

Zitting 1979–1980

16 032

Wijzigingen van enige wettelijke bepalingen betreffende leden van het Koninklijk Huis

Nr.4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 28 maart 1980

De vaste commissie voor binnenlandse zaken¹, met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie verwezen allereerst naar de door hen gemaakte algemene opmerkingen in het voorlopig verslag bij wetsontwerp 15 673 (Wet lidmaatschap Koninklijk Huis).

Deze leden vroegen zich af welke voornemens de regering heeft met de andere dan de formeel wettelijke regelingen die bepalingen bevatten betreffende leden van het Koninklijk Huis. Zij verwezen naar blz. 6 van de memorie van toelichting op wetsontwerp 15 673. Voor welke van de daar genoemde regelingen a t/m p voorziet de regering dat zij geschrapd dan wel aangepast zullen worden?

Deze leden konden in beginsel instemmen met het uitgangspunt van de regering dat wettelijke bepalingen zo min mogelijk uitzonderingen voor leden van het Koninklijk Huis dienen te bevatten.

Alvorens de afzonderlijke artikelen te bezien wilden deze leden nog een opmerking van algemene aard maken.

De artikelen 111 t/m 113 (opzettelijke belediging) voorzien, anders dan de beledigingsdelicten van Titel XVI van het Wetboek van Strafrecht (belediging), ook in vervolging zonder klacht van diegene tegen wie het misdrijf is gepleegd. Kan de regering mededelen hoeveel maal op grond van de artikelen 111 t/m 113 de laatste tien jaar door het openbaar ministerie een vervolging is ingesteld, en hoeveel keer deze vervolging tot een veroordeling heeft geleid?

Heeft ook de recente zaak rond de Vrij Nederland-columnist Jan Eter – waarbij een voornemen tot vervolging door het O.M. niet tot een strafzaak heeft geleid – niet nog eens aangetoond dat de beledigingsdelicten van artikel 111 t/m 113 in de praktijk veel van hun betekenis als afzonderlijke delicten naast de klachtdelicten van Titel XVI van het Wetboek van Strafrecht hebben verloren?

Gaarne vernamen deze leden het oordeel van de regering over de hier opgeworpen vraag.

¹ Samenstelling: Abma (SGP), Schakel (CDA), Van Thijn (PvdA), Bremen (CDA), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), ondervoorzitter, Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), Evenhuis (VVD), Rienks (PvdA), voorzitter, Jacobse (VVD), Schaapman (PvdA), Lauxtermann (VVD), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Hennekam (CDA), Van den Anker (PvdA), Buurmeijer (PvdA), Mateman (CDA) en Van der Burg (CDA).

De leden behorend tot de CDA-fractie konden zich zeer wel aansluiten bij de inleidende beschouwingen van de regering, ertoe strekkende dat slechts speciale regelingen voor leden van het Koninklijk Huis dienen te worden gehandhaafd indien daarvoor in het verband met het functioneren van het koningschap een bijzondere aanleiding is.

Deze leden onderkenden dat het moeilijk is om, onbekend met mogelijke gebeurtenissen als de regering is, een strikt criterium te ontwikkelen voor het «in enigerlei mate betrokken zijn bij de uitoefening van de Koninklijke functie», zoals in de memorie van toelichting wordt geformuleerd. Zij meenden dat de regering in het onderhavige wetsontwerp de kring in ieder geval zo nauw mogelijk heeft getrokken, waardoor ook recht wordt gedaan aan het streven «in beginsel de leden van het Koninklijk Huis niet anders te behandelen dan andere burgers».

Niet duidelijk was het de leden van de CDA-fractie, waarom in het onderhavige wetsontwerp niet wordt voorgesteld artikel 53 van de Wet op de Krijgstucht en artikel 147 van het Wetboek van Militair Strafrecht te schrappen. De regering motiveert dit met een verwijzing naar de komende algehele herziening van het militaire straf- en tuchtrecht. Anderzijds verklaart zij deze bepalingen «niet langer als zinvol te beschouwen». Een schrapping bij het onderhavige wetsontwerp is toch niet van zodanig complexe aard, dat daarin mede een reden kan zijn gelegen tot uitstel nu schrapping in de hier voorgestelde maatregelen juist goed past.

