

Zitting 1979–1980

15 883 (R 1129)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake adeldom en ridderorden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Volgens het bestaande artikel 74 der Grondwet verleent de Koning adeldom en kan vreemde adeldom door geen Nederlander worden aangenomen. Artikel 75 bepaalt, dat ridderorden ingesteld worden door een wet op voorstel van de Koning. Artikel 76 houdt in de eerste plaats in, dat vreemde orden, waaraan geen verplichtingen verbonden zijn, mogen worden aangenomen door de Koning en, met zijn toestemming, door de Prinsen van zijn Huis. Voorts bepaalt dat artikel dat in geen geval andere Nederlanders, of de vreemdelingen, die in Nederlandse staatsdienst zijn, vreemde ordeteken, titels, rang of waardigheid mogen aannemen, zonder bijzonder verlof van de Koning.

Dit wetsontwerp strekt ertoe het grondwettelijk verbod tot aanneming door Nederlanders van vreemde adeldom (artikel 74, tweede lid) en de grondwettelijke voorschriften betreffende het aannemen van vreemde ordeteken c.a. (artikel 76) te doen vervallen. Voorts wordt voorgesteld in de nieuwe Grondwet in een gewijzigde redactie te handhaven een bepaling inzake de verlening van adeldom en een bepaling inzake de instelling van ridderorden, respectievelijk luidende: «Adeldom wordt verleend bij koninklijk besluit» en «Ridderorden worden bij de wet ingesteld».

Met dit voorstel volgen wij het voorstel van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (eindrapport blz. 164) voor wat betreft het schrappen van de bepalingen inzake het aannemen van vreemde adeldom en vreemde ordeteken c.a. Het advies van de commissie om ook de bepalingen betreffende de verlening van adeldom en de instelling van ridderorden te doen vervallen, met daarbij opneming van een additioneel artikel (artikel XI, onder c, van de staatscommissie) op grond waarvan de bestaande grondwettelijke bevoegdheid van de Koning om adeldom te verlenen zou worden gehandhaafd totdat de wet daarin zou hebben voorzien, hebben wij niet gevolgd.

Verder in deze memorie van toelichting zetten wij de overwegingen, waarop ons voorstel berust, uiteen. Daaruit zal tevens blijken waarom het minder wenselijk was het advies van de staatscommissie onverkort over te nemen.

Artikel 3, eerste lid, onder d, van het Statuut voor het Koninkrijk verklaart de regeling van de ridderorden tot aangelegenheid van het Koninkrijk. Op grond van het bepaalde in artikel 5, derde lid, van het Statuut heeft dit wetsontwerp daarom de vorm van een Rijkswet.

2. De artikelen 74, 75 en 76 van de Grondwet

Sinds 1814 bevat de Grondwet bepalingen inzake de adel. Van 1814 tot 1848 waren deze bepalingen vrij gedetailleerd, hetgeen te verklaren valt uit het feit dat in de genoemde periode de adel een staatsrechtelijke functie te vervullen had.¹ Zoals bekend, kwam in 1848 aan deze functie een einde. De grondwettelijke regelingen die op de publieke taken en bevoegdheden van de adel betrekking hadden werden door de grondwetgever van dat jaar geschrapt. Alleen de bevoegdheid van de Koning adeldom te verlenen werd gehandhaafd. Volgens de toelichting achtte de regering het woord verlenen «het nomen generis, waarvan verheffen, inlijven en erkennen de onderdelen uitmaken». Daarbij werd tevens gehandhaafd het verbod voor Nederlanders om vreemde adeldom aan te nemen. Dit ook reeds uit de Grondwet van 1814 stammende verbod, dat, naar mag worden aangenomen, de strekking had te waken tegen een verzwakking van het staatsverband, werd in 1848 nog steeds actueel geacht.

