdoor zouden de politieke instellingen wellicht in belangrijke mate gerationaliseerd kunnen worden. Maar alles is in de staat niet noodzakelijk rationeel. Er zijn ook traditionele en zelfs emotionele factoren, waarmede men toch in enige mate moet rekening houden.

Dat het afschaffen van de monarchie niet zonder enige moeite mogelijk is, bewijzen onder meer het hoge aantal van de stemmen die nog ten voordele van het handhaven ervan werden uitgebracht in Italië bij het constitutionele referendum van 1946, toen omstreeks nog 10 miljoen kiezers de monarchie prefereerden tegen 12 miljoen de republiek, en ook het grote aantal van diegenen die in België Leopold III trouw bleven in de strijd om de koningskwesie na de Tweede Wereldoorlog, waarbij overigens het beginsel zelf van de monarchie niet op noemenswaardige wijze in discussie werd gesteld.

Doch enige jaren zijn ondertussen weer voorbijgegaan. In diverse omstandigheden en in verschillende landen is gebleken dat de traditionele gehechtheid aan de monarchie niet meer zo groot is als voorheen. Zelfs het huis van Oranje, dat tot voor kort nog een zo grote populariteit scheen te genieten, is in de meest recente jaren meer en meer aan kritiek onderworpen. En in landen als Zweden en Noorwegen heeft men reeds ernstig de vreedzame liquidatie van de monarchische staatsvorm overwogen.

Nu zou men echter ook nog deze beschouwing kunnen maken : heeft het wel zin de erfelijke monarchie uit de staatsinrichting te bannen, waar zij toch reeds geneutraliseerd is in het verband van het parlementaire regime, wijl men de legitimiteit van het erfrecht in de zogenoemd private verhoudingen onaangetast laat en nog vrijwel de gehele economische en sociale orde van het kapitalistische stelsel op het beginsel der erfopvolging van de private eigendom gefundeerd laat ?

Wij leven inderdaad in een systeem dat, wat de staat betreft, de erfelijke monarchie heeft onschadelijk gemaakt zonder ze formeel op te heffen, en tegelijkertijd in een sociaal-economische orde die op de erfelijke privaateigendom is gebouwd. Daarin ligt dus wel woorlopig nog enige contradictie.

Het beeld dat ik hier van de erfelijke monarchie heb opgehangen kan wel lijken op dat van een goddendeemstering. Ik wou slechts

nuchter en zakelijk zijn, slechts politieke wetenschap beoefenen. En hoezeer het ook nog wellicht velen kan spijten, van de monarchie, in haar erfelijke vorm, kan in de moderne staat slechts worden vastgesteld dat zij daarin in ruime mate nutteloos is geworden en ook niet meer zoals voorheen als legitiem ervaren wordt. Daarin ligt de tragiek van een instituut, waaraan de Europese landen van deze tijd zo enorm veel te danken hebben, doch dat wellicht thans in hun politiek bestel niet meer thuishoort.

*
**

Men heeft mij de opmerking gemaakt dat deze beschouwingen, vooral wat België betreft, onvolledig zouden zijn en, uit dien hoofde, een eenzijdige indruk zouden kunnen nalaten. Men was van mening dat in politiek opzicht de monarchie nog een groot belang en een groot nut heeft, doordat zij met betrekking tot de continuïteit van het beleid een compensatie biedt voor het vlottende en veranderlijke in ons politiek leven. Ook wees men op de aanzienlijke rol die de koning in feite vervult als element van nationale samenhang, dank zij de werking van niet te onderschatten affectieve factoren. Voorts werd onderstreept dat een erfelijk staatshoofd een niet onbelangrijke betekenis heeft met betrekking tot de loyaliteit en getrouwheid van de strijdkrachten en dat alleen reeds zijn aanwezigheid de naleving van bepaalde normen en het handhaven van een bepaald evenwicht in de staat bevordert.

Inzonderheid deelde men mij in dit verband het volgende mede :

« U haalt hoofdzakelijk volgende argumenten aan : het principieel van legitimiteit door erfenis van de monarchie wordt in onze tijd niet meer aanvaard. Wellicht als gevolg daarvan wordt het uitoefenen van een eigen politieke macht onmogelijk of gevaarlijk voor de monarchie. Dus wordt deze een overbodig en nutteloos sieraad.

» Voor mij berust de legitimiteit van onze en enkele andere monarchieën op de vrije keus van een Kongres, gedaan voor opportuniteitsredenen, en vastgelegd in een grondwet, voorzien van aanpassingsmodaliteiten. De legitimiteit blijft, zolang het volk of de natie de monarchie handhaaft, i. e., zolang het volk er het nut van inziet.

» Het uitoefenen van een eigen politieke macht werd aan ons vorstehuis vanaf Leopold II ontzegd, of liever onderworpen aan de instemming van de publieke opinie van de politiek-mondigen van zijn tijd. Het verschil met vandaag ligt meer in het aantal van deze politiek-mondigen, en in het percentage dat ze betekenen in de bevolking, dan

in hun houding ten opzichte van een eigen willekeurig optreden van de monarch. Hij is altijd meer een vertolker geweest van de nationale wil, dan een bron van macht.