De leden van de VVD-fractie beperkten zich ertoe in algemene zin op te merken, dat zij zich met de voorgestelde modernisering van een aantal wettelijke bepalingen betreffende leden van het Koninklijk Huis konden verenigen.

De leden van de fractie van D'66 constateerden een zekere discrepantie tussen de zeer ruime kring van leden, genoemd in wetsontwerp 15 673 tot regeling van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis, en de zeer beperkte kring in het onderhavige wetsontwerp. De regering heeft hiervoor wel een zeer summiere motivering gegeven. Het had meer voor de hand gelegen beide kringen zoveel mogelijk te laten samenvallen. Dat had enerzijds kunnen leiden tot een aanzienlijke beperking, anderzijds wellicht tot een uitbreiding van de kring van leden waarvoor het wetsontwerp geldt, dit te meer omdat nauwelijks principiële overwegingen aan deze verschillen ten grondslag lijken te liggen. De fractie van D'66 zou gaarne een nadere uiteenzetting van de regering ontvangen over de redenen die tot deze zo verschillende aanpak hebben geleid.

Ook de GPV-fractie stemde in met de opvatting dat een bijzondere behandeling van leden van het Koninklijk Huis slechts gerechtvaardigd is indien daarvoor in verband met het functioneren van het koningschap bijzondere aanleiding bestaat. Deze fractie had waardering voor de systematische aanpak van het doorlichten van de bestaande bijzondere wettelijke bepalingen. Het aanpassen van de betreffende bepalingen van de Wet op de Krijgstucht en van het Wetboek van Militair Strafrecht in het kader van de algehele herziening van die wet en dat wetboek had de instemming van deze fractie.

In het wetsontwerp worden enige speciale bepalingen, het Koninklijk Huis betreffende, beperkt tot een kring van vijf personen, te weten de Koning en zijn wettige echtgenote, de vermoedelijke troonopvolger en zijn wettige echtgenote en de Regent. Het had de GVP-fractie bevreemd dat de wettige echtgenote van de Regent niet tot deze kring wordt gerekend. Is dat niet enigszins in tegenspraak met de algemene regel die gehanteerd wordt, ook in het wetsontwerp lidmaatschap Koninklijk Huis, dat gezien de nauwe band van het huwelijk ook de echtgenoten van leden van het Koninklijk Huis tot dat Huis worden gerekend? Op grond van deze nauwe band worden de wettige echtgenoten van de Koning en de troonopvolger tot de binnenste kring van het Koninklijk Huis gerekend. Waarom geldt dit argument van de nauwe band bij de Regent-gemalin c.q. -gemaal opeens niet? Is het argument dat het regentschap in de regel van korte duur zal zijn wel juist, gezien het feit dat een regentschap bijna 18 jaren kan duren?

Artikelen

Artikel I

De leden van de PvdA-fractie konden in beginsel met dit artikel instemmen.

De leden behorende tot de CDA-fractie konden de redenering van de regering ten aanzien van dit artikel zeer wel volgen. De beperkingen, hier aangebracht, spraken hen aan. Ook zij meenden, dat bij civiele procedures waarbij de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning, hun echtgenoten of de Regent betrokken zijn, het staatsbelang wellicht in het geding kan komen. In ieder geval achtten ook zij het wenselijk, dat de regering onmiddellijk op de hoogte wordt gesteld indien een dergelijke procedure aanhangig wordt gemaakt. Daarvan uitgaande vroegen deze leden zich echter af, of met de nu voorgestelde formulering dat doel ook wordt bereikt. Immers, evenals in het thans vigerende artikel wordt gelezen: «aan de persoon of in het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad». Dit houdt een duidelijke keuzemogelijkheid in. Waarom stelt de regering niet voor het woord «of» te vervangen door het voegwoord «en»? Dan immers zal de regering steeds en onmiddellijk door de betrokken procureur-generaal op de hoogte worden gesteld.

