

Vergaderjaar 1983–1984

18 351

Regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis (Wet lidmaatschap koninklijk huis)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Op 22 december 1980 heeft de regering het wetsontwerp, houdende regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis (15 673) ingetrokken. Voor de overwegingen, die aan deze intrekking ten grondslag hebben gelegen, verwijzen wij naar de brief van de toenmalige minister-president (Tweede Kamer 1980–1981, 15 673, nr. 18).

De behandeling van het bij de Tweede Kamer destijds ook aanhangige wetsontwerp, houdende wijziging van enige wettelijke bepalingen betreffende leden van het koninklijk huis (16 032), is voortgezet en door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aanvaard en op 7 mei 1981 in werking getreden (Stb. 330). Een wettelijke regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis dient ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat de wet regelt wie lid is van het koninklijk huis. De redenen, die aan de opneming van een dergelijke bepaling in de Grondwet ten grondslag hebben gelegen, zijn bij de behandeling van de partiële grondwetsherziening van 1972 uitvoerig besproken.¹ Die redenen waren enerzijds, dat in een aantal wetten en andere wettelijke regelingen, waaronder artikel 22 (thans artikel 40) van de grondwet, speciale rechtsgevolgen worden verbonden aan het lidmaatschap van het koninklijk huis. Anderzijds werd regeling van het lidmaatschap van het koninklijk huis wenselijk geacht met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid bij handelingen van leden van het koninklijk huis, die het openbaar belang raken. Dit laatste hing samen met de omstandigheid, dat leden van het koninklijk huis betrokken zijn of kunnen zijn bij de uitoefening van de koninklijke functie.

Terwijl de uitoefening van de staatsrechtelijke koninklijke functie uiteraard geheel door de Koning moet worden verricht, wordt de Koning in het vervullen van andere taken bijgestaan door leden van het koninklijk huis. Dit betreft de vertegenwoordiging in binnen- en buitenland en het schenken van belangstelling voor en het deelnemen aan gebeurtenissen, welke van belang zijn voor de maatschappij of groepen uit het Nederlandse volk. Deze betrokkenheid bij de uitoefening van de koninklijke functie raakt het openbaar belang en voor de zorg, dat dit wordt gediend, bestaat ministeriële verantwoordelijkheid. Deze ministeriële verantwoordelijkheid heeft een intern en een extern aspect. Intern is zij erop gericht leden van het koninklijk huis te ondersteunen bij de vervulling van deze taken. Extern impliceert zij dat ministers de verantwoordelijkheid nemen voor hetgeen hunnerzijds is gedaan of nagelaten ten behoeve van het openbaar belang.

¹ Kamerstukken Tweede Kamer 1970–1971, 11 995; Handelingen Tweede Kamer 1970–1971, blz. 2766 e.v.; kamerstukken Eerste Kamer 1970–1971, 11 095 (147, 147 a), Handelingen Eerste Kamer 1970–1971, blz. 819 e.v.

Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet», De grondwetsherziening 1972 deel II, blz. 228 e.v.

2. Bestaande situatie

De vraag, wie thans tot het koninklijk huis behoren, dient te worden beoordeeld enerzijds aan de hand van incidentele bepalingen, anderzijds aan de hand van regels van ongeschreven recht. Geschreven regels zijn opgenomen in artikel 4 van de wet van 24 november 1936, Stb. 1936, 1 en in de koninklijke besluiten van 16 februari 1966, Stb. 70, respectievelijk van 2 januari 1967, Stb. 1. In deze bepalingen is aan de echtgenoot van kinderen van de Koning voor zover dezen een bij de wet goedgekeurd huwelijk zijn aangegeven, het lidmaatschap toegekend.

Geschreven regels aangaande het lidmaatschap van het koninklijk huis bevat ook de Wet financieel Statuut Koninklijk Huis (Stb. 1972, 701). In deze wet worden in verband met een uitkering uit 's Rijks kas de volgende personen als lid van het koninklijk huis aangemerkt:

- a. de Koning;
- b. de echtgenote van de Koning;²
- c. de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon (de uitkering vangt aan bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar);
- d. de echtgenote of echtgenoot van de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon;
- e. bij overlijden van de Koning, de overlevende echtgenote;²
- f. bij overlijden van de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon, de overlevende echtgenote of echtgenoot;
- g. een Koning, die afstand van de Kroon heeft gedaan;
- h. de echtgenote van een Koning, die afstand van de Kroon heeft gedaan.²

Deze opsomming van degenen, die in aanmerking komen voor een uitkering uit 's Rijks kas heeft echter geen uitputtende betekenis ten aanzien van de vraag, wie lid zijn van het koninklijk huis.