Op basis van de bepaling dat de Koning adeldom verleent wordt sedert de Raad van Ministers daartoe in zijn vergadering van 21 november 1953 heeft besloten, een beleid gevoerd, volgens hetwelk: 1. erkenning als behorende tot de Nederlandse adel kan geschieden op bewijs, dat men behoort tot een geslacht, hetwelk vóór 1795 reeds tot de adel behoorde en indien niet gebleken is van bezwaren tegen de persoon van de aanvrager, welke zich tegen de erkenning zouden kunnen verzetten; 2. inlijving bij de Nederlandse adel van geval tot geval zal worden beoordeeld aan de hand van de zich daarbij voordoende bijzondere omstandigheden; 3. verheffing in de adelstand achterwege dient te blijven. De desbetreffende koninklijke besluiten worden in de Staatscourant gepubliceerd. Daarnaast dient artikel 74 van de Grondwet ook als basis bij het toekennen van namen en titels aan (toekomstige) leden van het Koninklijk Huis. Dit is ook geschied bij het koninklijk besluit van 16 februari 1966, Stb. nr. 70, houdende titels en namen te dragen door Claus von Amsberg na zijn huwelijk met H.K.H. Prinses Beatrix en door de kinderen die uit dit huwelijk geboren mochten worden en het koninklijk besluit van 2 januari 1967, Stb. nr. 1, houdende voorzieningen in verband met het huwelijk van H.K.H. Prinses Margriet en Pieter van Vollenhoven.

Ook de bepalingen inzake ridderorden en het aannemen van vreemde orden staan sedert 1814 in de Grondwet. Afgezien van enkele redactionele wijzigingen die in de loop van de tijd noodzakelijk bleken, zijn zij in wezen nimmer gewijzigd.

De functie van artikel 75 is dezelfde gebleven, nl. te verzekeren dat als er ridderorden worden ingesteld, dit alleen bij de formele wet kan geschieden. Een bijzonderheid daarbij is dat het initiatief voor een dergelijke wet van de Staten-Generaal grondwettelijk is uitgesloten. Artikel 76, en met name het tweede lid daarvan, heeft in zoverre nog betekenis dat buitenlandse onderscheidingen aan Nederlanders veelvuldig worden verleend; het door de Grondwet verlangde bijzonder verlof van de Koning voor het aannemen van een dergelijke onderscheiding wordt praktisch altijd gevraagd en gegeven.

3. De strekking van het wetsvoorstel

Na afweging van de hier van belang zijnde factoren zijn wij, anders dan de staatscommissie, tot de conclusie gekomen dat er voldoende redenen zijn ook in een herschreven Grondwet bepalingen inzake adeldom en ridderorden te handhaven.

Voor wat de verlening van adeldom betreft is er het feit, dat het bestaande artikel 74, eerste lid, de grondwettelijke basis verschaft voor inlijving en erkenning van adel en voor naams- en titelverleningen aan leden van het Koninklijk Huis.

Ook in de toekomst zal een en ander mogelijk moeten blijven. Een wettelijke basis is daarvoor aangewezen. Ook de staatscommissie is hiervan uitge-

¹ Krachtens de Grondwet van 1815 werden de provinciale staten samengesteld op de grondslag van een vertegenwoordiging der verschillende standen, waaronder de edelen of ridderschappen.

gaan, gelet op haar voorstel de bestaande grondwettelijke bevoegdheid om adeldom te verlenen over te brengen naar de wet. Aldus in de wettelijke basis te voorzien achten wij evenwel niet voor de hand liggend. Indien een wettelijke regeling zou moeten worden getroffen, dan zou daarbij niet alleen de huidige grondwettelijke bevoegdheid tot het verlenen van adeldom regeling behoeven. Tevens zou dienen te worden bezien in hoeverre de bestaande regelen betreffende adeldom die zijn vervat in een souverain besluit van 13 februari 1815, nr. 60, daarin zouden moeten worden opgenomen.