Met de beperking tot ten hoogste vijf personen konden de leden van de CDA-fractie zich zeer wel verenigen.

De fractie van D'66 zou allereerst de vraag aan de orde willen stellen of handhaving van artikel 4 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering nog wel gewenst is. Is het juist dat dit artikel sinds het begin van het Koninkrijk slechts eenmaal is toegepast, en wel rond 1850? Indien dat het geval mocht zijn, zou de fractie zich kunnen voorstellen dat ook de regering bij nadere overweging tot de overtuiging komt dat handhaving van deze bepaling overbodig is?

Mocht de conclusie zijn dat handhaving niettemin gewenst is, dan pas is aan de orde de vraag naar de kring van degenen voor wie deze bepaling zou gelden. Zo enige, dan is de ratio van deze bepaling gelegen in de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, zo kwam het deze leden voor. Immers, art. 4 Rv wil er alleen voor zorgen dat de regering door tussenkomst van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ervan op de hoogte komt indien een civiele procedure tegen de Koning of een lid van het Koninklijk Huis wordt aangespannen. Deze leden vermochten niet in te zien, waarom de regering anders dan met het oog op haar verantwoordelijkheid voor het staatsbelang in een dergelijke procedure geïnteresseerd zou kunnen zijn. Evenmin zagen zij in waarom dat ambtsbericht alleen zou mogen werken – nogmaals: indien men prijs stelt op handhaving – voor de vermoedelijke opvolger, en niet voor de andere opvolgers. Zoals hierboven gesteld is overbelasting van de procureur-generaal terzake voorlopig niet te vrezen. Juist de motivering van de regering geeft de ongerijmdheid van de beperking aan. Immers de regering zegt dat het feit dat men opvolger is niet behoeft mee te brengen dat civiele procedures het staatsbelang kunnen raken (memorie van toelichting, blz. 7). Maar dat geldt zelfs voor de Koning en voor de vermoedelijke opvolger. De vraag of het staatsbelang wordt geraakt hangt namelijk van de aard van de procedure af. Niet het feit dat het daartoe niet behoeft te leiden is van belang, maar het omgekeerde: dat het daartoe zou kunnen leiden.

Kortom, indien men op deze bepaling nog prijs stelt, zal deze zich moeten uitstrekken tot alle leden van het Koninklijk Huis en niet tot de zogenaamde kring van vijf, aldus de leden van de D'66-fractie.

Artikel II

De leden van de PvdA-fractie verwezen voor wat betreft de misdrijven tegen de koninklijke waardigheid allereerst naar de discussie die hierover op 1

en 2 februari 1978 tussen het lid Roethof en de Minister van Justitie is gevoerd bij de behandeling van het wetsontwerp inzake nieuwe regelen betreffende strafbare belediging (11 249). Bij die gelegenheid is namens de fractie van de Partij van de Arbeid een aantal amendementen ingediend (11 249, nrs. 10 t/m 14) die betrekking hadden op de hier geregelde materie. Bij de artikelsgewijze behandeling op 2 februari 1978 (Handelingen, blz. 668) zijn deze voorstellen ingetrokken in afwachting van de behandeling van het nu aan de orde zijnde wetsontwerp. Mede in verband hiermee zouden de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen willen stellen.

Met betrekking tot de artikelen 111 en 112 Wetboek van Strafrecht vroegen zij in navolging van de amendementen-Roethof op de stukken 11 249, nrs. 10 en 11, of het niet zinvol is het misdrijf tegen de koninklijke waardigheid in één artikel te regelen met één uniforme strafmaat. Anders dan bij de misdrijven tegen het leven of de vrijheid van de Koning (artikelen 92 en 109), respectievelijk de andere leden van het Koninklijk Huis (artikelen 108 en 110), is bij opzettelijke belediging niet het oogmerk in het geding het staatshoofd het regeren onmogelijk te maken, zoals artikel 92 aanduidt. Is een strafbedreiging van vier jaren in plaats van de nu voorziene vijf jaren niet ruimschoots voldoende?

Deze leden vroegen zich voorts af of de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht (artikel 28, nr. 3) in artikel 114 gehandhaafd zou moeten worden, met name voor het misdrijf van opzettelijke belediging. Zij herinnerden aan de door de Tweede Kamer op 12 februari 1980 met algemene stemmen aangevaarde motie-Patijn c.s. (kamerstuk 14 223, nr. 29), waarin de regering wordt gevraagd bij het ontwerpen van een wet waarin de delicten worden aangegeven waarbij ontzetting uit het kiesrecht kan worden uitgesproken de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten. Is artikel 114, tweede lid, niet een bepaling waarbij deze terughoudendheid tot uitdrukking zou kunnen komen?

De leden behorend tot de CDA-fractie konden zich verenigen met de opvattingen van de regering met betrekking tot de artikelen 108, 109 en 110 Wetboek van Strafrecht. Ten aanzien van de artikelen 111, 112 en 113 hadden zij gaarne gezien, dat de regering in de memorie van toelichting ook enkele opmerkingen had gemaakt over de praktische toepassing in de huidige omstandigheden. Zij wensten de strafwaardigheid van de belediging niet ter discussie te stellen, maar daarmee is niet gezegd dat strafvervolgning ook steeds zal plaatsvinden indien voldoende bewijs aanwezig is. Met andere woorden: de opportuniteit van een mogelijke vervolging wordt in de laatste jaren anders beoordeeld dan voorheen wel het geval was. Bovendien hadden deze leden tot hun teleurstelling moeten vaststellen, dat beledigingen in woord of afbeelding, die door de overgrote meerderheid van het Nederlandse volk ook als zodanig worden ervaren, niet tot een veroordeling hebben geleid.

Met de regering waren zij van oordeel dat het misdrijf van belediging ten aanzien van deze leden van het Koninklijk Huis niet als klachtdelict mag worden behandeld, omdat door de kwetsbaarheid van betrokkenen de daders dan vrijwel straffeloos zouden zijn. Maar, zo vroegen zij zich af, geldt deze redenering niet ook bij de nu voorgestelde regeling indien deze zich slechts in uitzonderlijke gevallen zou laten effectueren?

De D'66-fractie was met de regering van mening dat het zinvol is een aparte strafbaarstelling van de hiergenoemde misdrijven te handhaven. Ook hier doet zich evenwel de vraag voor of de kring van beschermden beperkt dient te blijven tot ten hoogste vijf personen. Voorshands waren deze leden er niet van overtuigd, dat een dergelijke beperking verantwoord is. Indien men de geschiedenis beziet, is de werkelijkheid altijd een andere dan men op het moment van opstellen als verwachtingspatroon heeft. Ten onrechte lijkt het wetsontwerp van de veronderstelling uit te gaan, dat niet-vermoedelijke op-

volgers nooit in posities zullen geraken waarin zij op het soort verzwaarde strafrechtelijke bescherming als in het artikel genoemd aanspraak zouden kunnen maken.

Deze leden zouden er derhalve de voorkeur aan geven de kring van beschermingsgerechtigden, genoemd in dit artikel, uit te breiden tot alle leden van het Koninklijk Huis. Hierbij moet worden bedacht, dat een ruimer bereik van deze strafbepalingen niet noodzakelijkerwijs tot strafzaken zal leiden. Immers de beslissing over het instellen van een strafrechtelijke actie ligt bij het Openbaar Ministerie, dat alleen vervolgt als het opportuun wordt geacht. Het O.M. staat in zoverre via artikel 5 van de Wet op de Rechterlijke organisatie onder controle van het Kabinet.

De leden van de D'66-fractie zouden tenslotte nog enige suggesties ten aanzien van de tekst willen doen.

Ad a: In plaats van de voorgestelde tekst ware te lezen: «De aanslag op het leven of de vrijheid van een lid van het Koninklijk Huis». Ook al lijkt de Koning als lid van het Koninklijk Huis eveneens onder deze bepaling te vallen, toch primeert artikel 92 in deze tekst ten opzichte van artikel 108 als een *lex specialis*.