Mede gelet op vorenstaande koninklijke besluiten staat vast, dat de kinderen van de Koning zijn aan te merken als leden van het koninklijk huis. Aangenomen wordt, dat door het aangaan van een huwelijk buiten bij de wet verleende toestemming het lidmaatschap wordt beëindigd.

Wat de kleinkinderen van de Koning betreft, bestaan evenmin als voor de kinderen bepalingen, die hen als leden van het koninklijk huis aanmerken. Voor het tegenwoordige recht zien wij geen reden de kleinkinderen in afwijking van de kinderen daartoe niet te rekenen, voor zover zij de Koning kunnen opvolgen.

3. Criteria voor de bepaling wie lid zijn van het koninklijk huis

Wij achten voor de vraag wie lid zijn van het koninklijk huis de mogelijke betrokkenheid van bloed- en aanverwanten van de Koning bij de uitoefening van de koninklijke functie essentieel. Uit het samenstel van geschreven en ongeschreven regels rijst het beeld op, dat een aantal bloed- en aanverwanten van de Koning meer dan hun overige familieleden betrokken is bij het koningschap. Een mogelijkheid zou zijn, slechts aan diegenen de status van lid van het koninklijk huis te verlenen, van wie mag worden aangenomen dat hun gedragingen ten gevolge van hun feitelijke positie ten opzichte van de Koning in het algemeen het openbaar belang raken. Aangezien dit criterium tot onzekerheid aanleiding zou geven, achten wij het minder bruikbaar.

De feitelijke positie ten opzichte van de Koning is namelijk niet exact te bepalen, omdat zij ook afhankelijk kan zijn van niet te voorziene omstandigheden. Wel is aan te nemen dat de echtgenote van de Koning, de vermoedelijke opvolger van de Koning en diens echtgenote in een positie verkeren waarin zij zó nauw bij de uitoefening van de koninklijke functie betrokken zijn, dat hun handelingen in het algemeen het openbaar belang raken.

² Ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Wet financieel Statuut Koninklijk Huis wordt onder de echtgenote van de Koning mede verstaan de echtgenoot van de Koningin, draagster van de Kroon.

Daarnaast kunnen echter ook andere familieleden van de Koning, stelselmatig dan wel min of meer incidenteel, door de Koning worden betrokken bij de uitoefening van zijn functie. Uitsluitende hantering van dit criterium heeft derhalve het bezwaar, dat de kring der leden van het koninklijk huis sterk in beweging kan zijn. Zo zou met name, wanneer door het aanhouden van een hoge mate van betrokkenheid de kring der leden klein is, de kans vrij spoedig aanwezig zijn, dat familieleden die, gelet op hun normale relatie tot de Koning, geen lid zouden zijn, toch een bij de koninklijke functie betrokken positie innemen, op grond waarvan het wenselijk is hen als lid van het koninklijk huis aan te wijzen. Een criterium, dat dergelijke individuele aanwijzingen in de hand werkt, achten wij niet wenselijk.

Een wettelijke regeling inzake het lidmaatschap van het koninklijk huis zal naar onze mening in zich zelf duidelijkheid moeten bevatten over de kring van leden van het koninklijk huis en voor lange tijd gelding moeten hebben. Wij achten daarvoor de voorstellen als gedaan in de amendementen-Patijn en Brinkhorst, ingediend tijdens de behandeling van wetsontwerp 15673, niet geëigend. Het is voor de hand liggend, dat deze regeling aansluit bij de grondwettelijke regeling van de erfopvolging, welke tijdens de recente grondwetsherziening heroverwogen en naar uitgangspunt gehandhaafd is. Na ampele overweging menen wij, dat voor de omvang van de kring der leden van het koninklijk huis uitgegaan moet worden van het criterium, dat alle leden van de koninklijke familie, die de Koning kunnen opvolgen, lid van het koninklijk huis zullen zijn. Ingevolge artikel 25 van de Grondwet kunnen de nakomelingen van de laatstoverleden Koning en zijn bloedverwanten in de zijlinie, die hem niet verder dan in de derde graad van bloedverwantschap bestaan, het koningschap beërven. Ongetwijfeld zijn onder al degenen, die de Koning in een min of meer verwijderde familiebetrekking bestaan, de potentiële opvolgers in enigerlei mate betrokken bij de uitoefening van de koninklijke functie. Al was het slechts door het enkele feit, dat zij tot het koningschap geroepen kunnen worden. De potentiële opvolgers hebben een bijzondere binding met de Nederlandse Staat. De betrokkenheid bij de uitoefening van de koninklijke functie en de binding met de Nederlandse Staat zal variëren naar de rang, welke het betrokken familielid in de reeks van opvolgers inneemt. Maar voor allen geldt gelijkelijk, dat zij bij het aangaan van een huwelijk zich zullen moeten realiseren, dat alleen bij door de wetgever voor dit huwelijk verleende toestemming de mogelijkheid van opvolging voor hen en hun kinderen behouden blijft.