Aangezien in de praktijk aan zodanige wettelijke regeling geen behoefte is gebleken, menen wij dat er geen belang mede gediend is deze richting in te slaan. Wij geven er dan ook de voorkeur aan in de Grondwet zelf, zij het in een iets gewijzigde redactie, de bevoegdheid tot het verlenen van adeldom te handhaven. De huidige regelen betreffende adeldom kunnen blijven bestaan². Wat de redactie van het artikel in de Grondwet betreft, wordt opgemerkt dat de bepaling in overeenstemming is gebracht met de terminologie inzake de Koning die in de nieuwe Grondwet gevolgd wordt. Het gaat hier om een besluit van de Koning, waarvoor in de nieuwe Grondwet de term koninklijk besluit wordt gebezigd.³

Ook achten wij in de nieuwe Grondwet handhaving van een bepaling inzake het instellen van ridderorden wenselijk. De overweging daarbij is dat het huidige grondwettelijke voorschrift dat ridderorden alleen bij de wet in formele zin kunnen worden ingesteld ook voor het toekomstige van waarde moet worden geacht. Het grondwettelijke beletsel voor het nemen van een initiatief van de zijde der Staten-Generaal tot een wettelijke regeling kan daarbij naar ons oordeel vervallen. Er is geen reden de Staten-Generaal op dit terrein in de toekomst het recht van initiatief te onthouden.

Handhaving van de artikelen 74, tweede lid en 76 lijkt ons niet noodzakelijk.

Het eerste lid van artikel 76 impliceert het verbod zowel voor de Koning als voor de Prinsen van zijn Huis vreemde orden aan te nemen, waaraan verplichtingen verbonden zijn. Behoud van dit grondwettelijk voorschrift achten wij niet van belang, nu vreemde orden, waaraan met het staatsbelang strijdige verplichtingen verbonden zijn, voor zover ons bekend niet meer voorkomen, terwijl anderzijds bij de beoordeling van de vraag of aanneming van een vreemde orde door een lid van het Koninklijk Huis wenselijk is, veel-
eer andere factoren een rol zullen spelen.

Het tweede lid van artikel 74 heeft eveneens slechts geringe betekenis. Ons zijn uit een afzienbaar verleden geen gevallen bekend waarin verlening van vreemde adeldom aan Nederlanders is overwogen. Tegen het doen vervallen van het absolute verbod voor Nederlanders om vreemde adeldom te aanvaarden zien wij geen bezwaar. Ten aanzien van het doen vervallen van het tweede lid van artikel 76 merken wij op, dat wij de vrees, dat door aanneming door een lid van de staatsgemeenschap van vreemde ordetekenen e.d., een onwenselijke binding zou ontstaan ten opzichte van een andere staatsgemeenschap, voor de huidige tijd als overtrokken zien. In gevallen waarin de verlening van een buitenlandse decoratie een ongewenst effect zou kunnen hebben, bijvoorbeeld in geval van vroegere strafrechtelijke veroordeling, pleegt door middel van overleg met de betrokken buitenlandse mogendheid de toekenning van de onderscheiding te worden voorkomen. Wij achten het in ieder geval niet langer nodig hiervoor een bepaling in de Grondwet te behouden.

² Deze regelen zijn als bijlagen opgenomen in «De Hoge Raad van Adel», geschiedenis en werkzaamheden, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1966.

³ Een uiteenzetting omtrent de in de nieuwe Grondwet te gebruiken terminologie ten aanzien van de Koning is gegeven in paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij het ontwerp van Rijkswet, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften (15047 (R 1099)).

Indien het echter wenselijk zou blijken het aannemen van buitenlandse onderscheidingen toch aan een zeker toezicht te blijven onderwerpen, dan zal de gewone wetgever daarin kunnen voorzien, bijvoorbeeld door een wijziging van de desbetreffende bepaling in het Wetboek van Strafrecht (artikel 453,2°).⁴

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

⁴ Deze bepaling luidt: 2°. hij die zonder 's Konings verlof, waar dit vereischt wordt, een vreemd ordeteeken, titel, rang of waardigheid aanneemt;