Ad c: In plaats van de voorgestelde tekst ware te lezen: «Elke feitelijke aanranding van de persoon van een lid van het Koninklijk Huis of van de Regent die niet valt», enz. Ook hierbij geldt dat artikel 109 een *lex specialis* is van artikel 110.

Ad e: In plaats van de voorgestelde tekst ware te lezen: «Opzettelijke belediging van een lid van het Koninklijk Huis of van de Regent», enz. Ook hier geldt weer dat artikel 111 een *lex specialis* is van artikel 112.

Ad f: Ter bekorting ware te lezen: «De Koning of een ander lid van het Koninklijk Huis of de Regent»

Handhaving van de strafbaarstelling van de misdrijven tegen de koninklijke waardigheid achtte ook de GPV-fractie een goede zaak. Naar haar oordeel kan van deze artikelen een goede preventie uitgaan. Betreurd werd evenwel dat aan de reële betekenis van deze artikelen in de praktijk wel eens te weinig aandacht wordt geschonken. Is de regering niet van mening dat strenge richtlijnen inzake het vervolgingsbeleid bij overtreding van deze artikelen op hun plaats zouden zijn? Is de regering overigens niet van mening dat ook andere leden van het Koninklijk Huis dan de vijf genoemde een dankbaar object zullen blijven van de schandaal- en roddelpers en van perfide kunstenaars? Gaat het daarom niet te ver deze leden, voorzover het om wettelijke bescherming terzake gaat, gelijk te schakelen met iedere willekeurige Nederlander?

De GPV-fractie was het er niet mee eens dat ook de bijzondere strafbaarstelling in artikel 108 Wetboek van Strafrecht betreffende een aanslag op het leven of de vrijheid wordt beperkt tot de genoemde vijf personen. De fractie wees erop dat het voor terroristische personen of organisaties aantrekkelijk kan zijn ook andere leden van het Koninklijk Huis te gijzelen of anderszins van hun vrijheid te beroven. Ook daarmee zou de veiligheid van de staat in gevaar kunnen komen. Zij bepleitte daarom de werkings sfeer van dit artikel uit te breiden tot alle leden van het Koninklijk Huis.

Artikel III

De leden van de fracties van PvdA en CDA merkten op met de in dit artikel voorgestelde wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering te kunnen instemmen.

De leden van de fractie van D'66 wezen erop dat ook voor dit artikel mutatis mutandis hun opmerkingen bij artikel II gelden.

Artikel IV

De voorgestelde wijziging van artikel 2 van de Wet op de Raad van State deed bij de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen rijzen.

In de toelichting op het tweede lid van het voorgestelde artikel 2 wordt door de regering gesteld dat moeilijk voorspelbaar is wanneer het wenselijk is dat andere leden dan de vermoedelijke opvolger van de Koning zitting in de Raad van State hebben en om welke andere leden van het Koninklijk Huis het dan zal gaan.

Het zitting hebben in de Raad van State is een voorbereiding op de uitoefening van de koninklijke functie. Is het niet voldoende het zitting hebben in de Raad van State dan ook tot de vermoedelijke opvolger van de Koning te beperken?

De passage die betrekking heeft op de Regent sprak deze leden niet erg aan. Regentschap is toch niet iets dat in de huidige situatie jaren te voorzien is dan wel jaren duurt?

In dit verband vroegen deze leden of het advies van de Raad van State over het onderhavige wetsontwerp en het nader rapport aan de Kamer kunnen worden overgelegd. Juist in verband met het onderhavige artikel is kennismaking daarvan van belang.

Indien de leden behorende tot de CDA-fractie de redenering van de regering goed hadden begrepen, is het essentiële verschil tussen de oude en de thans voorgestelde formulering gelegen in de woorden «van rechtswege». Immers ook thans kan de Koning volgens artikel 2, tweede lid, van de Wet op de Raad van State aan de overige Prinsen en Prinsessen van zijn Huis zitting in de Raad verlenen. Zou zich dus de situatie voordoen dat geen kind van de Koning de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon is, dan nog bestaat reeds thans de mogelijkheid deze vermoedelijke erfgenaam via het lidmaatschap van de Raad van State zich te laten voorbereiden op zijn openbare taak. Moet derhalve, zo vroegen deze leden, uit de voorgestelde nieuwe bepaling worden afgeleid, dat de regering deze constructie onvoldoende acht?