Ook de omstandigheid dat een potentiële opvolger geen afstand kan doen van zijn recht op opvolging duidt op zijn betrokkenheid bij het koningschap en zijn bijzondere binding met de Nederlandse Staat. Hij onderscheidt zich hierdoor van elk ander familielid van de Koning.

Het criterium van de mogelijkheid van erfopvolging geeft een niet voor tweeërlei uitleg vatbaar uitgangspunt voor de bepaling van de kring van leden van het koninklijk huis. Wij achten strikte hantering van dit criterium gewenst in die zin, dat die leden van de koninklijke familie, die niet meer in aanmerking komen voor erfopvolging, dan ook geen lid meer zijn van het koninklijk huis.

Deswege is in het voorliggende wetsontwerp niet de bepaling opgenomen, voorkomend in artikel 2 van wetsontwerp 15673, dat bij overgang van het koningschap het lidmaatschap van het koninklijk huis behouden blijft voor hen, die voordien lid van het koninklijk huis waren.

Ten aanzien van het wel gevoerde pleidooi voor een zo groot mogelijke persoonlijke vrijheid voor de leden van de koninklijke familie, willen wij hier de principiële kanttekening maken, dat de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot handelingen van niet-onschendbare leden van het koninklijk huis bij hun deelnemen aan de koninklijke functie, niet gericht is op de inperking van de vrijheid van handelen, doch op het waarborgen van een goede uitoefening van de koninklijke functie en het verlenen van steun daarbij aan de betrokkenen. Ook zij in dit verband

onderstreept, dat niet het zijn van lid van het koninklijk huis, maar de positie die iemand met betrekking tot de Koning inneemt, het openbaar belang in het geding kan brengen.

Voor de positie van bloedverwanten van de Koning is daarbij in eerste instantie van belang, of zij al dan niet van rechtswege tot het koningschap kunnen worden geroepen. Het zijn van potentiële opvolger betekent, dat bij zijn of haar optreden en handelen het openbaar belang eerder wordt geraakt en derhalve de ministeriële verantwoordelijkheid eerder wordt geactiveerd. Activering van de ministeriële verantwoordelijkheid in het geval van leden van het koninklijk huis, betekent niet per definitie, dat maatregelen worden getroffen. Zij kunnen ook achterwege blijven op grond van de overweging, dat het openbaar belang zulks niet vergt.

Te allen tijde wordt de afweging gemaakt tussen de persoonlijke rechten en vrijheden, die in deze rechtsstaat aan een ieder toekomen, en de waarborging van een goed functioneren van die rechtsstaat, inclusief de staatsinstellingen die daarvan deel uitmaken. Activering van de ministeriële verantwoordelijkheid kan dan ook inhouden, dat ministers gedragingen van betrokkenen tegenover publieke kritiek verdedigen en rechtvaardigen. Het periodieke beraad, dat sinds een aantal jaren regelmatig plaatsvindt tussen leden van het koninklijk huis en de minister-president en/of een bij een aangelegenheid speciaal betrokken minister wordt in het licht van het bovenstaande ervaren als zinvol en doelmatig bij de vervulling van taken als lid van het koninklijk huis.

Er is een principieel verschil te onderkennen tussen de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en die voor de overige leden van het koninklijk huis. Dit vindt zijn grondslag in de grondwettelijke onschendbaarheid van de Koning.

Tussen de ministeriële verantwoordelijkheid in algemene zin en die voor leden van het koninklijk huis is een gradueel, geen principieel verschil te onderkennen. Het graduele verschil is gelegen in hun betrokkenheid bij het koningschap. In beginsel mogen aan de leden van het koninklijk huis uiteraard geen verderstrekkende belemmeringen in de weg worden gelegd, dan aan andere burgers. Hun publieke positie als lid van het koninklijk huis brengt mee, dat zij, evenmin als andere burgers, een absolute vrijheid kunnen hebben. De grens voor de betrokken leden van het koninklijk huis is daar gelegen, waar hun handelen aan het aanzien van het koningschap afbreuk doet of kan doen.