» De monarchie afschrijven als nutteloos ornament omdat ze geen gans-eigen politieke macht heeft, of omdat weinig macht van haar uitgaat schijnt me niet verantwoord. Hetzelfde argument zou gelden voor alle consultatieve lichamen, of voor alle voorzitterschappen-zonder-stemrecht. Het komt er integendeel op aan, in onze tijd van ontwikkeling van de humane wetenschappen, de praktische voordelen van het systeem onder alle aspecten te onderzoeken, en dit voor de evolutie van het democratisch bestel dat wij allemaal willen. Dit schijnt mij een groot aantal andere factoren in te sluiten dan de twee hierboven aangehaalde.

» Het bestaan zelf en de tegenwoordigheid van de monarchie kan de scherpste kanten van de politieke strijd afronden beter dan een verkozen staatshoofd en zodanig de samenleving mogelijk houden in gebieden waar twistende groepen in sterke spanningen gedoemd zijn samen te leven. Dit is waar voor Zuid-Oost-Azië, voor Afrika en ook elders. Zulke landen worden meestaal zinvoller vertegenwoordigd door een vorst dan door een gewezen politieker die onvermijdelijk uit een van de strijdende partijen gesproten is.

» Als ik rondom mij kijk, ben ik daarbij niet zo zeker van de deugdzaamheid van het republikeins regime voor de landen die hun monarchie hebben uitgewezen. In Oost-Europa hebben de meeste een partij-diktatuur, gesteund door een gepolitiseerde krijgsmacht. Duitsland zat met Hitler na 15 jaar republiek. Wat schiet er van de Franse Republiek over als men de jaren onder Eerste Consul Buonaparte, President Napoleon, en enkele koningen aftrekt? Veertig jaar revanchisme die het land aaneenhielden voor 1914 (met « affaires » Garibaldi, Boulanger, Dreyfus), daarna 15 jaar verrotting, le « Front Populaire », Pétain en de Gaulle? En wat te zeggen van de stabiliteit van de republieken die ontstonden na het opbreken van de Habsburgse monarchie in Oostenrijk? En van het misbruik van de krijgsmacht door alle diktatoriale regimes in Zuid-Amerika, Afrika, Azië?

» Gesproken van een « Wahlmonarchie », heb ik ook enkele aarzelingen in verband met het Amerikaans systeem. De macht van een figuur als F.D. Roosevelt en zijn onbevoegdheid en soms kinderlijke naïviteit in zekere domeinen jagen mij angst aan, omdat alles berustte op zijn gave om het Amerikaanse publiek te verleiden. Te veel invloed voor de « charme », te weinig gewicht voor een politieke bevoegdheid, op gebied van de buitenlandse politiek.

» Het komt mij ook voor dat, zo men de praktische voordelen van

de parlementaire monarchie wil beoordelen, men er niet te buiten kan zonder een belangrijk mechanisme van de invloed van deze institutie — het dialoog met de ministers — over een tamelijk lange periode wetenschappelijk te onderzoeken. Dit is niet gemakkelijk, doch ook niet onmogelijk, en kan het anders verkregen beeld van de rol die de monarchie nog vervult zeker aanvullen (alhoewel op dit gebied in ons land de jeugdige ouderdom van de kroonprinsen bij de troonopvolging sedert drie generaties zeker ongunstige gevolgen heeft gehad).

» Het verenigen van de pracht en de praal van het staatshoofd, of die tot zijn functie behoren, met de macht over de krijgsmacht, met de grote aanhang verworven door publieke verkiezing, houdt voor de democratie gevaren in zich, die weinig landen gespaard gebleven zijn. Talloze voorbeelden liggen voor het grijpen.

» Daarom denk ik dat onze huidige vorm van monarchie wellicht de veiligste vorm van staatsbestel waarborgt zolang het vorstenhuis over waardevolle opvolgers beschikt, en het land rijp en wijs genoeg is om dit in te zien. Daarom is een voortreffelijke voorlichting nodig, en misschien een vernieuwde stijl bij het optreden van de vorst in de gedurig veranderende wereld.

» Op de moeilijkheid (ik denk onmogelijkheid) om in een klein land zoals het onze een volwaardige krijgsmacht voor de in- en uitwendige veiligheid van de staat leefbaar te houden in vredestijd, zonder de steun van een lang aanblijvend en onpartijdig staatshoofd kom ik niet meer terug.

» De grootste bedreiging voor de monarchie komt meer van het onbegrip en de drang naar gelijkheid van de hedendaagse mensen dan van een wetenschappelijk-nuchtere analyse van de doeltreffendheid van de constitutionele monarchie ».

Wellicht heb ik inderdaad in mijn lezing van 15 februari sommige van die aspecten, en ook wel nog enige andere niet in voldoende mate in het licht gesteld.

Toch heb ik gemeend dat de nuttig was mijn lezing ongewijzigd te publiceren, al was het slechts om te vermijden dat voortvarende en eenzijdige interpretaties zouden worden gegeven aan beschouwingen die slechts waren bedoeld als een poging om het fenomeen van de erfelijke monarchie in de hedendaagse wereld te situeren en te begrijpen.

Op sommige in verband met zijn betoog geformuleerde bemerkingen kan ik dan wellicht later nog terugkomen.