Hoe verhoudt zich, zo vroegen deze leden voorts, de leeftijd van 18 jaar tot die van 21 jaar, thans voorgesteld voor het aanvaarden van de Kroon indien dat voorstel de instemming van de Staten-Generaal zou verwerven?

Instemming betuigden deze leden met het voorstel het verlenen van zitting in de Raad van State te beperken tot de leden van het Koninklijk Huis, conform het voorstel gedaan in wetsontwerp 15 673, waardoor zij die het recht van erfopvolging hebben verloren nadrukkelijk niet meer in aanmerking komen.

Overigens gingen deze leden ervan uit dat het aanvaarden van deze beperking geen automatisme betekent naar de andere kant, in die zin dat *dus* de leden van het Koninklijk Huis in de zin van wetsontwerp 15 673 ook steeds zitting zou worden verleend. Zij meenden, dat het verlenen van zitting in de Raad van State steeds zal moeten worden beoordeeld naar de criteria, nadrukkelijk door de regering in de memorie van toelichting genoemd.

Ten aanzien van het derde lid van artikel 2 van de Wet op de Raad van State konden de leden van de CDA-fractie zich vinden in de opvatting van de regering, dat het beter is indien de leden van het Koninklijk Huis zich van stemming onthouden. Er rezen bij hen evenwel nog enkele vragen. In de zin van wetsontwerp 15 673 wordt de Koning zelf evenzeer tot de leden van het Koninklijk Huis gerekend. Betekent het nu voorgestelde derde lid dat ook de Koning het stemrecht wordt ontnomen? Immers noch uit de Grondwet (artikel 83), noch uit art. 1 van de Wet op de Raad van State blijkt dat de Koning thans wel stemrecht zou hebben, noch blijkt het tegendeel. Men kan zelfs concluderen dat – omdat voor de Prinsen en de Prinsessen *expressis verbis* in het bestaande derde lid is bepaald dat zij een raadgevende stem kunnen uitbrengen indien zij dat wensen – de Koning als Voorzitter volledig stemrecht heeft.

Mede in dit licht wensten deze leden van de regering te vernemen waarom zij in de memorie van toelichting geen onderscheid maakt tussen de huidige tekst van de wet, die spreekt over een «raadgevende» stem, en de nu gebezigde term «aan de stemming deelnemen». Is, in de bestaande tekst, geen vergelijking denkbaar met de positie van de ministers, die zitting hebben in de beide Kamers der Staten-Generaal en als zodanig alleen een raad-

gevende stem hebben (artikel 104 Grondwet)? Indien de regering deze vraag positief zou beantwoorden, lijkt het dan nog wel zinvol zo nadrukkelijk deze bepaling te wijzigen, daar dan het deelnemen aan de beraadslaging in feite het hebben van een raadgevende stem zou inhouden? Deze leden meenden dan ook, dat hier door de regering een tegenstelling wordt opgeroepen die in feite niet aanwezig is.

De GPV-fractie kon instemmen met de voorstellen tot wijziging van de Wet op de Raad van State. Het uitgangspunt dat alleen aan leden van de koninklijke familie die lid zijn van het Koninklijk Huis zitting in de Raad van State kan worden verleend, onderschreef zij. De wenselijkheid wordt uitgesproken dat ook de vermoedelijke Regent in de Raad van State kan worden benoemd. Hoe en wanneer wordt vastgesteld wie de vermoedelijke Regent is? En wanneer de situatie waarin een lid van het Koninklijk Huis tot het regentschap kan worden geroepen niet meer bestaat, wordt dan aan de vermoedelijke Regent weer ontslag verleend uit de Raad van State?

Artikel V

Omdat een herziening van de Wet op de lijkbezorging bij de Staten-Generaal reeds aanhangig is, konden de leden van de CDA-fractie zich vinden in de procedure van een nota van wijzigingen op dat wetsontwerp.

De voorzitter van de commissie,
Rienks

De griffier van de commissie,
Mulder