4. Verdere afbakening van de kring der leden van het koninklijk huis

Naar ons oordeel kan niet worden volstaan met de aanwijzing van de Koning en de potentiële opvolgers, als lid van het koninklijk huis. Wij zijn van mening, dat de toekenning aan iemand van de kwaliteit van lid van het koninklijk huis met zich mee dient te brengen, dat ook zijn of haar echtgenoot dit lidmaatschap ten deel valt. Gezien de nauwe band van het huwelijk dient in dezen tussen de echtgenoten geen onderscheid te worden gemaakt. Voorts zien wij geen redenen om de hierbedoelde personen gedurende hun staat van weduwe of weduwnaar hun lidmaatschap van het koninklijk huis niet te doen behouden.

Uit het criterium dat aan het wetsontwerp ten grondslag ligt vloeit voort dat hun lidmaatschap vervalt, indien na het intreden van de staat van weduwe of weduwnaar een overgang van het koningschap plaatsvindt en de overleden echtgenote of echtgenoot in leven door die overgang het lidmaatschap zou hebben verloren.

Geen termen achten wij aanwezig om het lidmaatschap van een Koning, die afstand doet, te doen beëindigen. De ervaring leert, dat juist de geabdiceerde Koning het land grote diensten kan bewijzen.

5. Beëindiging van het lidmaatschap

Hoewel de Grondwet niet de eis stelt, dat een potentiële opvolger in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit, lijkt het ons niet juist, dat familieleden van de Koning, ook al behoren zij tot de categorie van de potentiële opvolgers lid van het koninklijk huis zijn, wanneer zij niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Voorts eindigt, zoals gezegd, het lidmaatschap van het koninklijk huis van degene, die een huwelijk aangaat buiten bij de wet verleende toestemming, aangezien daarmee krachtens de Grondwet ook de status van opvolger verloren gaat.

Naast deze algemene uitzonderingsgronden dient de wet ook de mogelijkheid tot ontslag uit het lidmaatschap van het koninklijk huis te bevatten. Toepassing van deze mogelijkheid dient te worden getoetst aan het staatsbelang. Ook indien een lid zelf om ontslag zou menen te moeten vragen, blijft bij afweging van de in het geding zijnde belangen het staatsbelang het doorslaggevende criterium.

Voor ontslag een speciale wet te vorderen, is een onnodig zware eis. Doordat in een dergelijk geval een speciale wettelijke status niet verkregen doch beëindigd wordt, kan hier inschakeling van de formele wetgever zonder bezwaar achterwege blijven. Naar ons oordeel is een koninklijk besluit, waarover de Raad van State wordt gehoord, daarvoor de aangewezen weg.

Een dergelijk koninklijk besluit ware in het Staatsblad te plaatsen, omdat met het oog op de wettelijke consequenties van het lidmaatschap van het koninklijk huis voor een ieder dient vast te staan, wie daartoe behoren.

Artikelen

Artikel 1

In de aanhef van dit artikel wordt de Koning aangeduid als hoofd van het koninklijk huis. Deze aanduiding geeft aan dat de Koning onder de leden van het koninklijk huis de eerste plaats inneemt. Bij aangelegenheden van andere leden van het koninklijk huis die de uitoefening van de koninklijke functie betreffen, zal uiteraard de Koning steeds betrokken zijn.

De onder a gekozen omschrijving omvat in de eerste plaats degenen, die op grond van artikel 25 van de Grondwet het koningschap kunnen beërven. Tevens valt daaronder de bij de wet benoemde opvolger, bedoeld in artikel 30 van de Grondwet. Voor het overige verwijzen wij naar de punten 3 en 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 2

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar punt 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 3

In dit artikel ontbreekt de bepaling dat het lidmaatschap eindigt voor degenen, die een huwelijk aangaan buiten bij de wet verleende toestemming. Deze was wel opgenomen in artikel 4 van wetsontwerp 15 673. De beëindiging vloeit reeds voort uit het bepaalde in artikel 1 van dit wetsontwerp, waarin verwezen wordt naar de Grondwet. Voor het overige verwijzen wij naar punt 5 van de toelichting.

Artikel 4

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar punt 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

De minister-president,
minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk